

ESTADO KERALA, INDIA:

**UNA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN
PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA**

**RICHARD W. FRANKE, MARTA HARNECKER,
ANDRÉS SANZ MULAS Y CARMEN PINEDA NEBOT**





© Centro Internacional Miranda 2008

Edición

Militza Pérez
Federico Fuentes

Traducciones

Janet Duckworth
Federico Fuentes

Colaboradores

Lucía Perona Beretta
Leonardo E. Salas

Portada

Víctor Mago

Centro Internacional Miranda

Residencias Anauco Suites, Pent House.
Parque Central, Final Av. Bolívar, Caracas-Venezuela

cimmartaharnecker@gmail.com

Depósito Legal:

ISBN:

NOTA INTRODUCTORIA

Este libro, acerca de la planificación participativa y descentralizada del Estado Kerala, en la India, pretende contribuir al debate sobre la construcción de un sistema político democrático verdaderamente participativo que permita a la sociedad organizada ejercer el poder y participar en la gestión de los asuntos públicos. Consideramos que este debate es clave para la creación de un sistema político acorde con las necesidades del modelo democrático socialista para el siglo XXI.

Consta de los siguientes trabajos:

1. Artículo de Andrés Sanz Mulas y Carmen Pineda Nebot, titulado “*La Campaña del Pueblo: Planificación participativa descentralizada. La participación en el sector local de Kerala.*” Este texto ha sido extraído de la ponencia *Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala*, presentada por Andrés Sanz Mulas, Instituto de Estudios Fiscales y Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid, y Carmen Pineda Nebot, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración. Universidad Autónoma de Madrid, en el IV Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración, Granada, 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre 1999.
2. “*El experimento de descentralización democrática en Kerala*” escrito por Richard W. Franke, Profesor de Antropología, Montclair State University, Montclair, New Jersey, EE.UU. Fue la base para su presentación hecha en julio de 2007, en las instalaciones del INCES, Caracas, para un evento de dialogo sobre la experiencia de Kerala con activistas bolivarianos. El evento fue patrocinado por el Centro Internacional Miranda. El artículo fue actualizado en agosto de 2008 para agregar algunas evaluaciones del proceso hasta 2007.
3. Síntesis del libro de T.M. Thomas Isaac y Richard W. Franke, “*Local Democracy and Development: The Kerala People’s Campaign for Decentralized Planning*” (Democracia local y desarrollo: La Campaña del Pueblo en Kerala para la planificación descentralizada) Left Words Books, Delhi, India, 2000 por Marta Harnecker. El artículo se titula “Kerala: Planificación participativa descentralizada”. Es un resumen textual o muy cercano a lo textual donde entre corchetes, se señalan, las páginas del libro en las que se puede encontrar más información.
4. Artículo de Richard W. Franke, “*Kerala: Experiencias de Cooperativas*”, basado en la ponencia dada a cooperativistas durante una visita al Municipio Torres, Estado Lara, organizado conjuntamente entre el Centro Internacional Miranda y la Alcaldía de Municipio Torres.

Además incluye un glosario con los términos indios más utilizado en el libro, y algunos anexos dando explicaciones sobre temas específicos.

ÍNDICE

LA CAMPAÑA DEL PUEBLO: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA. LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR LOCAL DE KERALA.....	9
ANDRÉS SANZ MULAS CARMEN PINEDA NEBOT.....	9
I. DATOS REFERENCIALES SOBRE KERALA	9
1. DATOS GEOGRÁFICOS.....	9
2. DATOS DEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS	9
3. ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS QUE FAVORECEN LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA	10
1) Elección del Partido Comunista (1957)	10
2) Políticas de aumento del nivel de salud, educación y disminución de la pobreza	10
3) Cambios constitucionales	10
II. PROCESO DE PLANIFICACIÓN DESDE ABAJO HACIA ARRIBA.....	11
1. LA CAMPAÑA DEL PUEBLO PARA LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA	11
1) Aspectos más relevantes.....	12
a) Se parte de la identificación de las necesidades sentidas por el pueblo	12
b) Participación de voluntarios.....	12
c) Determinación de los recursos humanos y materiales de la localidad.....	12
d) Elaboración de proyectos	12
e) Cuerpo de técnicos voluntarios	12
f) La necesidad de formación y la transparencia en la gestión.....	12
EL EXPERIMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN KERALA.....	14
RICHARD W. FRANKE.....	14
I. INTRODUCCIÓN	14
II. EL CONTEXTO DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO	14
III. LOS OBJETIVOS Y MECANISMOS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO	15
IV. ACCIONES Y LOGROS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO.....	16
Acción 1. Descentralización a nivel administrativo: traspaso del 35% al 40% de los fondos del Plan del Estado Kerala a los órganos locales.....	16
Acción 2. Realización de Asambleas locales (grama sabhas)	17
Acción 3. Potenciar las deliberaciones	17
Acción 4. Identificar y evaluar los recursos locales	17
Acción 5. Redactar los informes del desarrollo local y seminario sobre el desarrollo	18
Acción 6. Redactar, evaluar, priorizar y ejecutar los proyectos y los planes.....	18
Acción 7. Reducir o eliminar la corrupción.....	18
Acción 8. Incrementar el número de voluntarios y mostrar que se toman en serio las ideas del pueblo para reducir el escepticismo y la apatía.....	19
Acción 9. Entregar directamente fondos para proyectos de castas inferiores y a grupos tribales	19
Acción 10. Promover Proyectos que benefician a la mujer	19
Acción 11. Descentralizar todo lo que se pueda para que el gobierno funcione mejor.....	20
Acción 12. Neutralizar la oposición.....	20
Acción 13. Formar masivamente a los líderes y activistas	21
Acción 14. Mostrar a corto plazo Logros concretos.....	21
Acción 15. Dar publicidad a las experiencias más destacadas	21
Acción 16. Agilizar el proceso institucionalizando procedimientos	22
Acción 17. Creación espontánea de Grupos barriales	22

Acción 18. Incorporar la preocupación por La sustentabilidad ambiental	22
Acción 19. Crear cooperativas femeninas de producción local financiadas a través de micro créditos	22
Acción 20. Inventar mecanismos para corregir los errores	23
V. DEFICIENCIAS Y FALLAS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO DE KERALA	26
VI. EVALUACIONES DEL PROGRAMA HASTA 2007.....	26
1. PRINCIPALES FALLAS Y DEFICIENCIAS.....	26
2. LOGROS	27
KERALA: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA	29
SÍNTESIS DEL LIBRO “LOCAL DEMOCRACY AND DEVELOPMENT: THE KERALA PEOPLE’S CAMPAIGN FOR DECENTRALIZED PLANNING”	29
POR MARTA HARNECKER	29
I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	29
1) Invertir el poder piramidal [2]	29
2) Ventajas de la descentralización [3]	29
a) Mejora la eficiencia en la ejecución de las obras	29
b) Permite al estado ser más eficiente	29
c) Previene el mal uso de los recursos.....	29
d) Permite un mejor monitoreo de los programas	29
e) Moviliza significativos recursos humanos para crear infraestructura social y física.....	29
f) Estimula la colaboración de las redes u organizaciones sociales existentes.....	29
3) Obstáculos para la descentralización [4].....	29
a) Tradiciones políticas centralistas.....	29
b) Crisis económicas que obligan a centralizar	29
c) Rechazo a transferir poder del aparato central por poderosos intereses políticos y burocráticos	29
d) Necesidad de llenar ciertas precondiciones que sirven de pretexto para posponer indefinidamente la descentralización.....	29
4) Requerimientos para una descentralización exitosa [4 y 9]	30
a) Un marco administrativo y legal apropiado	30
b) Una base de información local	30
c) Capacidad para construir programas	30
d) Un grupo de expertos que sea capaz de abordar los aspectos técnicos de la planificación	30
e) Cultura cívica.....	30
5) Argumentos que se usaron para oponerse a la planificación desde abajo [8-9].....	30
II. KERALA: ALGUNAS IDEAS	30
1) Niveles de toma de decisiones.....	30
2) DEscentralización y cambios requeridos en el funcionamiento del estado [16].....	30
a) En la estructura administrativa	30
b) En la asignación de funciones y poderes.....	30
c) En el control de los recursos	30
3) Kerala rompe con esa secuencia lógica – tecnológica [17].....	31
4) Elementos centrales de la experiencia de Kerala	31
a) La gente participaba en sus asambleas de grama sabhas localizando problemas y necesidades locales	31
b) Transparencia.....	31
c) Necesidad de crear una nueva cultura cívica [19-20].....	31
5) Fases en la experiencia de Kerala [18-19]	31
6) Objetivo último de la descentralización [20]	32
7) Medidas que hay que tomar para realizar una planificación participativa descentralizada.....	32

PRIMERA FASE: ASAMBLEAS COMUNITARIAS - IDENTIFICANDO NECESIDADES LOCALES [56-75].....	32
1) Buscando cómo involucrar a la oposición [56]	32
2) Cómo asegurando asistencia y participación en las Reuniones [57]	32
3) Se adoptaron pasos concretos para involucrar a partidos y liderazgos y convocar a todos los sectores. [63]	33
SEGUNDA FASE: SEMINARIOS DE DESARROLLO [76 – 92]	33
1) Generando una base de datos para la planificación local [78-80].....	33
2) Identificando micro-ecozonas [80-84].....	34
3) Aprendiendo a escribir un informe de desarrollo [84-87].....	34
4) Seminarios de desarrollo [90-92].....	35
TERCERA FASE: GRUPOS DE TRABAJO, PREPARACIÓN DE LOS PROYECTOS	35
1) Grupos de trabajo [97-98].....	35
2) Manual para preparar proyectos [97-98]	35
3) Algunas definiciones [93-94]	35
a) Líneas de trabajo centrales	35
b) Proyectos.....	35
c) Plan.....	35
d) Programa.....	35
4) Elementos que entran en todo proyecto [95-97]	36
5) Baja calidad de los proyectos y soluciones [99-103].....	36
6) Los funcionarios deben Apoyar pero no imponer.....	36
CUARTA FASE: ÓRGANOS LOCALES ELECTOS FORMULAN LOS PLANES LOCALES [107-122] ..	36
1) Programa de formación de la Cuarta Fase [109-111]	36
2) Documento del Plan	36
3) Guía sectorial.....	37
QUINTA FASE: PLANIFICANDO HACIA ARRIBA EN LUGAR DE HACIA ABAJO: EL PAPEL DE LOS BLOQUES Y DISTRITOS [123-144].....	37
1) Algunas preguntas de interés [123].....	37
2) Métodos para integrar los planes de los grama panchayats	37
3) Carácter del apoyo técnico [136-137].....	38
4) Papel de los equipos asesores [135-139]	38
a) Convocatoria pública	38
b) Preparación que se les otorga.....	38
c) Jubilados interesados en asesorar	38
III. EL PRIMER AÑO (1997-98) [145-63]	38
1) Fondos del gobierno central y otros [147]	38
2) Planes centrales y planes locales	39
IV. DE LA PLANIFICACIÓN DE LA GENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN	39
1. CÓMO RESUELVEN LA ENTREGA DE RECURSOS [164-5]	39
1) Selección de los beneficiados con proyectos [167].....	39
2. TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCIÓN [200].....	39
1) Libros abiertos de todos los documentos	39
2) Exhibición en murales.....	39
3) Penalidades	40
4) Auditoria social	40
5) Ombudsman (comité sancionador).....	40
6) Tribunales de apelación.....	40
3. LA INFORMACIÓN TECNOLÓGICA FORTALECE LA DEMOCRACIA LOCAL [203]	40

4. PLANES DISTRITALES PERSPECTIVOS [204-205]	40
5. ENTRENAMIENTO INSTITUCIONALIZADO [206-207]	40
1) Errores cometidos.....	40
2) De la experimentación a la institución (1998-2001)	41
V. LA GRAN MARCHA HACIA ADELANTE: LOGROS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA [211-213]	41
1) Puesta en práctica de una genuina planificación de abajo hacia arriba.....	41
2) Cambios en los participantes	41
a) Amplia unidad en la base	41
b) Participación creciente de los partidos políticos.....	41
c) Cambios de actitud positivos en los participantes	41
d) Desarrollo de una cultura más democrática	41
3) Avances en la lucha contra la pobreza.....	41
a) Mejoran considerablemente las condiciones de vida de cientos de miles de personas (especialmente en el hábitat).....	41
b) Se crean nuevas fuentes de empleo	41
4) Avances en la participación	42
a) Mejoran asambleas comunitarias (grama sabhas).....	42
b) Consolidación de grupos de tarea	42
c) Entusiasta participación de grupos de expertos voluntarios.....	42
d) Nacimiento de los grupos de vecinos	42
e) Comités de beneficiados	42
f) Grupos de ayuda mutua.	42
5) Reducción de la corrupción y del nepotismo	42
6) Mejoramiento de los resultados de la planificación	42
7) Presencia de la mujer se hace natural	42
KERALA: EXPERIENCIAS DE COOPERATIVAS	43
RICHARD W. FRANKE.....	43
I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	43
II. LA KERALA DINESH BEEDI (KDB): UNA EXITOSA COOPERATIVA PROPIEDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL ESTADO KERALA.....	43
1) Descripción general.....	43
2) Estructura de las cooperativas locales	44
3) Estructura de la cooperativa central	44
4) Beneficios para los obreros de la cooperativa.....	45
5) Desigualdad.....	45
6) Democracia.....	46
7) Supervisión y sindicatos	46
8) Relaciones con la comunidad más grande.....	46
9) Usado como modelo en cooperativas de micro-finanzas de mujeres autoasistidas	46
10) Resultados en 2006.....	47
11) Los problemas típicos de las cooperativas.....	48

ANEXOS

ANEXO 1. Subdivisión territorial de estado Kerala	49
ANEXO 2. El principio de subsidiaridad.....	50
ANEXO 3. Democracia local: La "estructura administrativa invertida" de Kerala	51
ANEXO 4. Los auto estudios de las comunidades locales	52
ANEXO 5. Formación de activistas voluntarios	53
ANEXO 6. Transparencia versus corrupción: el papel de la auditoría social en kerala	55
ANEXO 7. El micro-crédito en Kerala: uso de la planificación local para impulsar los proyectos de empleo	56
GLOSARIO	58

LA CAMPAÑA DEL PUEBLO: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA. LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR LOCAL DE KERALA

**ANDRÉS SANZ MULAS
CARMEN PINEDA NEBOT**

I. DATOS REFERENCIALES SOBRE KERALA

En este punto pretendemos plantear muy someramente algunos aspectos significativos del proceso de descentralización de la planificación y participación del pueblo que se está produciendo en el Estado Kerala de la Unión India en los últimos tres años. Comenzaremos por algunos datos referentes a este estado.

1. DATOS GEOGRÁFICOS

Kerala es un pequeño estado en la República India. Su territorio supone el 1,2% del total de la Unión. Está situada en el extremo sur oeste. Limita al oeste con el Mar de Arabia y al este con la cordillera Western Ghats. Su población es de 29 millones de habitantes. Un hecho muy significativo en este estado es que es el único de la India en el que hay más mujeres que hombres (51% de mujeres).

2. DATOS DEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS

En Kerala se han producido rápidos cambios demográficos en el corto espacio de dos décadas. El estado es la vanguardia de estos avances debido a la caída de la tasa de natalidad, de mortalidad, de mortalidad infantil y altas tasas de alfabetismo, especialmente en las mujeres.

La esperanza de vida en el año 90 era de 74,7 años para las mujeres y 67,3 para los hombres, en el caso español es de 81 en las mujeres y 74 en los hombres.

El crecimiento del Producto Nacional Bruto en 1997-1998 fue del 6,6 %, el crecimiento de toda la India fue del 5%.

Existía una alta tasa de crecimiento de la población desde principios del siglo XX hasta 1971. En ese periodo, la población de Kerala creció 3,34 veces mientras que la población india creció 2,3 veces. El periodo comprendido entre 1961 y 1971 fue crucial en esta transición demográfica. Entre 1971 y 1981 la tasa de crecimiento de la población descendió en un 27%. Entre 1981 y 1991 volvió a descender en un 26%. Actualmente la tasa de crecimiento de la población es del 1,3%.

La renta per cápita en Kerala (1997-1998) es de 10.936 rupias (36.028 pesetas, US\$ 219), un 14% menos que la India. España para el año 1997 tenía una renta per cápita de 1.870.000 pesetas, esto es aproximadamente US\$ 11.333 o 467.500 rupias. Es decir 43 veces más.

