

⁶³ Genro y Souza, *op. cit.*, pág. 26. Véase también la discusión en Guilherme Cassel y Joao Verle, "A política tributaria e de saneamento financeiro da Administração Popular," en Carlos Henrique Horn (ed.), *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*, Porto Alegre: Ortiz, 1994, pág. 45.

⁶⁴ En conversación con Luciano Brunnet.

⁶⁵ Baierle, *op. cit.*

⁶⁶ Algunas de estas dificultades, que fueron la causa de ciertas divisiones en el partido, son tema de análisis en Margaret Keck, *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven: Yale University Press, 1992.

⁶⁷ Lucio Kowarick and Andre Singer, *op. cit.*, págs. 240-247.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 249.

⁶⁹ Jorge Bittar, *op. cit.*, pág. 8.

⁷⁰ Arno Agostin Filho, "A Experiencia do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre," en Carlos Henrique Horn (ed.), *op. cit.*, pág. 50.

⁷¹ Conclusiones basadas en entrevistas que se refieren al presupuesto participativo en varios distritos de la ciudad.

⁷² Entrevista con Nino, 1999.

⁷³ Cohen, "Procedure."

⁷⁴ Así se colige de las entrevistas.

⁷⁵ Genro y Souza, *op. cit.*, pág. 95.

Capítulo 3

Democracia y Desarrollo: La Planeación Descentralizada en Kerala, India

T.M. Thomas Isaac * y *Patrick Heller* **

1. Introducción

De acuerdo con cualquier criterio convencional, la de la India es una democracia vibrante. Cuenta con un sólido y competitivo sistema de partidos que complementa una sociedad civil diversa, activa y autónoma. Pero si la democracia india ha sido, con toda justicia, celebrada por su habilidad para soportar los conflictos, por su tolerancia y su pluralismo, la efectividad de sus instituciones democráticas deja muchas dudas. El poco más de medio siglo de un régimen democrático ininterrumpido ha hecho muy poco para reducir las exclusiones política, social y económica a las que han sido condenadas las clases populares de la India.¹

Fung y Wright, en sus exploraciones alrededor del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), comienzan observando que las instituciones de la democracia liberal —democracia representativa y administración tecnoburocrática— son muy limitadas

para enfrentar los desafíos de un desarrollo justo y equitativo. No hay un sitio donde esta falla sea más palpable que en la India. Por un lado, los intereses de las élites han dominado las estructuras representativas. Un sistema partidista ferozmente competitivo, que fue injertado en una estructura social altamente desigual y fragmentada, ha privilegiado una política de intereses mezquinos y oportunistas en detrimento de formas más incluyentes de representación. Ante la ausencia de organizaciones políticas programáticas (el Partido Comunista-Marxista de la India –PCM– es la excepción), los partidos oligárquicos, que se fundamentan en redes clientelistas, han reducido la política a un desesperado forcejeo por asegurar solamente para su lado el beneficio exclusivo de los recursos públicos, en lo que Bardhan certeramente describió como “iguales oportunidades de saqueo para todos los grupos que cuentan con el poder para satisfacer sus intereses”.²

De otro lado, esas estructuras del Estado –que surgieron en la intersección de una burocracia imperial, la perspectiva de la revolución planificada al estilo soviético y la supremacía social brahmán– han dado como resultado una caricatura del Estado de mando y control. Si las considerables capacidades burocráticas del Estado en la India permiten cierto grado de observancia de la ley y predicción administrativa que lo acerca al tipo ideal weberiano, el monopolio con que el Estado ejerce las funciones de planificación y desarrollo ha conducido a que algunos comentaristas hablen de las élites estatales como “devoradoras omnívoras de los recursos.”³ Los fracasos en el desarrollo del Estado de la India son ampliamente conocidos⁴ y dan un testimonio trágico de cuán deficiente es asumir la toma de decisiones siguiendo mecanismos aislados, que consagran el flujo de la información solamente en el sentido de arriba hacia abajo, e impiden la fiscalización necesaria. Como resultado, la crisis de la democracia en la India se ha agudizado hasta el punto que en todo el espectro político está surgiendo ya un consenso por promover formas de gobierno más descentralizadas y democráti-

cas. Sin embargo, los obstáculos a tales reformas son todavía considerables. Con la excepción de Kerala, son muy pocos los estados que han implementado los mandatos constitucionales de 1993 que apuntan al incremento del poder gubernamental a nivel local.