3. ACONTECIMIENTOS HISTÓRICOS QUE FAVORECEN LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA

India es un sistema federal y Kerala es uno de los estados que lo componen. El estado se creó en 1956. Antes de esto estaba formada por tres reinos: Travancore, Cochin y Malabar.

1) ELECCIÓN DEL PARTIDO COMUNISTA (1957)

Las primeras elecciones se produjeron en 1957, donde el Partido Comunista de India¹ alcanzó el poder: fue el primer gobierno comunista elegido en el mundo.

Se inició inmediatamente una reforma agraria. Anteriormente lo que existía era un sistema feudal. Se permitió mantener a los propietarios de tierras hasta 5 hectáreas y el resto fue expropiado y entregado a los jornaleros. Los campesinos que arrendaban las tierras se convirtieron en propietarios. Este fue un importante punto de partida para un desarrollo equitativo en Kerala. Y se conoce como el modelo de desarrollo de Kerala.

2) POLÍTICAS DE AUMENTO DEL NIVEL DE SALUD, EDUCACIÓN Y DISMINUCIÓN DE LA POBREZA

Kerala ha alcanzado altos niveles de desarrollo social (salud, educación, transición demográfica, etcétera.) con bajos niveles de crecimiento económico en relación con el resto de la India.

El gobierno de Kerala llevó a cabo grandes inversiones en sanidad y educación. El gobierno suministra asistencia sanitaria a los más pobres. Se establecieron centros de asistencia primaria en cada municipio². La educación primaria y secundaria es gratuita, siendo la primaria obligatoria. Se impulsó especialmente la educación de la mujer. Los alimentos de primera necesidad se subvencionaron. Todo esto ayudó a aumentar el nivel de salud y disminuir el de pobreza.

El Partido Comunista y el Partido del Congreso³ son los partidos más importantes de Kerala, integrados en dos coaliciones electorales. Suelen alternarse en el poder.

3) CAMBIOS CONSTITUCIONALES

Antes de iniciar la descripción de la experiencia de Kerala en planificación descentralizada y participación, describiremos someramente las implicaciones de las enmiendas 73 y 74 de la Constitución de la Unión India de 1993, que han permitido el desarrollo del proceso keralí.

Se establece una estructura uniforme de tres niveles de corporaciones locales: distrito, bloque y municipio, con elecciones cada cinco años, organizadas por una comisión electoral independiente. Un conjunto de 29 competencias deberán ser transferidas a las corporaciones locales. Los gobiernos de los estados deberán crear una comisión para determinar los ingresos del estado que corresponden a los gobiernos locales.

La modificación constitucional permite la existencia de un auténtico nivel de gobierno local que hasta el momento no era posible.

1 El Partido Comunista de la India, que era parte de la Internacional Comunista, fue fundado en 1925

2 N de E: Es necesario aclarar que en Kerala, el municipio refiere a pueblos urbanos de pequeño o mediano tamaño, es decir, entre 100,000 y 200,000 personas. Para una explicación de la división territorial y administrativa del Estado Kerala, revise el anexo "Subdivisión territorial del Estado Kerala."

3 El Partido del Congreso (también conocido como el Congreso Nacional Indio, CNI) es uno de los principales partidos políticos de India. Fundado en 1885, el Partido del Congreso lideró el Movimiento de Independencia indio. Hoy en día sus 145 diputados forman el mayor contingente parlamentario. El partido a su vez lidera la coalición de gobierno apoyado por el Frente de Izquierda.

El Estado Kerala en el que se habían producido importantes transformaciones como la reforma agraria, alfabetización de toda la población y un gran desarrollo de las organizaciones de base tenía unas condiciones privilegiadas para desarrollar estas instituciones. Se habían desplegado distintos intentos para desarrollar un sector local desde la creación del Estado Kerala y la elección de su primer gobierno en 1957, pero hasta 1991 no hubo representantes elegidos en el sector local. La llegada al poder en 1996 del Frente Democrático de Izquierda ha supuesto un cambio fundamental en el proceso de consolidación del sector local y el inicio de lo que podríamos denominar autogobierno local.

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno fue transferir del 35 al 40% de las inversiones del Noveno Plan a proyectos y programas propuestos por las corporaciones locales.

II. PROCESO DE PLANIFICACIÓN DESDE ABAJO HACIA ARRIBA

Uno de los rasgos más originales del proceso de descentralización y participación en Kerala es la vinculación entre la planificación descentralizada y las instituciones locales. Se intenta que el proceso de planificación se inicie en las bases con la máxima implicación de los ciudadanos. Es un proceso de planificación que pretende ser desde abajo hacia arriba.

La participación de los ciudadanos, y éste es un elemento peculiar, no está limitada a los representantes elegidos o a las asociaciones u organizaciones, sino que incluye a los ciudadanos en las asambleas del municipio⁴ (*grama sabhas*), a expertos no funcionarios y a voluntarios que participan en la preparación de los informes, formulación de los proyectos y confección del plan.

Para poder llevar a cabo esta transformación, el gobierno del Estado Kerala ha puesto en marcha una serie de medidas de reorganización administrativa y modificaciones legales a objeto de institucionalizar el proceso de planificación y ejecución a nivel local.

Los cambios institucionales que deben producirse, así como otras condiciones necesarias para que el proceso tenga éxito, como son la formación del personal y la creación de bases de datos, exigirán algunos años para llevarse a cabo y ser plenamente operativos. El gobierno de Kerala es consciente de la existencia de desfases entre las condiciones necesarias para llevar a la práctica con el máximo de eficacia el proyecto y las posibilidades de satisfacer a corto plazo esas condiciones.

Teniendo en cuenta que se va a producir inevitablemente esa demora, se pretenden establecer mecanismos para dotar informalmente de capacidades mínimas a las instituciones locales para que sean capaces de preparar y poner en marcha los planes.

Con este objetivo se desarrolla la Campaña para la planificación descentralizada. Se trata pues de reforzar el proceso acelerando la creación de las condiciones necesarias para que pueda tener éxito.

1. LA CAMPAÑA DEL PUEBLO PARA LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA

Como hemos comentado anteriormente, una vez tomada la decisión política de descentralizar la planificación e incorporar a los ciudadanos al proceso, se pone en marcha esta Campaña. Nos vamos a referir aquí a sus elementos más destacados sin entrar en detalles de la misma.

Esta Campaña se inicia el 17 de agosto de 1996. Se estructura en seis fases. Se crea un Consejo Asesor, compuesto por eminentes personalidades del estado, que trata de asegurar el más alto consenso en torno a la Campaña. El Consejo, junto a representantes de todos los partidos políticos y

4 N de E: Hemos decidido dejar la palabra municipio que aparece varias veces en la versión original del artículo, pero sería más apropiado hablar de asambleas al nivel del ward.

de las organizaciones de masas más importantes, incluye también a los rectores de las universidades y líderes culturales.

1) ASPECTOS MÁS RELEVANTES

Los aspectos más relevantes, en nuestra opinión, de las distintas fases son los siguientes:

a) Se parte de la identificación de las necesidades sentidas por el pueblo

Se parte de la identificación de las necesidades sentidas por el pueblo; es el primer paso de la descentralización. Esto se lleva a cabo mediante la convocatoria de las asambleas de los municipios (*grama sabhas*), intentando asegurar la máxima participación de los ciudadanos y especialmente de las mujeres y otros sectores marginales. Para facilitar la participación las asambleas se convocan los días no laborables.

b) Participación de voluntarios

Un elemento muy importante en el proceso keralí es la participación de voluntarios, directamente y sin mediación de organización alguna. Equipos de voluntarios visitan los hogares y explican los objetivos de la campaña a objeto de fomentar la participación de la población. Se estima que alrededor de 2 millones y medio de personas participaron en las reuniones de las asambleas de los municipios. Un 27% de los participantes eran mujeres, cifra que, dada la situación de la mujer en la India, es muy importante.

c) Determinación de los recursos humanos y materiales de la localidad

La determinación de los recursos humanos y materiales de la localidad es un elemento previo necesario al proceso de planificación. Se trata de analizar las necesidades con los recursos disponibles de la población. El proceso de descentralización y participación está produciendo un mejor aprovechamiento de los medios existentes en los diferentes municipios debido a que se va generando progresivamente una cultura de eficiencia en el uso de los recursos, que lo primero que exige es conocer cuáles son los disponibles. Evidentemente la capacidad de recoger datos, analizarlos y generar informes relevantes ha sido muy diferente de un municipio a otro. De hecho, se reconoce como uno de los puntos débiles del proceso.

d) Elaboración de proyectos

Una vez conocidas las necesidades y los recursos disponibles, se procede a elaborar los proyectos. Se crean grupos de trabajo para esta tarea. Posteriormente estos proyectos se integran en el plan anual a nivel municipal. Estos planes se integran a nivel de distrito y bloque. En esos niveles se procede a la evaluación de los mismos en términos técnicos, sin cuestionar las prioridades definidas por los municipios.

e) Cuerpo de técnicos voluntarios

En esta fase se produce otro hecho peculiar del proceso keralí: el llamado cuerpo de técnicos voluntarios. El número de proyectos a evaluar era tan alto que no se disponía de la estructura administrativa suficiente. Por esta razón se incorporan al proceso como voluntarios a más de 4 mil expertos, especialmente profesionales y expertos jubilados, que debían comprometerse a dedicar al menos un día a la semana a apoyar técnicamente a los municipios. Volvemos a observar en este tema un elemento recurrente como es la participación de los voluntarios directamente con las instituciones públicas.

f) La necesidad de formación y la transparencia en la gestión

Para terminar este punto querríamos destacar dos aspectos claramente asumidos en esta experiencia: la necesidad de formación y la transparencia en la gestión. Respecto al primero, es necesario decir que se ha desarrollado un amplísimo programa de formación a todos los niveles del estado: distrito, bloque y municipio y, en relación al segundo, cualquier ciudadano puede conocer las cuentas de todos y cada uno de los proyectos desarrollados en su municipio con tan solo pedir las. Las cuentas agregadas del municipio se publican y reparten a la población.

EL EXPERIMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN KERALA

RICHARD W. FRANKE

I. INTRODUCCIÓN

Entre 1996 y 2001, el Estado Kerala en la India emprendió un experimento notable y radical de democracia. Allí, este experimento se conoció como *onpattu padhathi — janakkiya padhathi* que significa “El Noveno Plan — El Plan del Pueblo”, en referencia al Noveno Plan Quinquenal de la India durante el cual tuvo lugar la campaña.

En 2007 los efectos de la Campaña del Plan del Pueblo, CPP, continúan en lo que se refiere a:

- La profundización de la democracia y la participación del pueblo de Kerala en la planificación del desarrollo de sus propias comunidades;
- la creación de un número creciente de cooperativas de mujeres con micro créditos que sacan de la pobreza a muchos hogares; y
- las acciones creativas del pueblo para mantener y restaurar el medio ambiente.

Sería un error sólo hablar de los logros de la Campaña: este proceso sufrió muchos reveses y tuvo muchas deficiencias.

La notable experiencia de la Campaña del Noveno Plan en Kerala merece ser estudiada por todas las personas que tienen interés en construir un futuro más justo, más igualitario, más democrático y más sustentable para el mundo y para sus pueblos. En vista de que la Campaña de Kerala se parece a la lucha por la democracia descentralizada en Venezuela, algunas de sus experiencias podrán interesar a los activistas comprometidos con la revolución bolivariana. En esta presentación he intentado hacer hincapié en los elementos básicos de esta Campaña, con la esperanza de que la información sobre las prácticas en Kerala pueda despertar la creatividad de los activistas, los miembros de las comunidades y los líderes en Venezuela.

II. EL CONTEXTO DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO

La Campaña fue el producto de la experiencia de muchas décadas de lucha del movimiento de izquierda en Kerala. Empezando a fines del Siglo XIX, en oposición al sistema de castas, este movimiento se desarrolló paralelamente dentro del movimiento por la independencia de la India, el movimiento sindical de los años 20 y 30 y el movimiento campesino por la reforma agraria. Un momento clave en su desarrollo fue la victoria electoral del Partido Comunista de la India en 1957, en los comicios de la Asamblea Estatal. La administración comunista de 1957 promovió muchos programas dirigidos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. En las décadas

subsiguientes varias administraciones de coaliciones de izquierda fueron electas, incluyendo el actual Frente Democrático de Izquierda (FDI), elegido para el periodo 1996-2001 y la administración del FDI elegida en el 2006.

Después de muchas reformas y programas en función de redistribuir la riqueza, los activistas progresistas, al principio de los años 90, llegaron a la conclusión de que se podía utilizar la energía y la creatividad de la democracia local como herramientas para simultáneamente lograr:

- Incrementar tanto la producción como la productividad;
- mejorar la prestación de los servicios públicos;
- incrementar la transparencia y disminuir la corrupción;
- disminuir la hostilidad y el conflicto entre grupos políticos rivales;
- mejorar el papel y la posición de la mujer; y
- promover un uso más sustentable y más ambientalmente amigable de los recursos.

III. LOS OBJETIVOS Y MECANISMOS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO

Los organizadores de la nueva generación de activistas de izquierda que adquirieron importancia en la administración de 1996 del Frente Democrático de Izquierda pensaron en la Campaña como un medio para:

- Fomentar la participación local, destinando del 35% al 40% del presupuesto total del Estado Kerala al desarrollo de las comunidades locales: las personas participarían porque tendrían el poder de tomar decisiones en asuntos concretos e importantes;
- educar a la población sobre la realidad de la planificación, utilizando tanto la experiencia como sesiones de formación para los voluntarios de los barrios urbanos y rurales;
- lograr que cada aldea y barrio urbano hiciera un informe por escrito sobre sus problemas y los recursos disponibles para superarlos;
- hacer que las personas donaran suficiente trabajo y recursos materiales, lo que incrementó el financiamiento del gobierno de un 10% a un 25 %;
- desatar los talentos creativos de la mujer del hogar y ponerlos en la esfera pública lanzando convocatorias dentro del contexto de la Campaña e implementando algunas normas como la que dice que debe haber por lo menos una mujer en cada uno de los grupos de trabajo (ver más adelante);
- crear proyectos especiales para la mujer y para los grupos tribales y de castas más oprimidos;
- introducir una controlaría social extendida (ver más adelante) para prevenir la corrupción antes de que ésta ocurra, que es un método más efectivo y menos costoso que el de intentar detener y sancionar a los funcionarios y contratistas corruptos;
- sacar a los burócratas de sus oficinas y colocarlos en contacto con el pueblo;
- crear una nueva generación de líderes locales que entienda profundamente lo que es la democracia participativa; y

- generar las condiciones en las cuales las cooperativas locales, utilizando insumos locales y vendiendo en mercados locales, puedan desarrollarse y prosperar. Éste es un ejemplo de lo que, a veces, en la India se llama “el socialismo Ghandiano”.

IV. ACCIONES Y LOGROS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO

La Campaña del Plan del Pueblo tiene tres etapas generales:

Primera etapa:

Movilización de la población, educación, recopilación de datos y actividades de planificación. Esta etapa incluye varias “mini-etapas”.

Segunda etapa:

Diseño y ejecución de proyectos que mejoren la prestación de servicios públicos: carreteras, puentes, escuelas, consultorios médicos, etcétera.

Tercera etapa:

Creación de cooperativas que reciban recursos a través del micro crédito y de otros mecanismos en función de generar empleo y reducir la pobreza.

Dentro de cada etapa se desplegaron varias acciones o procesos. A continuación se dan más detalles de estos pasos.

Consideraremos cada paso de cada etapa, organizando nuestro análisis en función de:

- Los problemas a resolver;
- las soluciones encontradas en el curso de la CPP.

En la tabla al final de este texto hay un resumen de lo expuesto.

ACCIÓN 1. DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL ADMINISTRATIVO: TRASPASO DEL 35% AL 40% DE LOS FONDOS DEL PLAN DEL ESTADO KERALA A LOS ÓRGANOS LOCALES

Problema: *Cómo entusiasmar a la gente con el plan de descentralización y desatar su energía.*

Solución: Transferir a las comunidades una cantidad importante de dinero para que el pueblo vea que el gobierno toma el Plan muy en serio.

La decisión tomada por el gobierno del Frente Democrático de la Izquierda, elegido en 1996, de transferir del 35% al 40% de los fondos del Plan a las aldeas y a los órganos municipales fue una medida revolucionaria. Los organizadores de la Campaña se dieron cuenta de que sólo si la descentralización se realizaba en grande, podría tener trascendencia. El traspaso de los fondos a los niveles inferiores fue 50 veces más grande que los montos que se había intentado traspasar en oportunidades previas.

El traspaso de fondos ocurrió en todas las 990 aldeas rurales (*panchayats*), en 152 “bloques de desarrollo” (grupos de 2 a 14 aldeas), en 58 municipalidades y corporaciones y en 14 distritos. Estos mil 214 órganos locales constituyen las unidades políticas de desarrollo de la Campaña.

ACCIÓN 2. REALIZACIÓN DE ASAMBLEAS LOCALES (GRAMA SABHAS)

Problema: *Involucrar a un número grande de personas para que las comunidades tengan una buena representación.*

Solución: Anuncios en los periódicos, radio y televisión, convocatorias a nivel local de los partidos y organizaciones de masas, reuniones con mujeres, afiches, exposiciones, eventos en las escuelas, representaciones musicales, teatro de calle y desfiles con lámparas de aceite de coco.

Solución: Entregar invitaciones escritas a mano en cada hogar.

Solución: Organizar las asambleas para la tarde del domingo, cuando hay menos gente trabajando.

Resultado: Hasta un 30% de los hogares enviaron por lo menos un miembro a la primera ronda de asambleas.

ACCIÓN 3. POTENCIAR LAS DELIBERACIONES

Problema: *Como el objetivo de las asambleas es escuchar las opiniones de las personas comunes y corrientes sobre los problemas de sus comunidades, asegurar que las discusiones en las asambleas cumplan con esta meta y que no sean solamente eventos para dar publicidad a los políticos, y conseguir que las personas sientan que realmente pueden expresar sus criterios.*

Solución: Avisar de antemano que las intervenciones de apertura están limitadas a 30 minutos, las presentaciones de los expertos a 40 minutos y que el presidente o la presidenta de la asamblea va a hacer respetar esta regla.

Problema: *Cómo lograr que las discusiones sean “deliberaciones” genuinas y no simplemente confrontaciones y rivalidades entre los partidos políticos.*

Solución: Después de las intervenciones de apertura, dividir la asamblea en grupos pequeños para hablar de áreas específicas de interés, tales como: agricultura, riego, derechos de la mujer, etcétera. Utilizar la escuela local como el sitio donde se celebra la asamblea porque se puede aprovechar el patio para las reuniones grandes y las aulas para los grupos temáticos.

Solución: Utilizar a personas con formación como facilitadores que utilicen una serie de preguntas para orientar las discusiones.

Solución: Reunirse de nuevo más tarde para los informes de los grupos temáticos.

ACCIÓN 4. IDENTIFICAR Y EVALUAR LOS RECURSOS LOCALES

Problema: *Ayudar a las personas a darse cuenta de la necesidad de ajustar sus necesidades a los recursos, lo que contribuye a evitar ideas y reclamaciones poco realistas.*

Solución: Después de la primera asamblea, organizar un grupo de acción de los participantes para recopilar datos de las oficinas de las aldeas o de los barrios urbanos, para entrevistar a los ancianos de las comunidades sobre la historia local, haciendo hincapié en sus luchas para mejorar sus vidas.

Solución: Organizar paseos por los barrios, donde quienes lo deseen, acompañados de un facilitador entrenado recorran el barrio a pie por una línea central identificando las características ambientales y los recursos disponibles para solucionar los problemas que surgieron de las asambleas (100 de las aldeas ya tenían información detallada de este tipo y como resultado no necesitaban un paseo por el barrio). Estos paseos son muy útiles para identificar las micro-ecozonas.

ACCIÓN 5. REDACTAR LOS INFORMES DEL DESARROLLO LOCAL Y SEMINARIO SOBRE EL DESARROLLO

Problema: *Sistematizar y difundir los resultados de la recopilación de datos de tal manera que la comunidad entera los pueda conocer.*

Problema: *Ajustar los recursos identificados con las necesidades percibidas tales como fueron expresadas en las asambleas locales.*

Solución: Redactar un informe del desarrollo del *panchayat*.

La Junta Estatal de Planificación suministró una planilla con un listado de los 12 capítulos recomendados y con algunas sugerencias de cómo debe ser el contenido de cada capítulo. Los informes de estos barrios variaron entre 75 y 200 páginas, y los gastos de la impresión fueron pagados con aportes de la comunidad local; ellos constituyen uno de los más importantes productos de la auto-educación y auto-estudio en la historia reciente.

Solución: Utilizar estos informes como documentos de discusión en los seminarios sobre el desarrollo. En esta etapa de la participación popular, alrededor de 20 personas por circunscripción — elegidos en las asambleas — se reunieron para hacer recomendaciones de proyectos. Como en los *grama sabhas*, las intervenciones de los políticos tenían límites de tiempo y las discusiones en grupos pequeños se organizaron de manera de estimular una verdadera interacción entre las personas que participaban.

ACCIÓN 6. REDACTAR, EVALUAR, PRIORIZAR Y EJECUTAR LOS PROYECTOS Y LOS PLANES

Problema: *Cómo avanzar desde las necesidades percibidas y desde la recopilación de datos a las propuestas de acción.*

Solución: Los seminarios de desarrollo crean grupos de tarea cuya responsabilidad es redactar las propuestas concretas de proyectos que incluirán las especificaciones técnicas y la contabilidad financiera.

Solución: Movilizar a expertos jubilados para ayudar a la evaluación técnica y financiera de los proyectos. El cuerpo de voluntarios técnicos tiene 4 mil integrantes entre los cuales se encuentran ingenieros, médicos, profesores y otros profesionales para los cuales la Campaña se convirtió en una forma, tanto para salir del retiro como para añadir una satisfacción personal a sus vidas. Una vez redactados, evaluados y aprobados los planes, su implementación se benefició mucho de los conocimientos y habilidades de los voluntarios; muchos de ellos apoyaron y asesoraron a los comités locales de monitoreo.

ACCIÓN 7. REDUCIR O ELIMINAR LA CORRUPCIÓN

Problema: *Minimizar la corrupción que interfiere en la prestación de los servicios públicos y hace que la población adopte una actitud de escepticismo, apatía o menor disposición a participar en proyectos o campañas.*

Solución: Utilizar el método de reuniones abiertas como una manera de ejercer la contraloría social y reducir el potencial de corrupción.

Solución: Decidir en reuniones públicas quiénes van a ser los beneficiarios de los fondos “anti-pobreza” utilizando una planilla diseñada de antemano. Colocar cartelera fuera de las oficinas de las aldeas donde se pegan anuncios con todos los detalles de todos los gastos públicos.

Solución: Utilizar a los miembros del voluntariado ya que, como son jubilados, es menos probable que sean parte de la red de corrupción, para llevar a cabo auditorías públicas de los proyectos técnicos (por ejemplo carreteras) donde se exigen informes técnicos de ingeniería.

Solución: Establecer comités de monitoreo integrados por ciudadanos normales para vigilar los procesos de selección, ejecución y evaluación de proyectos.

Estos esfuerzos para prevenir la corrupción antes de que ésta ocurra han tenido un éxito bastante grande, pero la lucha para crear medidas para reducirla aún más, continúa.

ACCIÓN 8. INCREMENTAR EL NÚMERO DE VOLUNTARIOS Y MOSTRAR QUE SE TOMAN EN SERIO LAS IDEAS DEL PUEBLO PARA REDUCIR EL ESCEPTICISMO Y LA APATÍA

Problema: *Años de rivalidad política intensa y de fragmentación de los partidos políticos hicieron que muchas personas reaccionaran negativamente y dudasen de participar en campañas, cualquiera que fuera el tipo de éstas.*

Solución: La Campaña creó una serie de procesos en los cuales el pueblo vio que se tomaron en serio sus ideas. La formación de los líderes voluntarios (ver Acción 13) potenció la idea del trabajo y de las donaciones voluntarias.

Numerosas encuestas señalan que los que participan en la Campaña se sienten más positivos, más calificados y más potenciados por el hecho de que la misma ocasiona cambios verdaderos en sus comunidades. La movilización exitosa de 4 mil voluntarios muestra el interés creciente por la Campaña entre los keralianos. Aunque algunos activistas esperaban que los fondos entregados por el gobierno crecieran en un 25% por los aportes de los voluntarios en términos de trabajo y dinero, los documentos del plan de la Campaña señalan que los recursos disponibles crecieron sólo en un 10% por éstos. El surgimiento espontáneo de los grupos barriales (ver Acción 17) es una evidencia más del optimismo provocado por la Campaña.

ACCIÓN 9. ENTREGAR DIRECTAMENTE FONDOS PARA PROYECTOS DE CASTAS INFERIORES Y A GRUPOS TRIBALES

Problema: *Los grupos de las castas inferiores y los grupos tribales, que muchas veces son débiles políticamente, son incapaces de ejercer presión para conseguir la parte de los fondos gubernamentales que en justicia les corresponde. La mayoría de las veces los gobiernos locales, aunque clasifican todos los proyectos de calles y carreteras como parte de los beneficios para los más carentes, no hacen llegar esos beneficios a esos sectores.*

Solución: Asignar directamente un porcentaje dado de los recursos a proyectos para estos grupos, aunque eso entre, hasta cierto punto, en conflicto con la idea del empoderamiento local. Los datos muestran que este mecanismo trae como consecuencia mejoras en la vivienda, servicios sanitarios y agua potable a algunos de los grupos anteriormente aislados y excluidos.

ACCIÓN 10. PROMOVER PROYECTOS QUE BENEFICIEN A LA MUJER

Problema: *Muchas veces a las mujeres se las posterga o margina en los proyectos de desarrollo.*

Solución: Exigir que haya una evaluación de los efectos según el género de cada proyecto y un compromiso de que el 10% de los proyectos será para beneficiar a las mujeres exclusivamente. El Componente Femenino del Plan ha conllevado proyectos en el cultivo de hortalizas, cooperativas de costura, formación en informática, movilización del personal *anganawady* (guarderías infantiles), construcción de nuevos edificios para preescolares que se utilizan como centros comunitarios para la mujer. A medida que la Campaña se desarrollaba las mujeres empezaron a jugar un papel cada vez mayor en la creación de comités de monitoreo de la violencia doméstica y para conseguir trabajo para mujeres como plomeras, picapedreras y choferesas de *pedicabs* (taxis de bicicletas), empleos que antes estaban reservados exclusivamente a hombres.

Solución: Exigir que haya por lo menos una mujer, por ejemplo, como recopiladora de datos, en todos los grupos que redactan informes y por lo menos una mujer en los grupos de tarea.

Solución: Estimular y apoyar estudios sobre la situación de la mujer. Esto es, las mujeres en una aldea o un barrio urbano investigan los criterios de las mujeres de esas áreas acerca de varios problemas que van desde la nutrición y la salud hasta problemas de empleo y trabajo en el gobierno.

ACCIÓN 11. DESCENTRALIZAR TODO LO QUE SE PUEDA PARA QUE EL GOBIERNO FUNCIONE MEJOR

Problema: *Coincidencia y confusión entre varios departamentos y niveles del gobierno.*

Solución: Seguir el principio de “subsidiaridad,” todo lo que se puede hacer al nivel más bajo, más local, se debe hacer ahí; que se remitan a un nivel más alto solamente aquellas acciones que necesiten de niveles más altos de administración. Utilizar las instituciones elegidas democráticamente para mitigar los efectos del solapamiento y la falta de coherencia en la planificación local.

Solución: Las aldeas remiten sus planes a “bloques de desarrollo” (grupos de 2 hasta 13 aldeas) donde las asambleas elegidas (con asesoramiento de expertos) los revisan para ver si hay falta de datos y conflictos.

Ejemplo: Dos comunidades contiguas planifican sistemas de riego que están en conflicto. En este caso la asamblea del bloque sugiere una solución.

Ejemplo: Un barrio urbano planifica una campaña anti-rábica pero el barrio contiguo no tiene un plan similar. La asamblea del bloque asigna parte de sus fondos a extender el plan anti-rábico porque es más probable que un plan a gran escala tenga más éxito.

Solución: Un proceso similar que va del nivel de los bloques hasta la asamblea zonal elegida.

Solución: El gobierno del Estado Kerala se responsabiliza por las funciones que no son propias del nivel local.

Ejemplo: La vivienda, el suministro del agua potable y las letrinas son problemas que se resuelven mejor en el nivel de la aldea o del barrio urbano.

Ejemplo: Proyectos industriales importantes y la generación de la energía eléctrica son propios del gobierno central del estado.

ACCIÓN 12. NEUTRALIZAR LA OPOSICIÓN

Problema: *La oposición socava y, tal vez, sabotea la Campaña entera e intensifica las rivalidades políticas.*

Solución: Lograr que el programa sea lo más imparcial posible.

Ejemplo: Crear comités de descentralización al más alto nivel y a lo largo y ancho del estado con todos los ex primeros ministros y representantes de todos los partidos políticos (grandes y pequeños) entre sus integrantes.

Ejemplo: Asignar los fondos de una manera abiertamente imparcial. En el primer año se asignan los fondos según la población del barrio/aldea, en el segundo año se asignan utilizando una fórmula que toma en cuenta tanto la población total del barrio/aldea como el porcentaje de vecinos que viven debajo del umbral de la pobreza.

Ejemplo: Invitar a los líderes locales de la oposición a jugar un papel importante en los seminarios y otros eventos donde se comparten la información y las experiencias.

Ejemplo: Invitar a los miembros de la oposición a participar junto a los cuadros de gobierno en todos los niveles de formación. (Ver Acción 13)

Ejemplo: Estimular a los cuadros del partido de gobierno a mantener la guardia en alto contra los intentos de utilizar la descentralización en función de llenarse los bolsillos y dar publicidad periódicamente a las acciones que demuestran la cooperación entre los partidos.

ACCIÓN 13. FORMAR MASIVAMENTE A LOS LÍDERES Y ACTIVISTAS

Problema: *Administrar una campaña de largo alcance presiona significativamente la demanda de los recursos zonales y locales.*

Solución: Crear programas de formación de varios niveles que tengan manuales, campamentos de formación, concentraciones y, más tarde, seminarios donde varios representantes locales puedan intercambiar sus experiencias.

Solución: Buscar voluntarios a los que se les pague sólo sus gastos y, tal vez, un viático modesto.

Ejemplo: En el primer año de la campaña, 373 formadores al nivel estatal enseñaron a 10 mil 497 personas a nivel zonal, las que, a su vez, impartieron talleres de un día a más de 100 mil activistas locales, quienes se convirtieron en la columna vertebral de la etapa inicial de la Campaña. En 1998, 4 mil 950 educadores zonales recibieron formación especializada de 545 educadores del nivel nacional, a su vez los primeros impartieron talleres a 93 mil asistentes. En 1999-2000 hubo más formación masiva, incluyendo una serie de talleres de tres días para las activistas femeninas y las representantes elegidas.

ACCIÓN 14. MOSTRAR A CORTO PLAZO LOGROS CONCRETOS

Problema: *La descentralización avanza a un ritmo muy lento y las personas pueden impacientarse con un sinnúmero de reuniones y por tener que redactar un sinnúmero de informes.*

Solución: Lograr por lo menos algunas mejoras concretas en el primer año.

Ejemplo: Un incremento rápido en la construcción de viviendas, letrinas higiénicas, acceso al agua potable, clínicas médicas.

ACCIÓN 15. DAR PUBLICIDAD A LAS EXPERIENCIAS MÁS DESTACADAS

Problema: *Algunas comunidades tienen un desarrollo lento y esto provoca que se confundan y desilusionen.*

Solución: Organizar seminarios, editar folletos y utilizar otras medidas para divulgar ejemplos de los logros más emocionantes y creativos de las comunidades con el trabajo más avanzado.

Ejemplo: Trabajadores agrícolas construyeron un puente para crear acceso a la escuela para los hogares humildes.

Ejemplo: Un equipo local de biólogos desarrolló un programa exitoso para controlar los mosquitos sin pesticidas.

Ejemplo: Una aldea tribal creó un sistema de controlaría social muy eficaz y se transformó en una comunidad casi libre de corrupción.

Ejemplo: Una comunidad creó una asociación tipo “banco de mano de obra”, entre dueños de fincas y obreros agrícolas, que gestionó las relaciones de trabajo de una manera que benefició a ambas partes.

Ejemplo: Una comunidad inventó un proceso de “Estudio de la situación de la mujer” en el que las mujeres se desarrollaron sin que los hombres se asustaran.