Cuando la coalición del Frente Democrático de Izquierda (FDI) volvió al poder en Kerala, en 1996, el gobierno liderado por el PCM⁵ comenzó rápidamente a trabajar en una de sus propuestas electorales más importantes, y lanzó la “Campaña Popular por la Planeación Descentralizada”. Aunque la campaña está solamente en su quinto año, ya ha facultado a los gobiernos locales para que ejerzan el poder en grados muchos mayores a los que se dan en otros estados indios. Los progresos se han dado a lo largo de tres ejes que para James Manor⁶ son componentes necesarios en un esfuerzo genuino y significativo de descentralización democrática. El primero es la descentralización administrativa. Todos los niveles locales de gobierno –municipios y las tres gradas en el sistema Panchayat: distrital, Panchayat Samity (zonal) y Gram Panchayat (aldeano), que es el vocablo indio con el que se conocen los consejos aldeanos– están facultados para ejercer funciones, tomar decisiones y poner bajo la autoridad de los organismos elegidos localmente a funcionarios departamentales de diferentes categorías. El segundo eje es la descentralización fiscal. El 40% de todas las inversiones en desarrollo se asigna a las ILAG (Instituciones Locales de Autogobierno). El tercer eje es la descentralización del poder político. Los representantes elegidos localmente cuentan ahora con la autoridad para diseñar, financiar e implementar toda una serie de políticas y proyectos de desarrollo.

Sin embargo, la Campaña representa mucho más que una simple delegación de poderes gubernamentales a los cuerpos elegidos localmente. Sus diseños políticos e institucionales reflejan su ambición transformadora a nivel social –algo similar a lo que está ocurriendo en Porto Alegre–, que busca compensar las deficiencias

de las estructuras representativas y la toma burocrática de decisiones. La iniciativa de Kerala se destaca como un claro experimento de GPPD. Lo primero que debe mencionarse es todo el enfoque y la escala del experimento. La descentralización de una vasta gama de responsabilidades gubernamentales para que estén en las manos de 1.214 organismos elegidos localmente (que incluyen municipios y panchayates distritales, zonales y aldeanos) representa una reconfiguración profunda del Estado y de su relación con la sociedad. Al fortalecer el gobierno local, la Campaña acusa el potencial para transformar dramáticamente la práctica democrática cotidiana en Kerala, un estado que tiene 31 millones de habitantes.

En segundo lugar, el diseño de las instituciones centrales de la Campaña—los Grama Sabhas (asambleas a nivel de sectores locales), seminarios de desarrollo, grupos de trabajo y gobiernos locales— representa un intento deliberado por ampliar los canales de participación ciudadana. Cada año, desde 1997, los gobiernos locales en Kerala vienen formulando e implementando sus propios planes de desarrollo. Estos planes se articulan mediante varias etapas en un proceso de deliberación permanente entre representantes elegidos popularmente, oficiales del gobierno local y del alto gobierno, expertos de la sociedad civil, activistas y ciudadanos comunes y corrientes (ver Tabla 1). El proceso se inicia en las asambleas locales abiertas, que son los Grama Sabhas, en las que los participantes discuten e identifican las prioridades del desarrollo. Los seminarios de desarrollo, que están conformados por varios Grama Sabhas, tienen luego la responsabilidad de desarrollar mucho más esas evaluaciones locales de sus problemas y necesidades. Estos seminarios dan paso a un conjunto de grupos de trabajo conformados por múltiples actores interesados que trabajan en el diseño de proyectos específicos atinentes a diversos sectores de desarrollo. Estos proyectos, a su vez, pasan a la consideración de organismos elegidos localmente (los concejos municipales o panchayates) que formulan y definen los presupuestos para los planes locales. Los

planes finales vuelven a los Grama Sabhas para su discusión. Esos planes locales posteriormente se conjugan en planes de alto nivel (zonales y distritales) en cuyos contextos se revisan los proyectos para efectos de viabilidad técnica y fiscal.

Todo el proceso se ajusta a los tres principios que distinguen el diseño institucional del GPPD. En primer lugar, la Campaña consiguió que por primera vez en la India se establecieran gobiernos locales y comunales con una considerable capacidad para decidir sobre los asuntos locales y resolver sus problemas prácticos, y todo gracias a que se delegaron las funciones de planificación e implementación al plano local. Todo el ciclo de planeación—que comienza con la recolección de datos a nivel local y termina con la formulación de un plan local comprensivo que consta de muchos proyectos— es un ejercicio de solución de problemas en un sentido práctico. En segundo lugar, en sus sentidos institucional y político la Campaña se ocupó en promover la participación desde las bases. La delegación de autoridad y recursos a las ILAG redujo significativamente los costos de la participación. Además, se logró reducir la brecha de conocimiento y capacidad que tradicionalmente impedía que los ciudadanos del común jugaran un papel protagónico en el gobierno gracias a los programas masivos de capacitación, la utilización explícita de la experiencia de la sociedad civil y los esfuerzos concertados para darle poder a los grupos históricamente marginados—mujeres, *adivasis* (grupos tribales) y *dalits* (“intocables”). En tercer lugar, las instituciones participativas de la Campaña fueron explícitamente deliberativas—basadas en procesos incluyentes y racionales de toma de decisiones— y contaban con la facultad para ejercer el poder por cuanto ataban la selección y formulación de proyectos a su implementación concreta. A un nivel más amplio, la Campaña es un intento históricamente significativo por dismantelar formas de dominación burocrática y clientelismo político largamente

atrincheradas en la escena pública; y esto lo logra mediante la recuperación de la tradición de democracia directa de Kerala.

1.1. El telón de fondo: La lucha por la democratización

El regreso del PCM al poder en 1996 creó una oportunidad propicia, y el Departamento de Planeación del Estado de Kerala formuló, diseñó e impulsó la Campaña por la Descentralización Democrática. Para ello, el Departamento apeló a un inventario de conocimientos prácticos, ideas y experiencias que provenían de 25 años de experimentos a nivel local que habían atesorado un número de ONG, sobre todo la *Kerala Sastra Sahitya Parishad* (KSSP) –Movimiento de la Ciencia Popular. Además, la KSSP cumplió una función clave al interior del Departamento de Planeación y a nivel de las bases, en la implementación de la Campaña. La evolución de las circunstancias históricas y políticas en las cuales se articuló esta sinergia entre el estado, el partido político y la sociedad civil, ya ha sido materia de investigación de otros trabajos.⁷ El presente capítulo describe y evalúa las instituciones claves y los procesos de la Campaña. Está sustentado en la investigación que adelantaron sus autores y en la participación directa de uno de ellos (T. M. Thomas Isaac fue miembro del Departamento de Planeación durante los primeros cinco años de la Campaña y un activista de vieja data en la KSSP).

Como un programa de reforma institucional, la Campaña se diseñó específicamente para alimentar y facilitar la participación de los ciudadanos en el distrito en la toma de decisiones, y estaba apuntalada en dos principios. El primero de ellos sostenía que las instituciones de gobierno local debían dejar de ser simples medios para la provisión de servicios de acuerdo a los esquemas nacional y estatal, y transformarse en *instituciones de gobierno* en el sentido más completo del término, con autonomías funcional, financiera y administrativa. La delegación de funciones y recursos debía

basarse en principio de subsidiaridad: lo que mejor pueda hacerse y decidirse a nivel local debe hacerse allí.⁸

El segundo principio consistía en que las estructuras tradicionales de representación debían complementarse con formas de democracia más directas. La participación popular hizo que sus representantes elegidos *continuamente*, y no sólo periódicamente, rindiesen cuentas ante los ciudadanos, e introdujo la transparencia en las operaciones burocráticas. Los crecientes niveles de participación directa y concienzuda exigieron la movilización de los ciudadanos y la creación de instituciones que los facultaron a contribuir activamente en la selección, diseño e implementación de los planes de desarrollo local.

Los arquitectos de la Campaña (la mayoría de ellos, miembros del Departamento de Planeación y directores claves de los diferentes departamentos) estaban muy conscientes, desde el principio, que los existentes aparatos del Estado eran insuficientes, tanto política como prácticamente, para aplicar estos principios. Dada la inercia de esas instituciones y el poder de los intereses en juego, la sola legislación no podría nunca sostener cambios tan profundos. El éxito de la reforma agraria en Kerala, en la década de 1970 –que había sido ampliamente reconocida como la reforma de mayores alcances y la que más había promovido la justicia en el subcontinente–, fue posible gracias a un fuerte movimiento campesino. De igual manera, la campaña masiva de alfabetización de 1991 también fue exitosa por la iniciativa de la movilización popular. A partir de esas lecciones y del reconocimiento de que Kerala contaba con un impresionante potencial de acción no estatal, el énfasis estratégico, desde el comienzo, se centró en adelantar campañas que movilizarían a los actores de la sociedad civil.

En lo que resta de esta sección bosquejaremos cuatro conceptos claves que han influido en la estrategia consistente en generar relaciones sinérgicas entre la intervención estatal y la movilización.

En la segunda sección presentaremos una discusión detallada del diseño institucional de la Campaña y de los canales que exploró para reconciliar los objetivos democráticos de la participación extensiva y la deliberación efectiva, con la necesidad de contar con la competencia técnica y la coordinación entre los distintos niveles en la formulación e implementación de los planes de desarrollo. En la tercera sección evaluaremos críticamente el éxito que esos mecanismos tuvieron en el logro de los objetivos de la descentralización democrática.