Ejemplo: Una comunidad computarizó los registros de nacimientos, fallecimientos y listas electorales y esto hizo más eficiente al gobierno y más fácil el acceso a los servicios públicos, reduciendo las oportunidades a la corrupción. Más tarde se expandió a todo el Estado Kerala.

ACCIÓN 16. AGILIZAR EL PROCESO INSTITUCIONALIZANDO PROCEDIMIENTOS

Problema: *El pueblo no puede estar pendiente siempre de la Campaña, con el tiempo, demasiadas reuniones que duran hasta muy tarde minan el entusiasmo en la transformación.*

Solución: Aprobar leyes y establecer procedimientos que hagan que el proceso lleve menos tiempo.

Solución: Crear el cargo del defensor o la defensora del pueblo para contrarrestar cualquier tendencia hacia “la esclerosis” burocrática.

ACCIÓN 17. CREACIÓN ESPONTÁNEA DE GRUPOS BARRIALES

Problema: *A medida que se desarrolló la Campaña, las personas empezaron a pensar que necesitarían estructuras locales nuevas.*

Solución: Alrededor de 200 comunidades espontáneamente empezaron a establecer grupos barriales de 40-50 hogares para complementar las discusiones en las asambleas. Esos grupos tratan problemas familiares o de otros tipos que afectan el barrio. Muchos de ellos crearon fondos rotativos de ahorro que han evolucionado en cooperativas micro-crediticias de pequeña escala. (Ver Acción 19)

ACCIÓN 18. INCORPORAR LA PREOCUPACIÓN POR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Problema: *Mucha de la actividad económica amenaza con destruir los recursos naturales.*

Solución: Incorporar en el programa las prácticas de sustentabilidad ambiental lo antes posible.

Ejemplo: Ejecutar un programa de “Registros populares de biodiversidad”.

Ejemplo: Crear jardines y reservas ornitológicas de biodiversidad.

Ejemplo: Trazar el mapa de las cuencas hidrográficas y utilizar el nivel de bloques (un nivel más arriba del nivel local) para preparar planes generales de las cuencas que integren varios barrios/aldeas.

ACCIÓN 19. CREAR COOPERATIVAS FEMENINAS DE PRODUCCIÓN LOCAL FINANCIADAS A TRAVÉS DE MICRO CRÉDITOS

Problema: *Mejorar la eficiencia de los servicios públicos no basta para sacar a las personas de la pobreza.*

Solución: Utilizar las herramientas de la descentralización para crear empleos locales utilizando los recursos locales y vendiendo en mercados locales.

Ejemplo: Poner énfasis en las cooperativas de mujeres porque, en Kerala, la mayoría de las mujeres no trabaja fuera del hogar. Sus nuevos salarios aumentan estratégicamente los ingresos del hogar en una medida mayor que si los esposos cambiaran de trabajo.

Ejemplo: En un barrio entre 10 y 20 mujeres pueden crear una cooperativa.

Ejemplo: Se reúnen los domingos por la tarde; algunos de sus miembros cuidan a los niños o los llevan a las reuniones.

Ejemplo: Empezar con “frugalidad”, hacer un fondo común con los ahorros pequeños semanales, y después el banco cooperativo local les puede otorgar un micro préstamo.

Ejemplo: Se les otorga una parte de los fondos locales de descentralización como subsidio.

Ejemplo: Se destinan estos fondos locales de descentralización para crear centros de trabajo limpios y salubres.

Ejemplo: Ejemplos de productos que las cooperativas pueden producir: jabón, materiales escolares, paraguas, alimentos locales semi-procesados (pescado, especies mezcladas), salones de té y cafeterías, uniformes escolares y algunos materiales electrónicos. Todo esto se puede producir con tecnología sencilla.

Ejemplo: Vender localmente. Evitar gastar dinero en envases y publicidad costosos. Producir bienes y servicios cuya calidad es igual a la de los competidores multinacionales.

Ejemplo: Apelar a la solidaridad de la comunidad local: comprar en negocios locales para que el dinero siga circulando en la zona local, y así beneficiarse del efecto multiplicador.

Hasta un rendimiento modesto en proyectos como éstos pueda ser suficiente para colocar la mayoría de los hogares al otro lado del umbral de la pobreza.

Producción local, recursos locales, ventas locales, todo esto ayuda a proteger esos empleos de la globalización dominada por las empresas transnacionales.

ACCIÓN 20. INVENTAR MECANISMOS PARA CORREGIR LOS ERRORES

Problema: *A los activistas y cuadros entusiasmados les cuesta trabajo reconocer sus errores.*

Solución: Crear un programa de formación que promueva actitudes flexibles que concienticen a las personas.

Solución: Hacer una encuesta de los participantes y/o los que reciben los cursos de formación para enterarse de quiénes están perdiendo interés (en la Campaña) y oír las críticas para resolver los problemas antes que estos crezcan. Además, estas encuestas ayudan a identificar lo que sí está funcionando.

Solución: Utilizar ejemplos de errores previos para educar en función de una flexibilidad futura.

Problema: *La falta de experiencia hace difícil enfrentar acontecimientos imprevistos.*

Ejemplo: Uso excesivo de subsidios a pollos, chivos y vacas para los agricultores pobres hizo que los precios subieran y debilitó las promesas de la Campaña.

Ejemplo: Demasiado énfasis en los movimientos desde abajo. Hacían falta más aportes tanto desde arriba como desde abajo para lograr una planificación efectiva.

Problema: *Demasiadas críticas populistas a los funcionarios del gobierno local y a los funcionarios de los departamentos: muchos de ellos simpatizaban políticamente con la Campaña pero se resentían ante los ataques constantes que los tildaban de “burócratas”.*

Solución: Invitar a los funcionarios a participar y utilizar los cursos de formación para exhortar a los activistas a suavizar sus críticas y a destacar los beneficios positivos de la pericia local.

TABLA DE LAS ACCIONES DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO

Número de la acción	Etapas general	Logro	Relevancia para el gobierno y el desarrollo democrático
1	1	Pasar el 35 al 40% de los fondos del Plan Estatal a las unidades locales	Descentralización Empoderamiento
2	1	Participación de casi 3 millones de adultos en asambleas locales	Participación popular
3	1	Empoderamiento como resultado de reuniones de grupos pequeños con discusiones semi-estructuradas	Participación Transformación de las personas
4	1	Recopilar datos locales y cruzar los barrios a pie.	Participación popular
5	1	Escribir los informes del desarrollo de las comunidades y organizar un seminario sobre el desarrollo local.	Participación Transformación de las personas
6	2	Redactar, evaluar, priorizar y llevar a cabo los proyectos y planes	Participación Transformación de las personas
7	2	Reducir o eliminar la corrupción: controlar la social y prácticas afines.	Mejorar el gobierno
8	2	Reducir la apatía; movilizar el trabajo voluntario y conseguir materiales donados para incrementar los insumos de los proyectos en un 10%	Mejorar la calidad de vida Transformación de las personas
9	2	Entregar fondos a castas oprimidas y grupos tribales	Mejorar la calidad de vida
10	2	Proyectos para la mujer. Compromiso de la mujer	Mejorar la calidad de vida Transformar a las personas
11	2	División de las prioridades del Plan en niveles distintos	Mejorar el gobierno
12	1-3	Darle participación en todas las actividades, en la máxima medida posible, a la oposición política	Reducir las rivalidades Mejorar la vida comunal
13	1-2	Formación - Educación masiva	Sustentabilidad Transformar a las personas
14	2	Logros concretos	Mejorar la calidad de vida
15	2-3	Surgimiento de comunidades excepcionales que pueden estimular a las demás	Sustentabilidad
16	2	Utilizar la legislación para institucionalizar la campaña	Sustentabilidad
17	2-3	Creación espontánea de grupos barriales	Participación popular Transformación de las personas
18	2-3	Plantear temas ambientales, empezar la concientización de la población de la cuenca hidrográfica	Sustentabilidad
19	3	Organizar cooperativas de micro-finanzas gestionadas por mujeres	Superar la pobreza Transformar a las personas
20	1-3	Aprender cómo corregir los errores y reaccionar ante acontecimientos inesperados.	Sustentabilidad Mejorar el gobierno Transformación de las personas

V. DEFICIENCIAS Y FALLAS DE LA CAMPAÑA DEL PLAN DEL PUEBLO DE KERALA

No obtener el compromiso de los artistas y músicos en la medida deseada.

No haber podido involucrar a los partidos opositores en la medida deseada.

No haber podido mantener el respaldo de la clase media a medida que la Campaña avanzaba. Esta clase llegó a considerarla una Campaña de los pobres.

No poder retener una proporción alta de mujeres en las últimas etapas de la Campaña, aunque los grupos barriales de mujeres lograron revertir este proceso más tarde.

Grandes diferencias en los resultados de las comunidades en distintas regiones del estado. Algo difícil de explicar.

Nunca se superó por completo la relación incómoda con los representantes políticos elegidos en todos los niveles.

A los diseñadores de los proyectos locales les costaba trabajo conseguir fondos del sistema cooperativo de crédito y más trabajo todavía conseguir préstamos de los bancos privados.

A los diseñadores de los proyectos locales les costaba trabajo imaginar proyectos relacionados con la producción: tendieron a diseñar proyectos de infraestructura o de servicios locales.

Problemas recurrentes con líderes políticos de alto nivel a lo largo y ancho del Estado Kerala. Parece que temían o no querían admitir la descentralización del poder.

No se pudo superar algunas formas de corrupción.⁵

VI. EVALUACIONES DEL PROGRAMA HASTA 2007

En 2001, la coalición derechista del Partido del Congreso ganó las elecciones en Kerala y administró el programa de descentralización hasta el año 2006, cuando el Frente de Izquierda Democrática (LDF) volvió al poder en una victoria contundente. Durante el período 2001 - 2006, el proceso de descentralización pasó de la movilización popular hacia un proceso institucionalizado democrático y burocrático. En 2007, científicos sociales, activistas y funcionarios del gobierno realizaron una conferencia internacional donde la totalidad de los 10 años del programa fue evaluada.

Entre las principales conclusiones se puede decir que el proceso de descentralización, ahora institucionalizado, ha pasado a una nueva etapa en su historia, donde la mayoría de las debilidades que aparecen son técnicas, aunque algunos tienen aspectos políticos. Esta lista está basada en las informaciones de observadores independientes y activistas de campaña:

1. PRINCIPALES FALLAS Y DEFICIENCIAS

Algunos de las principales fallas y deficiencias incluyen:

⁵ Hasta aquí va la ponencia presentada. Lo que sigue es una actualización realizada por el autor en 2008

- La mayoría de las instituciones locales no fueron capaces de desarrollar suficientes proyectos para gastar la totalidad de sus asignaciones de fondos descentralizados: el promedio durante los últimos 10 años fue de 75%.
- En los órganos locales hubo demasiado énfasis en gastos en infraestructura y no lo suficiente en los sectores productivos. La agricultura no fue enfatizada suficientemente a pesar de las exhortaciones constantes del estado hacia los órganos locales para que trabajaran ese sector y mejoraran la situación.
- Las entidades locales han tenido problemas para conceptualizar planes que van más allá de un año; un objetivo del período actual es alentar planes quinquenales al nivel de las aldeas rurales y comunidades urbanas.
- Disminución de la participación de sectores de la clase media ha privado a los órganos locales de gran parte de los activistas educados disponibles.
- Los niveles de participación de las asambleas locales disminuyeron en algunos lugares en 25%, pero en general la participación en micro-empresas se incrementó.
- Gran parte de la actividad en las asambleas locales se enfoca en la identificación de los beneficiarios, pero no se hace suficiente hincapié en la planificación – la calidad de participación todavía no está suficientemente desarrollada, ni está suficientemente orientada hacia una planificación local integral.
- Gran parte de la planificación que ha ocurrido no ha estado suficientemente vinculada con las necesidades locales.
- No se motivó la participación de personas con discapacidades: el plan actual propone que 3% de los beneficiarios vengan de este grupo.
- Los órganos locales no crearon ni mantuvieron activos locales de uso social de la forma eficaz que se había esperado.
- Complementariedad inter-nivel - el buen funcionamiento del principio de subsidiaridad - aún no se ha desarrollado a un nivel adecuado.
- Los conocimientos técnicos a nivel local todavía necesitan mejorarse. El Instituto de Administración Local (KILA) de Kerala organiza talleres y programas de capacitación para ayudar a superar esta debilidad.
- Hasta ahora, la Campaña no ha llenando las esperanzas de los organizadores en el tema de la participación de las mujeres en la vida política. Las mujeres continúan desempeñando un papel importante en los niveles inferiores de la estructura de la planificación descentralizada, pero no han escalado lo suficiente para jugar papeles visibles a niveles superiores.
- La Campaña de descentralización ha sido objeto de ataque político por parte de la derecha (como era previsible) quienes acusaron que esto era parte de un complot de la izquierda para imponerse en el poder y por algunas tendencias desilusionadas de la izquierda que (inesperadamente) lo ven como algo que debilita el impulso revolucionario entre los pobres.

2. LOGROS

En términos de logros, además de los mayores mencionados anteriormente:

- Las mejoras significativas en la prestación de servicios públicos y otros beneficios, como nuevas viviendas, letrinas sanitarias, aulas, clínicas de salud mejoradas, superior acceso al agua potable y otros servicios públicos ya mencionados arriba.
- Según el actual Ministro de Instituciones Locales de Auto Gobierno del LDF, Paloli Mohammed Kutty, a partir de 2006, en todo Kerala, 3,2 millones de hogares (posiblemente el 40% de los hogares) pertenecían a 179 mil asociaciones de vecinos. Muchas de estas asociaciones se han desarrollado hasta convertirse en cooperativas de producción que están levantando miles de hogares por encima de la línea de pobreza. La lógica de la organización de las cooperativas a través de mujeres adultas es que las mujeres suelen ser las menos empleadas así que los ingresos que perciben en las cooperativas tienen mayor impacto estratégico en el hogar. El aumento del empoderamiento de las mujeres se prevé como un subproducto del programa, pero parece que no hay evidencia disponible que indique si esto está ocurriendo o no.
- Investigaciones recientes indican que en Kerala la tasa de desempleo ha disminuido del 19% al 9%. Parece probable que las empresas que recibieron micro-créditos, que surgieron de la Campaña, hayan desempeñado un papel muy importante en esta dramática mejora.
- Investigaciones locales detalladas sugieren que la Campaña ha desempeñado un papel significativo en la reducción de los índices de pobreza general.

Planificadores locales han podido identificar un estrato de los "muy pobres" (indigentes) que no han sido fácilmente integrados en los proyectos de desarrollo hasta la fecha. Para este grupo un elemento especial de la Campaña denominado "*ashraya*" (techo, refugio) ha sido desarrollado, con sus propios criterios de identificación y financiación especial. Por ejemplo: pequeñas unidades de producción financiadas con micro-créditos para los muy pobres, que necesitan más apoyo del sector público, como mercados mensuales, patrocinados por el gobierno para ayudarles a vender sus productos.

KERALA: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA

SÍNTESIS DEL LIBRO “LOCAL DEMOCRACY AND DEVELOPMENT: THE KERALA PEOPLE’S CAMPAIGN FOR DECENTRALIZED PLANNING”

POR MARTA HARNECKER

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1) INVERTIR EL PODER PIRAMIDAL [2]

El poder piramidal existente debe ser invertido.

Todo lo que pueda ser decidido e implementado óptimamente a nivel local debe ser mantenido a ese nivel, dejando el resto para decisiones a los otros niveles.

Sólo el poder residual debe pertenecer al centro.

Hay que moverse más allá de la democracia representativa. Deben crearse foros que permitan al ciudadano común intervenir, deliberar y decidir en los procesos de gobierno y desarrollo.

2) VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN [3]

Si existe real participación de la gente:

- a) *Mejora la eficiencia en la ejecución de las obras*
- b) *Permite al estado ser más eficiente*
- c) *Previene el mal uso de los recursos*
- d) *Permite un mejor monitoreo de los programas*
- e) *Moviliza significativos recursos humanos para crear infraestructura social y física.*
- f) *Estimula la colaboración de las redes u organizaciones sociales existentes.*

3) OBSTÁCULOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN [4]

- a) *Tradiciones políticas centralistas*
- b) *Crisis económicas que obligan a centralizar*
- c) *Rechazo a transferir poder del aparato central por poderosos intereses políticos y burocráticos*
- d) *Necesidad de llenar ciertas precondiciones que sirven de pretexto para posponer indefinidamente la descentralización.*

4) REQUERIMIENTOS PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EXITOSA [4 Y 9]

- a) *Un marco administrativo y legal apropiado*
- b) *Una base de información local*
- c) *Capacidad para construir programas*
- d) *Un grupo de expertos que sea capaz de abordar los aspectos técnicos de la planificación*
- e) *Cultura cívica*

5) ARGUMENTOS QUE SE USARON PARA Oponerse A LA PLANIFICACIÓN DESDE ABAJO [8-9]

Si queremos planificar para los más débiles, probablemente el plan deba ser impuesto desde arriba y no pueda provenir desde abajo, donde “lo de abajo” está dominado por los ricos y poderosos.

La gente puede contribuir a la planificación siempre que se les presente un marco de objetivos, medidas y alternativas bien articuladas y viables. Si se les pide expresar sus necesidades en el vacío, inevitablemente se plantearán una gran cantidad de demandas que van mucho más allá de la capacidad de respuestas del gobierno.

Para planificar se requiere dominar conocimientos técnicos que la gente no tiene.

II. KERALA: ALGUNAS IDEAS

1) NIVELES DE TOMA DE DECISIONES

En 1991, el gobierno del Frente Democrático de la Izquierda tomó pasos importantes al establecer Consejos Distritales de Desarrollo en el Estado Kerala. Alejándose del plan tradicional, el gobierno les pidió a los jefes de líneas departamentales que sólo hicieran propuestas para el sector del estado.

Un listado de temas y esquemas fueron distribuidos a los distritos para recibir propuestas. El Consejo Distrital de Desarrollo tuvo que preparar sus planes distritales en consulta con los Bloques de Planificación y los Consejos electos de la *panchayat*.

Cada Bloque agrupa de 2 a 13 aldeas designadas por el gobierno nacional para administrar determinados proyectos de desarrollo nacional; en cada aldea existe un Consejo electo o *grama panchayat*.

Fueron establecidos subcomités donde se integraban las propuestas del nivel de Bloque y Distrital para crear planes sectoriales, y un plan integral para el distrito, antes de presentarlo al Consejo Distrital de Desarrollo.

2) DESCENTRALIZACIÓN Y CAMBIOS REQUERIDOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO [16]

Suele pensarse que el proceso de descentralización requiere, para funcionar, que se hagan previamente varias transformaciones en el funcionamiento del estado como las siguientes:

- a) *En la estructura administrativa*
 - Cambios institucionales efectivos,
 - reubicación de los cuadros,
 - generación de una base informativa,
 - capacitación de personal.
- b) *En la asignación de funciones y poderes*
- c) *En el control de los recursos*

Debe crearse en primer lugar una estructura administrativa de apoyo produciendo y estableciendo relaciones horizontales con diferentes agencias y departamentos. La creación de conciencia también es importante.

3) KERALA ROMPE CON ESA SECUENCIA LÓGICA – TECNOLÓGICA [17]

En Kerala la secuencia teórica de la descentralización fue invertida. El gobierno empezó por dedicar del 35 al 40% del desembolso del Plan hacia proyectos que venían del nivel local.

No esperó que se desarrollasen las capacidades administrativas. Concedió gran autonomía a las instituciones de autogobierno local.

4) ELEMENTOS CENTRALES DE LA EXPERIENCIA DE KERALA

a) La gente participaba en sus asambleas de grama sabhas localizando problemas y necesidades locales

b) Transparencia

c) Necesidad de crear una nueva cultura cívica [19-20]

La movilización de masas era necesaria para una presión de masas desde abajo a favor de las reformas democráticas.

Como pre requisito para el éxito de la planificación participativa descentralizada se necesita una transformación de la visión que tiene el estado acerca del desarrollo.

Debe cambiar la cabeza de los representantes locales electos. Como ellos deben coordinar las actividades locales, deben aprender a reconocer el papel legítimo que pueden desempeñar otras personas, desarrollar relaciones de cooperación basadas en el respeto mutuo y estar por arriba de las rivalidades personales.

5) FASES EN LA EXPERIENCIA DE KERALA [18-19]

Primera fase: Amplia movilización a asambleas (*grama sabhas*) donde se produce un proceso deliberativo que identifica los problemas y necesidades locales. No basta un listado de necesidades para hacer un plan, es necesario evaluar los recursos que se necesitan para resolverlos.

Segunda fase: Diagnósticos participativos acerca de los recursos locales tanto humanos como materiales, que debe terminar con un informe que debe ser estudiado por los delegados.

Tercera fase: Las propuestas que surgen de los seminarios de desarrollo son volcadas en proyectos formales; para realizar esto cada cuerpo local creaba grupos de trabajo para cada sector de desarrollo, compuestos por representantes electos, funcionarios, expertos y activistas.

Cuarta fase: Partiendo de este conjunto de proyectos, los representantes eligen las propuestas que deben ser incluidas en el Plan.

Quinta fase: Al mismo tiempo que los niveles inferiores preparan sus planes, los niveles superiores deben preparar los suyos integrando en ellos las propuestas de los niveles inferiores.

Sexta fase: La última fase es una evaluación técnica y financiera de los planes y proyectos por un equipo de funcionarios y expertos antes de que el Comité de Planificación del Distrito los apruebe.

Estas seis fases tomaron un año e involucraron a:

- Tres millones de ciudadanos,
- decenas de miles de funcionarios y expertos,

- numerosas organizaciones de masas y otras personas de la sociedad civil y
- alrededor de 100 mil voluntarios que fueron entrenados para proveer de soporte organizacional a la Campaña.

6) OBJETIVO ÚLTIMO DE LA DESCENTRALIZACIÓN [20]

El objetivo último de la descentralización es crear el máximo de oportunidades para la directa participación de la gente en la diaria gestión de gobierno. Este objetivo no puede ser alcanzado sólo a través de órdenes del gobierno. Requiere de la creatividad y de la lógica social del movimiento popular.

7) MEDIDAS QUE HAY QUE TOMAR PARA REALIZAR UNA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA

Relocalizar a funcionarios, sacarlos del aparato central y reubicarlos en las localidades. [25]

Cambio de actitud del gobierno y de las clases gobernantes frente al movimiento popular. En lugar de suprimir las luchas populares y adoptar actitudes negativas ante ellas, deben encontrarse soluciones amistosas a través de la negociación y la discusión. [26]

PRIMERA FASE: ASAMBLEAS COMUNITARIAS - IDENTIFICANDO NECESIDADES LOCALES [56-75]

1) BUSCANDO CÓMO INVOLUCRAR A LA OPOSICIÓN [56]

Con una oposición cercana al 40% y para evitar que ésta boicoteara la Campaña, se creó un Consejo Guía de Alto Nivel donde se ofrecieron cargos y tareas a líderes de la oposición. Este consejo estaba compuesto por 140 integrantes de la Asamblea Legislativa, los 20 parlamentarios nacionales que representan a Kerala, altos funcionarios gubernamentales, dirigentes de organizaciones de masas, artistas, escritores, líderes culturales y ex primeros ministros de los gobiernos anteriores.

Para operar diariamente se creó un pequeño grupo que se reunía semanalmente, compuesto por funcionarios de los departamentos de la Junta Estatal de Planificación: Administración Local, Desarrollo Rural, Finanzas y Desarrollo Social. [58-59]

2) CÓMO ASEGURANDO ASISTENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES [57]

Era muy importante lograr una asistencia masiva, y para lograrlo era fundamental que las reuniones de *grama sabhas* fueran diferentes a las habituales.

Las *gramas sabhas* se realizaron dentro del espacio territorial de un ward. Típicamente, un ward contiene alrededor de mil 500 a 2 mil miembros en edad de votar.

El funcionamiento efectivo de los *grama sabhas* era vital para la creación de una base de masas para la planificación local y para asegurar transparencia en la elaboración e implementación de los planes.

El Consejo de la *grama panchayat*, integrado por representantes electos de las diferente *wards*, tiene que presentar las cuentas financieras e informes de trabajo de las actividades de desarrollo que propone implementar.

Las *grama sabhas* deben participar en la elaboración y monitoreo de los planes de desarrollo de la *panchayat*, movilizar recursos vía trabajo voluntario y ayudar en la selección de los beneficiarios de los proyectos.

Para convocar a las asambleas se usó mucha propaganda audiovisual y formas tradicionales para llamar la atención.

El formato de las reuniones debía cambiar. Los discursos de los funcionarios debían ser muy breves y debía haber cientos de promotores, organizando luego mesas de trabajo pequeñas con los asistentes reunidos por sectores de desarrollo: Agricultura y Riego, Educación, Transporte y Energía, Cultura, Vivienda, etcétera. [64]

3) SE ADOPTARON PASOS CONCRETOS PARA INVOLUCRAR A PARTIDOS Y LIDERAZGOS Y CONVOCAR A TODOS LOS SECTORES. [63]

- a) Se convocaba una reunión de representantes de todos los partidos políticos y organizaciones de masas para discutir el tema de la asamblea local. En algunos casos se creó un comité organizador con representación equitativa de todos los partidos políticos.
- b) Reuniones separadas de organizaciones de mujeres y *anganawadis* (centros comunitarios femeninos).
- c) Una reunión con líderes de las comunidades *dalit*⁶ para asegurar la participación.
- d) Propaganda vía mecanismos oficiales como *anganawadis*, Centros de Salud Primarios (PHCs) y hospitales veterinarios.
- e) Afiches y exhibiciones.
- f) Anuncios en asambleas escolares y programas educacionales especiales.
- g) Actos musicales, presentaciones de teatro de calle, *padayathras* (desfiles) en el área local y anuncios tradicionales con tambores para crear un espíritu de participación.
- h) Las reuniones se organizaron los fines de semana, generalmente por la tarde, para facilitar la participación de las mujeres.
- i) Necesidad de tener un grupo organizador para cada asamblea.
- j) Se estimó la necesidad de contar por cada *grama panchayat* con 50 a 75 personas entrenadas.

SEGUNDA FASE: SEMINARIOS DE DESARROLLO [76 – 92]

Las deliberaciones dentro las *grama sabhas* eran dominadas por lo subjetivo: *las necesidades y problemas sentidos*. Lo que se necesitaba era una evaluación objetiva de *los recursos materiales y humanos* existentes.

Para hacer esto se:

- a) Organizaron estudios científicos participativos sobre los recursos humanos y materiales y los problemas de desarrollo en cada localidad para preparar un informe de desarrollo local integral.
- b) Organizaron seminarios de desarrollo en cada aldea rural y municipio para discutir los informes.
- c) Recogieron propuestas colectivas al nivel de cada sector de acción para el desarrollo.
- d) Se entrena a decenas de miles de personas y se genera una base de datos.

1) GENERANDO UNA BASE DE DATOS PARA LA PLANIFICACIÓN LOCAL [78-80]

Una gran debilidad de la base de datos de la India es que la información económica, y otros factores relevantes para la planificación a nivel nacional y estatal, no están a la disposición de los

⁶ En el sistema de castas de la India, un *dalit* es una persona que, de acuerdo con las creencias hindúes tradicionales, se considera fuera de los varnas o castas.

panchayats y municipios. Aunque la mayoría de los datos son recogidos de las localidades, el sistema centralizado de planificación hacía que no hubiese ningún requisito para que esta data esté disponible de forma impresa a nivel local.

Entonces se enfocó el trabajo en recoger data secundaria ya disponible al nivel de la aldea. Se trabajó en recoger toda la data de las oficinas locales de 12 departamentos de gobierno. El evento se convirtió en un evento de participación masiva y educación de masas. La recolección de datos se convirtió en una auditoría social de los registros en las oficinas del gobierno – algo resistido por la burocracia.

2) IDENTIFICANDO MICRO-ECOZONAS [80-84]

Se conformaron pequeños equipos que combinaban el conocimiento de la población local y de expertos científicos modernos que trabajaban en conocer mejor las variaciones ecológicas que existían en cada aldea. Se adoptó el método de la “evaluación rural rápida”, que consiste en caminar por una línea recta central que cruce varias zonas ecológicas, anotando observaciones y haciendo preguntas a las personas en los hogares. A esta práctica se la llama “caminata siguiendo un transecto”, un recorrido lineal imaginario sobre una parcela o terreno.

3) APRENDIENDO A ESCRIBIR UN INFORME DE DESARROLLO [84-87]

El análisis de la data secundaria, estudios de micro-ecozonas y otras actividades formaron las bases para elaborar Informes de Desarrollo. Cuatro puntos fueron identificados como las características básicas y distintivas de los informes:

- a) Los aspectos económicos tenían que recibir un énfasis. Cada sector de desarrollo tenía que ser analizado y el potencial de desarrollo identificado.
- b) No se podía ignorar los aspectos sociales; había capítulos especiales sobre cultura, el estatus de mujeres, castas oprimidos, grupos tribales, etcétera.
- c) Aparte de la historia local, los problemas de desarrollo en cada sector tenían que ser analizados desde una perspectiva histórica.
- d) Resultados de la caminata siguiendo un transecto y mapas administrativos dieron una dimensión espacial al plan local.

Los informes incluían 15 capítulos. Los primeros tres eran generales: introducción al *panchayat*/municipio y el Plan del Pueblo, economía local e historia social y recursos geográficos y humanos.

Los próximos 12 capítulos estaban dedicados al estatus presente, problemas y perspectivas para el desarrollo de cada sector: agricultura, cría de animales y pesca, industria, energía y vivienda, transporte, educación, salud, agua potable y saneamiento, mujeres y desarrollo, bienestar de castas oprimidas y grupos tribales, cultura y movilización de recursos. Cada capítulo estaba conformado por cuatro secciones:

- a) Un balance del desarrollo y transformación del sector desde la Independencia y un análisis de su estatus en el presente,
- b) revisión de esquemas de desarrollo recién completados o en proceso de implementación,
- c) listado de problemas de desarrollo que tendrán que resolver en el sector, y
- d) listado de soluciones o propuestas de proyectos que se podrían desarrollar en el sector entre los próximos 5 a 10 años.

4) SEMINARIOS DE DESARROLLO [90-92]

Los seminarios fueron los eventos culminantes de la segunda fase de la Campaña. Fueron convocados para considerar los resultados de los informes de desarrollo y finalizar las propuestas. Un promedio de 231 delegados participo en cada seminario, la mayoría electos por las *grama sabhas*. Representantes de las *grama sabhas* y todos los oficiales importantes del nivel local fueron invitados. El Comité Ejecutivo de la *panchayat* también tenía la potestad de invitar a cualquier experto, dentro y fuera del *panchayat*, que ellos pensaban podía contribuir a las discusiones.

Luego de formados los diferentes grupos por sector para la elaboración de recomendaciones y enmiendas al informe, el seminario elige un equipo encargado de convertir las propuestas en proyectos.

TERCERA FASE: GRUPOS DE TRABAJO, PREPARACIÓN DE LOS PROYECTOS

1) GRUPOS DE TRABAJO [97-98]

Lo central de esta fase fue conformar grupos de trabajo de 10 a 12 personas en cada órgano local. Se suponía que el responsable debía ser un representante electo, pero podía también ser un experto local si así lo prefería la dirección del municipio o aldea rural. En esos grupos debía participar también un técnico experto, un funcionario de un departamento de línea relevante y un asesor.

El número de grupos de trabajo variaba de localidad en localidad, pero el promedio era de 10 grupos de trabajo por localidad.

Uno de los mayores desafíos de la Campaña fue el de tener que entrenar a 100 mil miembros de estos grupos.

2) MANUAL PARA PREPARAR PROYECTOS [97-98]

Se preparó un manual de 300 páginas muy pedagógico con una visión general por área y la mitad del manual contenía distintos modelos de proyectos.

3) ALGUNAS DEFINICIONES [93-94]

a) Líneas de trabajo centrales

Actividades planificadas desde arriba e implementadas en todas las localidades con normas y orientaciones de las líneas de trabajo centrales.

b) Proyectos

Formulados desde abajo en condiciones específicas. Debían ser realizados en un determinado lapso.

Los proyectos son las más autónomas unidades de planificación e implementación.

Los proyectos tienen un objetivo definido, una localización limitada y un límite de tiempo para ser realizados. Pueden formar o no parte de una línea de trabajo.

c) Plan

El conjunto de proyectos y líneas de trabajo implementados en un determinado período de tiempo. Por ejemplo, se habla de plan anual.

d) Programa

Es el conjunto de proyectos interrelacionados de un determinado sector o entre sectores, dirigido a un determinado objetivo. Ejemplo: Programa de salud.

4) ELEMENTOS QUE ENTRAN EN TODO PROYECTO [95-97]

Luego de un mes de discusión, principalmente entre activistas y algunos funcionarios interesados, se diseñó un formato de proyecto que la Campaña podría adoptar. Constaba de ocho partes:

- a) Introducción: explicar la necesidad y relevancia del proyecto.
- b) Objetivos: tenían que ser definidos con énfasis en términos cuantitativos, se proponían metas tangibles.
- c) Beneficiarios: se delimitó el criterio para la selección de beneficiarios.
- d) Actividades: se definió la naturaleza, secuencia, tiempo de ejecución y la tecnología a usar para cada proyecto.
- e) Organizaciones: el papel y responsabilidad de las entidades involucradas en cada proyecto.
- f) Análisis financiero: el total de inversión requerido para el proyecto, la fuente de los recursos, los recursos bajados del municipio y el tiempo de ejecución de la inversión. Además se analizó el retorno de las ganancias del proyecto; en general los proyectos cuyas ganancias eran mayores que los costos, deberían ser ejecutados.
- g) Evaluación: se analizó en términos cualitativos generales el impacto del proyecto para los pobres, particularmente en las castas oprimidas y grupos tribales, mujeres y el medio ambiente.
- h) Monitoreo: un plan eficiente para monitorear la implementación del proyecto.

5) BAJA CALIDAD DE LOS PROYECTOS Y SOLUCIONES [99-103]

Los organizadores se dieron cuenta que los problemas surgieron por la manera apresurada en que había sido organizado el programa de entrenamiento a nivel estatal de la Tercera Fase.

Era necesario organizar campamentos de duración más larga, con formación y con materiales de entrenamiento de más alta calificación.

6) LOS FUNCIONARIOS DEBEN APOYAR PERO NO IMPONER

El funcionario de alto nivel debe apoyar sin imponer autoritariamente su criterio en los planes locales.

CUARTA FASE: ÓRGANOS LOCALES ELECTOS FORMULAN LOS PLANES LOCALES [107-122]

1) PROGRAMA DE FORMACIÓN DE LA CUARTA FASE [109-111]

Se organizó un programa especial de orientación, enfocado principalmente en los representantes electos como parte de la Cuarta Fase. Todos los presidentes, secretarios y personas claves en manejar recursos (personas de recursos claves, KRPs) fueron convocados en dos encuentros a nivel del estado para intercambiar experiencias y cuadrar futuros eventos de la Campaña.

Durante los encuentros, representantes electos y activistas presentaron experiencias exitosas de desarrollo local. Los que estaban presentes fueron contagiados por un nuevo espíritu de confianza y optimismo al aprender, no de funcionarios de gobierno, sino de personas como ellos.

2) DOCUMENTO DEL PLAN

Para evitar decisiones arbitrarias, la estructura del documento del Plan y los procedimientos para su aprobación fueron diseñados para exigir a los que tienen la potestad de toma de decisiones a que se sometiesen a la lógica de la Campaña.

Los *grama panchayat* y Consejos municipales tenían que aprobar formalmente una resolución detallando su estrategia de desarrollo. La resolución tenía que incluir las prioridades intersectoriales e intra-sectoriales. Era obligatorio adoptar una resolución como ésta antes que la *grama panchayat* seleccionara formalmente los proyectos para el Plan.

3) GUÍA SECTORIAL

Una de las dudas que existía era si las comunidades tomarían decisiones que irían en la línea de lo que los organizadores querían, que era que los proyectos fuesen productivos y no dirigidos a reparar calles y servicios sociales. ¿Qué podía hacerse para garantizar que los planes locales correspondiesen al marco general para el desarrollo adoptado por el estado sin imponerlo desde arriba?

Se acordó un compromiso donde distintos porcentajes de los recursos bajados serían invertidos en diferentes sectores, pero donde los órganos locales tendrían gran libertad para fijar sus prioridades. De los recursos del estado, un 40-50% tenía que ir al sector productivo, 30-40% para servicios y 10-30% para infraestructura.

QUINTA FASE: PLANIFICANDO HACIA ARRIBA EN LUGAR DE HACIA ABAJO: EL PAPEL DE LOS BLOQUES Y DISTRITOS [123-144]

1) ALGUNAS PREGUNTAS DE INTERÉS [123]

¿Cómo se planifica desde abajo?

¿Cómo pueden planificar las pequeñas unidades de gobierno en forma aislada unas de otras?

¿Qué ocurre si proyectos de gobiernos locales entran en contradicción con los de los vecinos? (Proyectos de desagüe en una comunidad con proyectos de irrigación en otra).

¿Qué ocurre si una comunidad invierte en el control de la rabia, pero comunidades aledañas continúan permitiendo que sus perros circulen sin control?

¿Qué ocurre si una comunidad quiere iniciar una cooperativa de producción de jabón pero carece de recursos para hacer un buen estudio de mercado y actividades de comercialización?

Luego de todas estas interrogantes, ¿será racional planificar de abajo hacia arriba?

Lo que ocurre es que la planificación descentralizada democrática requiere una compleja mezcla de elementos.

Para hacer que funcione el plan local, niveles superiores de planificación tienen que entrar en el juego. Estos niveles superiores deberán coordinar, integrar y suplir los vacíos que existan en los planes locales.

2) MÉTODOS PARA INTEGRAR LOS PLANES DE LOS GRAMA PANCHAYATS

Durante la Campaña del Pueblo, las unidades básicas de planificación fueron las aldeas rurales y municipios. Los planes del bloque fueron elaborados principalmente integrando los planes de los *grama panchayats*, entonces no había necesidad de repetir todas las actividades preparatorias que se habían desarrollado al nivel de la *grama panchayat*. La información de los *grama sabhas* y los diferentes estudios locales pudieron servir como base para la elaboración de los planes de bloques. Al mismo tiempo, las oficinas al nivel del bloque y distrito contenían una gran cantidad de datos útiles para la planificación.

Los activistas se dieron cuenta desde el inicio que la planificación democrática descentralizada requería una combinación compleja de elementos: para que los planes locales funcionaran, niveles más altos de planificación tendrían que influir en el proceso coordinador, integrando y llenando los huecos de los planes locales. Los niveles más altos tendrían que apoyar sin sobrepasar los planes locales.

Para esto se utilizaron los bloques y distritos. Los planes del bloque fueron contruidos principalmente integrando los planes de los *grama panchayats* haciendo uso, al mismo tiempo, de los datos de las oficinas del nivel de bloque y distrito.

3) CARÁCTER DEL APOYO TÉCNICO [136-137]

Debe tratarse de un equipo asesor.

4) PAPEL DE LOS EQUIPOS ASESORES [135-139]

Deben analizar los proyectos y planes para asegurar que estén de acuerdo con los grandes lineamientos del gobierno y que cuenten con los requerimientos técnicos y viabilidad financiera.

Estos equipos deben someter sus informes a los Comités Distritales de Planificación (DPCs) que son los que tomarán la decisión final.

De ninguna manera podrían interferir en el proceso de designación de prioridades por las asambleas locales. En caso de una disputa entre las asambleas locales y los equipos de asesores, la decisión final será tomada por los DPCs luego de buscar otras opiniones entre los expertos.

Es fundamental que este equipo asesor sea seleccionado de forma transparente, y que éste libre de influencias políticas.

a) Convocatoria pública

Se puede hacer un llamado público a presentarse para dicha tarea, para poder permitir que todo experto que así lo desee, se involucre.

Este grupo no debe competir sino articularse con los funcionarios de la localidad. Y debe estar apoyado por cuadros [comunitarios] para evitar que caiga en opiniones puramente técnicas o en el burocratismo.

b) Preparación que se les otorga

A estos equipos asesores voluntarios se les hace un taller de dos días. Además, se elaboró un manual que explica lo que son los proyectos, sus requerimientos técnicos, etcétera.

c) Jubilados interesados en asesorar

Dos tercios de los que se presentaron como asesores voluntarios eran jubilados.

III. EL PRIMER AÑO (1997-98) [145-63]

1) FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y OTROS [147]

El esfuerzo de los órganos locales por ir más allá de los fondos que proporciona el estado fue remarcable. Fondos propios, trabajo voluntario y donaciones llegaron a ser una cuarta parte de lo donado por el estado.

2) PLANES CENTRALES Y PLANES LOCALES

Empezó a realizarse una separación funcional entre los planes centrales y los planes locales. Los planes para grandes carreteras y grandes obras de riego eran centrales, y los planes para pequeños caminos rurales y obras de riego menores las hacían los grupos locales.

IV. DE LA PLANIFICACIÓN DE LA GENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

1. CÓMO RESUELVEN LA ENTREGA DE RECURSOS [164-5]

Cuestiones que eran centrales:

¿Cómo transferir tanta cantidad de fondos y no producir un caos en el funcionamiento de la tesorería estatal?

Se decidió que los fondos serían divididos en desembolsos trimestrales en la medida en que las localidades hicieran sus gastos, y que los balances no gastados quedasen en la tesorería.

¿Cómo garantizar que las reglas y regulaciones de gastos públicos sean acogidas por los órganos locales? ¿Cómo hacer para que la oficina del *panchayat* sea capaz de controlar los gastos y cuentas del dinero de los planes? ¿Cómo sea para que el nuevo sistema sea transparente? ¿Cuáles deben ser los chequeos y balances? ¿Cómo prevenir la corrupción?

El primer desembolso trimestral era transferido luego que el Comité Distrital de Planificación (DPC) aprobaba el plan local.

El segundo desembolso era transferido automáticamente con el pedido de las Instituciones de Autogobierno Local (LSGI) y con la entrega de un certificado de utilización.

El tercer desembolso era transferido con la entrega de un certificado de utilización que mostraba que más del 30% de los primeros dos desembolsos habían sido utilizados.

La condición para el cuarto desembolso era que por lo menos un 60% de los desembolsos anteriores hubiesen sido gastados. Si el Comité local no había utilizado más de 90% de su presupuesto al terminar el año fiscal, el restante era deducido del primer desembolso del año siguiente.

1) SELECCIÓN DE LOS BENEFICIADOS CON PROYECTOS [167]

Los entes locales que seleccionaban los proyectos debían dar una máxima publicidad al criterio de elegibilidad. El listado de proyectos presentados y el criterio para determinar cuáles fueron electos debían ser ampliamente difundidos en lugares públicos, impresos y circulados.

2. TRANSPARENCIA CONTRA LA CORRUPCIÓN [200]

Uno de los grandes logros de esta campaña fue la disminución de la corrupción. Para lograr este objetivo se aplicaron varias medidas que a continuación enumeramos.

1) LIBROS ABIERTOS DE TODOS LOS DOCUMENTOS

La transparencia fue introducida en la ley. Todos los documentos del Plan, incluida la selección de los beneficiados, cuentas, cesta ticket por el trabajo, etcétera, son considerados documentos públicos a los cuales cualquier ciudadano puede tener acceso.

2) EXHIBICIÓN EN MURALES

Cualquier hecho sobre cualquier proyecto de obra pública debe ser exhibido en un aviso mural, en el idioma del lugar.

3) PENALIDADES

Se establecen penalidades para el incumplimiento de estas medidas.

4) AUDITORIA SOCIAL

Una auditoría social regular en las asambleas comunitarias (*grama sabhas*) es la más efectiva medida de transparencia contra la corrupción.

5) OMBUDSMAN (COMITÉ SANCIONADOR)

Además de este control desde abajo, la ley proporciona nuevos chequeos y balances e instituciones para limitar la corrupción. La más importante es el Ombudsman, un comité de siete miembros compuesto por un alto juez de la Corte, dos jueces de Distrito, dos secretarios del gobierno y dos eminentes personalidades públicas seleccionadas en consulta con los líderes de la oposición. Este Ombudsman tiene poder para ordenar medidas correctivas y castigos si es necesario.

6) TRIBUNALES DE APELACIÓN

Están presentes a nivel regional y distrital para hacerse cargo de las apelaciones de la población acerca del otorgamiento de licencias y permisos.

3. LA INFORMACIÓN TECNOLÓGICA FORTALECE LA DEMOCRACIA LOCAL [203]

Permite un mejor manejo de los proyectos y un flujo más rápido de la información entre los distintos niveles de planificación.

Mejor manejo financiero.

Mejora la atención a los ciudadanos.

Permite desarrollar una base de datos local.

4. PLANES DISTRITALES PERSPECTIVOS [204-205]

Los planes distritales deben proporcionar:

- a) Una perspectiva macro para el desarrollo del distrito,
- b) planes consolidados de los gobiernos locales (esto permitirá descubrir duplicaciones, solapamientos y contradicciones en los planes anuales), y
- c) líneas para una planificación futura (aquí se deberá articular los planes de los gobiernos locales con los planes de los estados y el plan central propuesto para los distritos).

5. ENTRENAMIENTO INSTITUCIONALIZADO [206-207]

La experiencia de Kerala demuestra la importancia de un entrenamiento detallado para apoyar la planificación local: reuniones, preparación de manuales, etcétera.

El uso de la forma de campaña fue importante para el entrenamiento. Creó entusiasmo y motivación. El entrenamiento fue un catalítico para la acción.

1) ERRORES COMETIDOS

Se cometió el error de centrarse mucho en las tareas generales y no en los problemas concretos.

No hubo compromiso suficiente de los funcionarios.

Se basó demasiado en conferencias.

No se hizo un efectivo monitoreo.

Demasiada improvisación en las primeras experiencias.

Algunas de estas cosas se corrigieron en el segundo año: se prepararon módulos de entrenamiento especializados para cada sector de desarrollo, participaron funcionarios claves, se mejoraron los métodos de enseñanza participativa, pero se perdió calidad en los niveles más bajos.

2) DE LA EXPERIMENTACIÓN A LA INSTITUCIÓN (1998-2001)

En Kerala existía un Instituto de Administración Local (KILA) que va a transformarse en un Centro de Excelencia para los Estudios y Entrenamiento sobre la Descentralización y que se hará cargo del futuro entrenamiento para la planificación democrática.

El ideólogo de este proceso fue el Doctor Satya Brata Sen, que jugó un papel importante en el proceso de descentralización en Bengala del Oeste. [198-199]

V. LA GRAN MARCHA HACIA ADELANTE: LOGROS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DESCENTRALIZADA [211-213]

1) PUESTA EN PRÁCTICA DE UNA GENUINA PLANIFICACIÓN DE ABAJO HACIA ARRIBA

Lo más notable es la participación de la gente, no sólo en las asambleas sino en la elaboración de proyectos y diseño de planes.

Para eso se crearon técnicas sencillas que permitieron a la gente común participar en la recolección de datos, preparación de informes y formulación de proyectos.

2) CAMBIOS EN LOS PARTICIPANTES

a) Amplia unidad en la base

Permite el desarrollo de una amplia unidad en la base de la gente que abandona los hábitos sectarios para resolver problemas de desarrollo en su localidad.

b) Participación creciente de los partidos políticos

Aún de los de oposición.

c) Cambios de actitud positivos en los participantes

Se producen cambios de actitud positivos en todos los que participaron en la Campaña (los funcionarios, académicos, etcétera).

d) Desarrollo de una cultura más democrática

Una cultura menos sectaria y más participativa, que ofrece una genuina alternativa a la descentralización burocrática y mecanicista que se ha puesto en práctica en la mayor parte del mundo.

3) AVANCES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

a) Mejoran considerablemente las condiciones de vida de cientos de miles de personas (especialmente en el hábitat)

b) Se crean nuevas fuentes de empleo

4) AVANCES EN LA PARTICIPACIÓN

a) Mejoran asambleas comunitarias (grama sabhas)

Funcionamiento más efectivo de las asambleas comunitarias (*grama sabhas*) con la incorporación de la idea de los grupos de discusión.

En la primera campaña del 96 participaron más de 2 millones de personas, un promedio de 159 personas por asamblea comunitarias (*grama sabhas*), 10% de los electores.

b) Consolidación de grupos de tarea

Existencia de equipos de voluntarios en cada comunidad local.

c) Entusiasta participación de grupos de expertos voluntarios

Como facilitadores del proceso (especialmente jubilados).

d) Nacimiento de los grupos de vecinos

Surgimiento, en forma espontánea, de asambleas mucho más pequeñas que reúnen a vecinos de unas 40 a 50 familias, como respuesta a las asambleas comunitarias (*grama sabhas*). Estos grupos menores se formaron en unos 200 *panchayats* y en 100 de ellos desarrollan todas las funciones de las asambleas comunitarias (*grama sabhas*): discusión del plan local, revisión de su puesta en práctica, selección de los beneficiados. Estos grupos han ido asumiendo otras tareas como atención familiar, educación, programas para los niños.

e) Comités de beneficiados

Ayudaron a luchar contra la corrupción de los contratistas. Movilizaron trabajo voluntario. [167, 176 y 216]

f) Grupos de ayuda mutua.

Pequeñas asociaciones en las que se rotan los créditos. [217-218]

5) REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y DEL NEPOTISMO

Ver desarrollo de corrupción en punto anterior.

Los beneficiados se seleccionan con criterios objetivos y en asambleas.

6) MEJORAMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN

Mejora la calidad de la planificación. Los planes corresponden más a las necesidades de la gente.

Lo que sí se constató es que, aunque los organizadores pusieron el acento en los proyectos productivos, la gente priorizó los proyectos enfocados en sus necesidades básicas: agua, salud, comunicaciones, etcétera. Sólo una vez resueltos los problemas básicos, la gente piensa en lo productivo.

7) PRESENCIA DE LA MUJER SE HACE NATURAL

Lo interesante fue que cuando la Campaña se movió de las discusiones a la implementación de proyectos, las cuestiones de las mujeres como tales tendieron a desaparecer.

De hecho, al resolver los problemas más básicos quien más se favorecía era la mujer.

KERALA: EXPERIENCIAS DE COOPERATIVAS

RICHARD W. FRANKE

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Las cooperativas tradicionalmente han enfrentado dos obstáculos principales:

- Es difícil obtener fondos para comenzar. La mayoría de los propietarios capitalistas no están interesados en que los obreros o las comunidades posean negocios.
 - Resultado: Las cooperativas tienden a ser pequeñas y con frecuencia fracasan. La mayoría de las cooperativas tienen de 5 a 20 miembros y negocios pequeños como tiendas de estampado.
- La competencia dentro del sistema capitalista conduce a la “degeneración” de las cooperativas hacia el tipo de negocio capitalista tradicional, incluso aunque formalmente los obreros sean los propietarios.
 - Resultado: Las cooperativas a la larga no son realmente cooperativas.

Las preguntas claves sobre cooperativas entonces son:

¿Cómo lograr que los costos iniciales sean adecuados para que la cooperativa sea lo suficientemente grande y sobreviva?

¿Cómo mantener la estructura democrática interna? ¿Cómo evitar la degeneración interna?

¿Cómo integrar las cooperativas en las comunidades locales? ¿Cómo evitar la degeneración en una institución que privilegia sólo a sus trabajadores?

II. LA KERALA DINESH BEEDI (KDB): UNA EXITOSA COOPERATIVA PROPIEDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL ESTADO KERALA

Esta descripción está basada en una investigación realizada en la década de los años noventa para un estudio publicado en un libro sobre las cooperativas. Incluye el uso de los registros de la cooperativa, visitas a talleres, entrevistas en profundidad con los trabajadores y los administradores, seguimiento sistemático de los obreros-administradores electos e información adicional.

1) DESCRIPCIÓN GENERAL

- Fue fundada en 1969 durante un período de cierre forzoso y huelga.
- El gobierno de izquierda del momento proporcionó la mitad del capital inicial.
- Comenzó con 3 mil obreros en paro.
- Creció a 32 mil obreros, más 14 mil jubilados.

- Fabrica *beedis*, o “cigarrillos para los pobres”, desde 1996, se diversificó en especies: salsas de curry ya preparadas, otros productos alimenticios preparados y semi-preparados, productos electrónicos, servicios de Internet, salones de bodas.
- En 2006, a pesar de la baja en ventas de *beedi* (debido a la disminución del hábito de fumar), todavía había 13 mil obreros en la cooperativa.

2) ESTRUCTURA DE LAS COOPERATIVAS LOCALES

- Veintidós cooperativas de producción local que pertenecen a los que trabajan en ellas.
- Las cooperativas locales tienen de 340 a 3 mil miembros.
- Cooperativas locales razonablemente pequeñas proporcionan la máxima democracia en los talleres.
- Las cooperativas locales tienen barracas de trabajo dispersas: distancia promedio del trabajo = 5,3 Km.
- Existen 326 barracas de trabajo de 70 a 123 obreros.
- Los obreros de base eligen una Junta Directiva por un período de dos años. Todos los directores proceden de los talleres, algunos continúan produciendo *beedis* allí.
- Las Juntas Directivas emplean contadores y otros especialistas externos en la medida en que los necesitan.
- Sólo los obreros pueden poseer acciones (con la excepción de unos pocos “simpatizantes” que poseen acciones pero no tienen derecho a votar).
- Los obreros deben poseer por lo menos una acción para trabajar allí. Pueden poseer hasta 20 acciones pero sólo cuenta un voto por persona.
- No hay dividendos sobre las acciones, sólo bonos acordados anualmente por los obreros.
- Personal no productivo: 2,2% de la fuerza laboral.
- Originalmente casi el 100% de obreros eran hombres; en la década de los noventa el 60% eran mujeres.
- Los productos son ligeramente más costosos que los de las compañías capitalistas de obreros explotados, pero los consumidores de Kerala los compran en solidaridad con los que trabajan en la cooperativa, que son sus vecinos.
- Las cooperativas locales le compran la materia prima a una Cooperativa Central que hace compras al por mayor.
- Las cooperativas locales le venden su producción a una Cooperativa Central que maneja el mercadeo.

3) ESTRUCTURA DE LA COOPERATIVA CENTRAL

- Veintidós cooperativas locales pertenece a la Cooperativa Central.
- Los obreros eligen 5 de los 7 miembros de la Junta Directiva por un período de dos años; el gobierno del Estado Kerala designa los otros 2 miembros.
- La Cooperativa Central maneja la publicidad y el desarrollo de la marca.

- Las grandes Cooperativas Centrales ayudan a superar los tradicionales problemas básicos de bajos recursos de las pequeñas cooperativas.

4) BENEFICIOS PARA LOS OBREROS DE LA COOPERATIVA

- Los salarios son oficialmente los mismos que en el sector privado, pero los obreros de la cooperativa no son embaucados con “deducciones”.
- Tienen todos los domingos libres con paga completa (sector privado: ninguno).
- Catorce días de vacaciones pagados al año (sector privado: ninguno).
- Quince días personales pagados al año (uno por cada 20 días trabajados).
- Pueden trabajar de 7 a.m. a 4 p.m. o de 8 a.m. a 5 p.m.
- Se respetan siempre los recesos para el té y el almuerzo.
- Beneficio en caso de muerte.
- Pequeña pensión.
- Pequeña asignación para gastos médicos.
- Beneficio de maternidad: una pequeña asignación por 3 meses más la garantía de trabajo al regreso.
- Promedio de bonos 50% más alto que los trabajadores del sector privado.
- Un préstamo de ahorro: asignación de hasta 4 veces la pensión mensual, más cuotas sin interés vía deducción por nómina (ver más sobre el fondo de ahorros más abajo).
- Beneficios totales en 1995 = 34% adicional a los salarios.
- El supervisor no puede deducir las imperfecciones del producto de la paga del trabajador; debe trabajar con él para mejorar su destreza.
- El representante del sindicato tiene un poder real para hacer cumplir los derechos de los trabajadores de base.
- No hay trabajo infantil: los hijos de los obreros de la cooperativa están en la escuela.
- Las barracas de trabajo están limpias, bien iluminadas, tienen instalaciones sanitarias; los obreros pueden lavarse el polvo y tufo del tabaco antes de regresar a casa.

5) DESIGUALDAD

- No hay políticas formales: las prácticas emergen de la historia de los sindicatos, de la lealtad socialista y comunista.
- Énfasis en la simplicidad para los administradores al estilo de Gandhi.
- Los miembros de la Junta Directiva reciben un ingreso promedio de alrededor de 13% más que los trabajadores de base.
- El personal mejor pagado gana 4 veces el ingreso de los obreros de taller.
- Pocos beneficios extras para la administración: oficinas simples, atienden sus propios teléfonos, usan camionetas tipo vagón para viajar.

- No hay dividendos, opción de acciones, etcétera, como los que se encuentran típicamente en las grandes compañías capitalistas.

6) DEMOCRACIA

- Los obreros eligen casi la mayoría de los administradores por ciclos de dos años.
- La mayoría de los administradores surgen de la base.
- Hay una Asamblea General Anual donde los trabajadores ejercen el control directo sobre los excedentes.
- Hipótesis del desbordamiento o derrame: la experiencia de democracia en el lugar de trabajo debería hacer que los obreros estén más orientados hacia la democracia en otras áreas de su vida. Los obreros de la cooperativa parecen confirmar esto.

7) SUPERVISIÓN Y SINDICATOS

- La administración electa designa los supervisores de taller.
- Los supervisores establecen horarios de trabajo y controlan los resultados.
- Aunque pertenece a los obreros, la cooperativa mantiene los sindicatos.
- El representante sindical de la base es el contrapeso directo del supervisor.
- Una mezcla de supervisión y democracia.

8) RELACIONES CON LA COMUNIDAD MÁS GRANDE

- La cooperativa sigue la ley nacional de la India que establece que se reparta el 3% de sus ganancias en centros de la comunidad, escuelas, clínicas, etc.
- Becas y programas de entrenamiento para los hijos de los obreros; la mayoría de los hijos de los *beedi rollers* (cigarreros) obtienen empleos mejor pagados.
- Campaña de diversificación desde 1996: hacer productos para mercados locales de alimentos semi-procesados.
- Centros de Internet y salones para bodas a precios competitivos.
- La conexión con la comunidad y con otras cooperativas es el componente más débil de la cooperativa de Kerala.

9) USADO COMO MODELO EN COOPERATIVAS DE MICRO-FINANZAS DE MUJERES AUTOASISTIDAS

En la Campaña Plan del Pueblo de Kerala de 1996–2001, la cooperativa sirvió de ejemplo de cómo organizar cooperativas lo suficientemente pequeñas como para tener democracia participativa, pero lo suficientemente grandes como para sobrevivir a la competencia externa.

Usa la combinación de pequeñas cooperativas para permitir la participación democrática y la participación federada en la Cooperativa Central, que hace las grandes compras y ventas, por su fortaleza financiera.

En 2002, el área de Mararikulam se convirtió en el modelo de este experimento.

- Enfatiza las cooperativas de mujeres porque la mayoría de las mujeres de Kerala no trabajan fuera de casa: sus nuevos salarios elevan estratégicamente los ingresos del hogar, más que el cambio de empleo de sus maridos.
- Mujeres en el vecindario pueden crear una cooperativa.
- Se reúnen los domingos en la tarde, algunos miembros proporcionan cuidado infantil o los niños vienen a las reuniones.
- Comienzan con “ahorros”: fondo común de pequeños ahorros semanales, luego...
- El banco de la cooperativa local les otorga un micro-crédito.
- Fondos de descentralización local como subsidio.
- Fondos de descentralización local para ayudar a establecer lugares de trabajo limpios y saludables.
- Ítems de muestra: jabón, útiles escolares, sombrillas, alimentos locales parcialmente procesados (pescado, mezclas de especias), cooperativas de tiendas de té y merenderos, uniformes escolares, algunos artefactos eléctricos. Todo puede hacerse con tecnología simple.
- Venden en la localidad, evitan embalaje y publicidad costosos; igualan los precios de los productos con los de los competidores multinacionales.
- Atraen la solidaridad de la comunidad local: compran en la localidad para mantener el dinero circulando en el área y se benefician de un efecto multiplicador.
- Incluso los modestos retornos sobre este tipo de proyectos pueden ser suficientes para elevar el ingreso doméstico por encima de la línea de la pobreza.
- La producción local, los recursos locales, las ventas locales, ayudan a quitar empleos a la globalización, dominada por las corporaciones.
- Las ventas locales usan la solidaridad y reducen los costos de embalaje y publicidad y sus efectos ambientales.
- Sostienen reuniones públicas o manifestaciones a gran escala para informar a la gente de los productos de las cooperativas locales.
- Construyen instalaciones de producción con componentes ambientales modernos, por ejemplo: recolectores de agua de lluvia para lavar y la disposición de edificios en semi círculo para usar una vía de acceso y limitar el asfalto usado para cubrir la superficie.
- Usan los desperdicios biodegradables de las áreas urbanas como *compost*, es decir, el reciclaje para mantener el flujo de energía lo más efectivo posible.

10) RESULTADOS EN 2006

En total, en 2006 Kerala reportó:

- Cooperativas, de las cuales 770 están funcionando.
- Grupos Auto-Asistidos (cooperativas incipientes): en agricultura se agruparon en 753 Sociedades de Crédito Agrícola Primarias.
- El proceso de federación da mayor estabilidad financiera a las cooperativas.

- Los Grupos Auto-Asistidos tienen 264 mil miembros.
- Grupos Auto-Asistidos, incluyendo agricultura y otras áreas, son en total 86 mil.
- El empoderamiento de las mujeres por debajo de la línea de pobreza y los grupos de producción (grupos de vecinos): hay 163 mil, y muchos de éstos evolucionan a cooperativas.
- La mayoría de los grupos anteriores han sido formados durante o en respuesta a la Campaña del Plan del Pueblo de 1996–2001.
- Los bancos cooperativos cuentan con cerca del 25% del crédito en la India y el 31% en Kerala.

11) LOS PROBLEMAS TÍPICOS DE LAS COOPERATIVAS

En general, en Kerala, los problemas típicos de las cooperativas incluyen:

- Excesiva dependencia del gobierno.
- Luchas políticas internas (puede tratarse de competencia entre los sindicatos o de luchas referidas a las juntas de administración electas).
- Ausencia de una administración profesional o falta de entrenamiento de la administración existente.
- Baja base de recursos.
- Controles internos y sistemas de control inadecuados.

ANEXO 1. SUBDIVISIÓN TERRITORIAL DE ESTADO KERALA

El Estado Kerala esta subdivido en 14 Distritos. Los distritos esta compuesto de una variada de subdivisiones territoriales dependiendo si del tamaño de los ciudades o aldeas, o si es un área rural o urbano. Luego de los distritos vienen 5 corporaciones o corporaciones municipales (ciudades urbanos de más de un millón de personas o, en el caso de un corporación municipal, 200,000 personas), 53 municipios (pueblos de más de 100,000 personas), 63 *Taluks* (compuesto de varios pueblos, aldeas rurales y, en algunos casos, ciudades rurales), 152 Bloques rurales (que agrupa 2 a 13 aldeas rurales), 1453 aldeas rurales y 1007 *grama panchayats*.

Normalmente, un aldea rural tiene un *grama panchayat*, un órgano local de gobierno, pero en los casos donde hay aldeas rurales con menos de 500 personas, 2 o 3 aldeas rurales se juntan para conformar un *grama panchayat*. Los wards son subdivisiones electorales de los corporaciones, corporaciones municipales, municipios y aldeas rurales, de 2000 personas en edad de votar. En estos espacios se organizaban los grama sabhas (asambleas comunitarios). Al nivel de los Bloques rurales existen *Panchayat Mamitis* y de los distritos, hay *Zilla Parishads*.

Kerala	
Distritos	
Áreas Rurales	Áreas Urbanos
Taluks o Subdistritos	
Bloques rurales	
Aldeas rurales	Corporaciones municipales = ciudades grandes Municipios = pueblo de tamaño pequeño a mediano Corporaciones = grandes áreas urbanos
Wards	Wards

ANEXO 2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

Un principio teórico importante de la democracia local es el principio de la subsidiaridad: lo que se puede ejecutar mejor a un nivel determinado debería ejecutarse a ese nivel y no a niveles superiores. Todo lo que se puede ejecutar óptimamente al nivel más bajo debería hacerse a este nivel.

Según John Cavanagh y Jerry Mander del International Forum on Globalization (Foro Internacional sobre Globalización), la subsidiaridad incluye los siguientes aspectos:

- Se deberían tomar todas las decisiones en la instancia gubernamental más baja que sea competente para hacerlo.
- La toma de decisiones debería tratar de acercarse constantemente hacia las personas más afectadas por ellas.
- Todos los sistemas deberían enfatizar la producción y el consumo local en vez de ser diseñados deliberadamente para servir al comercio a larga distancia.
- Patrones de inversiones locales deberían ser reforzados por políticas como “site-here-to-sell-here” (situar-aquí-para-vender-aquí).

Fuente: Cavanagh, John and Jerry Mander, editors. 2004. *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*. San Francisco: Berrett-Koehler, pp. 149–153.

ANEXO 3. DEMOCRACIA LOCAL: LA “ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INVERTIDA” DE KERALA

Según el principio de subsidiaridad, el poder de toma de decisiones debería fluir desde las comunidades locales hacia arriba, a los niveles más altos de administración. Esto es lo opuesto a las estructuras de poder tradicional de las sociedades modernas. En Kerala, la Campaña del Pueblo de 1996-2001 empezó con un proceso dentro del cual los niveles más arriba de administración tenían que servir a las necesidades y los intereses de los niveles más bajos.

Kerala es uno de los 28 estados del sistema federal de la India. El Estado Kerala esta compuesto de:

- Distritos, cada uno con un consejo distrital electo;
- *taluks* o subdistritos dentro cada distrito;
- bloques rurales: grupos de 2 a 13 aldeas designadas por el gobierno nacional indio para administrar determinados proyectos de desarrollo nacional;
- *panchayats* o aldeas rurales con consejos electos;
- municipios o pueblos de tamaño pequeño a mediano;
- corporaciones municipales o ciudades grandes;
- cada aldea rural, municipio y corporación municipal está dividido en varios “wards” (circunscripciones electorales) donde se realizan asambleas comunitarias (*grama sabhas*). Un ward típico contiene alrededor de 1.500 a 2.000 miembros en edad para votar;
- grupos barriales, espontáneamente creados durante la Campaña del Pueblo de Planificación. Cada uno tiene alrededor de 40 hogares.

¿Qué hay que hacer para que la planificación local sea apoyada y no subvertida por los niveles más altos de administración? En Kerala, las asambleas de los niveles medios, altos y ejecutivos fueron formados para compilar listados de proyectos locales en sus áreas e intentar encontrar las lagunas o inconsistencias. Si un área local tenía un programa de erradicación de la rabia pero la aldea de al lado no, el programa entero podía fracasar. Se alentaría, entonces, al nivel más alto, a agregar al programa local de una aldea una campaña mayor, regional.

Esta planificación integral invertida tuvo más éxito en las áreas de agua potable y salud pública. Las comunidades locales usaron fondos de desarrollo para crear cooperativas locales de agua potable. Al darse cuenta que la falta de letrinas sanitarias podría socavar los logros positivos en agua potable sana, las unidades de planificación a nivel del subdistrito y distrito ayudaron con proyectos para instalar letrinas sanitarias. El resultado fue una baja en el índice de enfermedades infecciosas.

ANEXO 4. LOS AUTO ESTUDIOS DE LAS COMUNIDADES LOCALES

Un elemento clave en la Campaña del Pueblo por una planificación descentralizada de Kerala era que las comunidades locales se estudiaban a sí mismas y redactaban un informe como resultado del estudio. Los seminarios de desarrollo se basaban en estos informes.

Se seleccionaron los equipos de voluntarios en las asambleas de aldea en la primera etapa de la campaña. Los estudiantes formaron una gran parte de los equipos de auto-estudio. Se hizo un esfuerzo para asegurar que un 50% de los recolectores de datos fueran mujeres. Se estimuló a los integrantes de los partidos de oposición a unirse a la iniciativa en función de lograr una planificación de desarrollo lo menos partidista posible. Los equipos entrevistaron a los ancianos y ancianas de la comunidad para después escribir la historia de la aldea o del barrio urbano. Los equipos también visitaron todas las oficinas del gobierno local para conseguir datos de la propiedad de la tierra, tipos de suelos, infraestructura y cualquier otra información de la comunidad que podría ser relevante para una planificación de desarrollo local. En muchas aldeas los activistas utilizaron el método técnico de lo que se llama “evaluación rural rápida”, que consiste en caminar por una línea recta central que cruce varias zonas ecológicas, anotando observaciones y haciendo preguntas a las personas en los hogares. A esta práctica se la llama “caminata siguiendo un transecto”.

La Junta Estatal de Planificación dio los títulos de cada capítulo del informe pero permitió a las comunidades locales decidir cuál sería el contenido de éstos: Presentación de la aldea o la municipalidad y el Plan del Pueblo, historia económica y social local, geografía y recursos humanos, agricultura y riego, sector agropecuario y la pesca, industria, sector energético y vivienda, transporte, educación, salud, agua potable y saneamiento, mujer y desarrollo, bienestar de las minorías (En la India esto se refiere a las castas anteriormente intocables), cultura, movilización de los recursos.

La actividad de recopilar datos en sí misma se convirtió en una manera de involucrar a más personas en la Campaña, puesto que se visitó a cada barrio y, muchas veces, se hicieron mapas a mano del mismo. Durante los primeros meses de la campaña todas las 14,149 aldeas y barrios urbanos lograron redactar informes de auto-estudio y el número promedio de páginas de los informes fue 106. La calidad variaba mucho, pero había muchos informes excelentes, hasta según criterios académicos. Esto mostró la capacidad de las comunidades locales de desarrollar sus propias bases de datos para la planificación local.

Otro resultado valioso de los informes de desarrollo fue el de ayudar a las personas a entender la necesidad de priorizar sus proyectos: los datos locales ayudaron a identificar las áreas atrasadas y las áreas fuertes.

ANEXO 5. FORMACIÓN DE ACTIVISTAS VOLUNTARIOS

Un factor clave en el éxito de la planificación democrática local en Kerala fue el programa de formación para activistas voluntarios. La primera fase de formación empezó unas semanas antes de las primeras asambleas locales. El programa constó de tres niveles:

- A nivel estatal, fueron formadas 373 personas en 3 campamentos realizados por separado, cada uno de 7 días de duración. Los participantes del nivel más alto participaron junto con los organizadores de la Campaña de la Junta Estatal de Planificación. La mayoría eran universitarios o activistas políticos con una larga trayectoria en organización.
- Esos 373 formadores de alto nivel dirigieron 82 campamentos de formación de tres días de duración a nivel de distrito, donde formaron 11 mil personas. Los representantes elegidos a nivel de distrito seleccionaron a los voluntarios del nivel del distrito de una cantera más grande.
- Las 11 mil personas formadas a nivel de distrito dirigieron campamentos de un día por todas partes del estado para casi 100 mil voluntarios a nivel local.

La formación para la planificación democrática incluyó seminarios, grupos de discusión, videos, visitas a aldeas o wards urbanas seleccionadas —donde actividades más avanzadas ya habían arrancado— y manuales de formación desarrollados por formadores de alto nivel.

En cada nueva etapa de la Campaña, una nueva ronda de formación tenía lugar. Algunos activistas se retiraban en cada etapa y fue necesario reemplazarlos por otros voluntarios pero, en general, a la mayoría de los activistas los cursos de formación les resultaron inspiradores y se quedaron dentro del programa todo el primer año, año durante el cual fueron desarrolladas las actividades más importantes. Los voluntarios de los partidos opositores fueron bienvenidos al programa de formación. Todos los miembros del programa de formación a todos los niveles recibieron un reembolso por sus gastos de transporte, comida y hospedaje cuando así correspondía, pero no recibieron salario u honorarios.

Entre los temas abordados en las sesiones de formación estaban:

- Por qué la planificación democrática local es deseable en Kerala.
- Por qué más que un orden del gobierno, era necesaria una campaña para planificar localmente.
- Cómo movilizar el mayor número posible de participantes en las asambleas locales.
- Cómo facilitar las discusiones en las asambleas para asegurar que el mayor número posible de participantes pueda expresar sus puntos de vista.
- Por qué es aconsejable motivar a las mujeres a participar.
- Cómo organizar la recopilación de datos para los auto-estudios locales.
- Cómo organizar los materiales para los informes de los auto-estudios locales.
- Cómo organizar un seminario de desarrollo.
- Cómo preparar informes de proyectos, incluyendo particularmente cómo estimar los costos y beneficios de los proyectos.

- Cómo implementar la auditoria social.
- Cómo evaluar los proyectos.
- Otros temas relevantes.

Se dedicó un tiempo considerable a discutir con comunidades locales que ya habían implementado algunos elementos de planificación local antes del lanzamiento de la Campaña. Algunos representantes de estas comunidades hicieron presentaciones y respondieron preguntas, frecuentemente hasta muy tarde por la noche.

En etapas posteriores de la Campaña, la Junta Estatal de Planificación organizó unos talleres especiales donde comunidades con proyectos únicos o particularmente exitosos fueron invitados para compartir sus experiencias con otros. Con el tiempo, en el año 2000, el cuarto año de la Campaña, esto llevó a la realización, en Kerala, de una conferencia internacional sobre descentralización democrática. Intelectuales y académicos de otras partes de la India y del exterior presentaron ponencias teóricas, mientras, una conferencia paralela para activistas locales resultó en un intercambio de alrededor de 700 proyectos o experiencias. En todos los locales, las salas estaban llenas de un público muy atento y se produjeron discusiones muy vibrantes.

Fuente: Thomas Isaac, T. M. and Richard W. Franke. 2002. *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, sobre todo pp. 49–52.

ANEXO 6. TRANSPARENCIA VERSUS CORRUPCIÓN: EL PAPEL DE LA AUDITORÍA SOCIAL EN KERALA

El método más efectivo para reducir la corrupción es establecer estructuras y procesos que la prevengan. Uno de los componentes de la planificación local y democrática que cumple con esta meta es la auditoría social.

Cuando se habla de la auditoría social uno se refiere a la práctica de garantizar que se tome el mayor número posible de decisiones públicamente: que no lo haga el gobierno detrás de las bambalinas. Cuando se implementan proyectos anti-pobreza, se deben establecer los criterios para la selección de los beneficiarios en reuniones públicas; y cuando llega el momento de seleccionar a los beneficiarios, esto también se debe hacer públicamente. Después que los beneficiarios potenciales hayan solicitado ayuda, para reparar o mejorar sus casas o para recibir una vaca o un chivo, se leen en voz alta en una reunión pública las respuestas que los solicitantes han escrito en el formulario de solicitud. De esta manera, se estimula a los beneficiarios a dar respuestas honestas en los formularios y se impide la injerencia de funcionarios locales que puedan intentar aceptar un soborno.

En Vithura, una aldea en Kerala, un investigador independiente estudió la auditoría social y encontró que se gastó el 85% de los fondos en los proyectos a los cuales fueron destinados. Esta cifra contrasta con la de estudios de otras localidades en Asia del Sur donde no existe la auditoría social y donde se estima que sólo un 30% de los fondos llegan a quienes iban dirigidos. Además, existía un alto nivel de confianza pública en el sistema y la gente estaba satisfecha porque el proceso fue justo. Al ver que un sistema democrático funciona eficaz y justamente, hay un descenso en el escepticismo y un aumento en la participación del pueblo.

Fuente: Thomas Isaac, T. M. and Richard W. Franke. 2002. *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, pp. 152-154

ANEXO 7. EL MICRO-CRÉDITO EN KERALA: USO DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL PARA IMPULSAR LOS PROYECTOS DE EMPLEO

Durante los dos primeros años, la planificación democrática y local se dedicó más que todo a generar participación, acumular experiencia, crear confianza y proveer servicios gubernamentales más eficaces. En el tercer año de la Campaña del Pueblo por una planificación descentralizada, y, en función de aumentar la producción local y de reducir el desempleo, los activistas en Kerala empezaron a experimentar con el micro-crédito.

El término micro-crédito se refiere a la práctica de dar préstamos pequeños —tan pequeños como \$50— a las personas de bajos ingresos que por lo general no cumplen con los requisitos para recibir crédito de los bancos privados. El micro-crédito tuvo su origen en 1967 en Bangladesh cuando el profesor de economía, Muhammed Yunus, fundó el famoso Banco Grameen (grameen = aldea). El Banco Grameen presta pequeñas sumas de dinero especialmente a mujeres que crean “células de prestatarios” de cinco personas cada una. Juran conjuntamente que pagarán sus préstamos, creando así una base de presión social que garantiza una tasa de pago más alta. Ninguna de las integrantes del grupo puede sacar otro préstamo hasta que todas, las cinco, hayan pagado su primer préstamo. El Banco Grameen ha tenido un éxito sorprendente en lograr el pago de las deudas. Recientemente la Ford Foundation, el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) —y en 1995 el Banco Mundial— se han convertido en partidarios del micro-crédito. En 2001, *Vital Signs*, el informe anual de Worldwatch, dijo que los préstamos provenientes del micro-crédito ayudaron a 23.6 millones de personas pobres en 1999.

A pesar de su popularidad, el antropólogo Aminur Rahman descubrió que en Bangladesh los empleados del banco se estaban convirtiendo en una burocracia opresiva decidida a cobrar las deudas sin tener en cuenta el impacto que esto tenía en los hogares endeudados. Las mujeres en cada grupo de prestatarios entraban en conflictos en relación con el pago de los préstamos. Las prestatarias muchas veces sufrieron agresión verbal o física por parte de sus esposos u otros familiares masculinos que las presionaban a sacar créditos y después pagarlos. También descubrió que sólo un 30% de los préstamos se usaron para los fines para los cuales se pidieron. (1999: 106-7)

Durante la Campaña del Pueblo por una planificación descentralizada de Kerala se presentó el micro-crédito de una manera distinta. En vez de crear un grupo de pago de prestatarias particulares, en Kerala se organizaron grupos de auto ayuda (self-help groups, SHGs) y grupos barriales (neighbour-help groups, NHGs). Se estimuló a estos grupos a desarrollar asociaciones de crédito rotativo que igualaban sus propios ahorros con crédito suplementario de bancos cooperativos locales. Un SHG o un NHG proponía un proyecto, por ejemplo: una cooperativa para fabricar paraguas, jabón, chancletas, incienso, confecciones, insumos escolares, uniformes escolares, alimentos totalmente o parcialmente procesados o equipos eléctricos, o para establecer una tienda cooperativa, un círculo infantil o un salón de té. Por medio de la auditoria social fue posible dirigir eficazmente los fondos del plan a los hogares más necesitados, con el fin de generar puestos de trabajo que sacarían a estos hogares de la pobreza.

Al aprobar un proyecto, se buscaban fondos de varias fuentes: por ejemplo, los integrantes del grupo pudieran conseguir un 25% del financiamiento de una asociación de crédito rotativo donde cada hogar deposita RS 10 (US\$ 0.25) cada semana durante un año. Después sacan un préstamo de bajo interés de un banco cooperativo. Se pueden aprovechar los fondos de la planificación local

para cubrir lo que falta para asegurar el préstamo o como financiamiento inicial para impulsar el proyecto.

¿Por qué los proyectos financiados con micro-crédito son mejores que los del Banco Grameen en otras localidades? Los proyectos de Kerala hacen hincapié en la solidaridad de los SHGs en función de emprender juntos los proyectos de producción en vez de depender de la presión social para obligar a la personas a saldar sus deudas. Los proyectos de Kerala estimulan el empoderamiento local —sobre todo el empoderamiento de la mujer— y no ponen a los hogares pobres a medir fuerzas directamente con una burocracia bancaria profesional cuyos intereses están, potencialmente, en conflictos con los de los prestatarios. Por último, los proyectos de Kerala —por los menos ésta es la teoría— tienen vínculos con un plan de desarrollo integral de la aldea en el cual el resultado de los préstamos, en cuanto a productos, tiene un mercado local asegurado.

¿Qué ha logrado el experimento de micro-crédito en Kerala? Según un informe reciente del gobierno, en 2006, por lo largo y ancho de Kerala, 3.2 millones de hogares (posiblemente 35% de todos los hogares) son miembros de las 179 mil asociaciones de vecinos. Muchos de estos NHGs se han convertido en cooperativas de producción que están sacando a miles de hogares de la pobreza. Unos estudios recientes informan que la tasa de desempleo en Kerala ha bajado de 19% a 9%.

Fuentes: *Local Democracy and Development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, pp. 15-159

Rahman, Aminur. 1999 *Women and Micro-credit in Rural Bangladesh: An Anthropological Study of Grameen Bank Lending*. Boulder, CO: Westview Press.

GLOSARIO

Anganawadis: centros comunitarios femeninos

Anganawady: guarderías infantiles

Bloque rural: mancomunidad de aldeas rurales

Compost: un abono orgánico, el humus obtenido de manera natural por descomposición bioquímica

Grama panchayat: consejo electo al nivel de la aldea rural

Grama sabha: asamblea comunitaria al nivel del ward

Onpattu padhathi — janakkiya padhathi: El Noveno Plan: El Plan del Pueblo

Padayathras: desfiles o comparsas

Panchayat: consejo de gobiernos rurales

Taluk: subdistrito rural dentro los distrito conformado por varios pueblos, aldeas rurales y, donde existen, ciudades rurales.

Transecto: un recorrido lineal imaginario sobre una parcela o terreno

Wards: circunscripciones electorales de 2000 personas en edad de votar.