1.2. La inversión de la secuencia de las reformas de descentralización

La descentralización democrática demanda cambios en las estructuras administrativas, en la asignación de recursos y facultades legales y en el control de los recursos. Cada una de estas tres reformas depende de la otra, lo que quiere decir que se deben perseguir simultáneamente. En el modelo tecnocrático que las agencias multilaterales defienden, la descentralización es vista como un ejercicio que consiste en promover la construcción de instituciones con base en las recomendaciones de las ciencias de la administración pública y la administración de negocios.⁹ Los defensores de este modelo suelen argumentar que tienen que darse ciertas condiciones en forma secuencial, que pueden definirse por una demarcación clara de funciones entre los diferentes niveles, antes que pueda desarrollarse un poder genuino con la autoridad para tomar decisiones. Con esto quieren decir que deben crearse estructuras administrativas de soporte, poner a funcionar nuevos procedimientos organizacionales, reubicar los equipos de gobierno, desarrollar una nueva base de información y entrenar nuevo personal tanto oficial como voluntario. La delegación de recursos financieros debe calibrarse cuidadosamente para que corresponda a la capacidad de absorción de estas nuevas instituciones.

Una de las mayores dificultades con este modelo lineal de descentralización está en que da por sentado que la tarea de transformar el modo de operar del gobierno puede lograrse a través de un proceso que prescribe la introducción de un conjunto de soluciones que obedecen a una racionalidad técnica y administrativa, las cuales pueden emplearse a discreción. Esta perspectiva sume que el mundo es homogéneo, apolítico y carente de fricciones. Por el contrario, la descentralización democrática exitosa y sostenible ha sido la excepción de la regla. Son más las frustraciones que los aciertos ocasionados por la inercia burocrática –más que todo causadas por la resistencia que ofrecen las agencias más poderosas– y los intereses políticos creados. Kerala, sin duda alguna, cuenta con feudos burocráticos anquilosados y formaciones políticas con grandes intereses en el *status quo*. Sin embargo, en la corta historia de la Campaña la delegación de poderes ha ido mucho más allá de la legislación formal y las órdenes ejecutivas.

Las reformas de Kerala invirtieron esa prescripción lineal cuando optaron por delegar el control fiscal, en primer lugar, y posteriormente procedieron a construir las instituciones locales. Desde 1997 las ILAG vienen controlando entre el 35% y el 40% del presupuesto anual para el desarrollo. Durante los años de 1997 a 1998 los recursos totales que fueron delegados en forma de subvención fueron 10,250 millones de rupias, y para 1998-1999 el total fue de 11,780 millones. Estas sumas no incluyen los fondos provenientes de los organismos apoyados por el gobierno central, ni los préstamos institucionales a los gobiernos locales. Antes del año fiscal de 1996-1997 las ILAG recibían aproximadamente 200 millones de rupias. Indudablemente, la capacidad administrativa y la experiencia de manejo de los representantes recién elegidos para conformar los gobiernos locales estaba muy por debajo de los perfiles requeridos para la tarea de acomodar transferencias a una escala tan alta. Sin embargo, la delegación de recursos fiscales y de la autoridad para ejercer control sobre ellos tuvo dos efectos estratégicos críti-

cos, incluso mientras apenas se ejecutaba la tarea de construir un nuevo ambiente de regulaciones y otorgar una nuevas facultades administrativas. El primer resultado es que, dado que los gobiernos locales disfrutaban ahora de una mayor discreción presupuestal, los ejercicios de planeación local tienen ya un carácter tangible inmediato. Como veremos más adelante, esto ha contribuido a que la participación haya alcanzado niveles altos. El segundo resultado muestra que la habilidad para que los políticos perpetúen sus prácticas clientelistas y las agencias jerarquizadas dominen o domestiquen el proceso se reducen considerablemente, toda vez que la autoridad sobre el presupuesto pasó a los niveles más bajos del sistema.

1.3. La planeación como un instrumento para la movilización social

La segunda nota distintiva del experimento de descentralización en Kerala es el papel central que se le reconoció a la función planificadora de las ILAG. Estas deben preparar planes globales de área, como prerrequisito estatutario, para poder recibir subvenciones del gobierno. El proceso de planeación, tal como lo describe el Departamento de Planeación, incluye asambleas locales a nivel de los Grama Sabhas, y conforma grupos sectoriales de trabajo en los que los expertos no oficiales y los voluntarios preparen reportes, formulen proyectos y diseñen planes sectoriales. Las diferentes etapas de la preparación del plan representan, en realidad, nuevos espacios de participación en los que los ciudadanos, los representantes elegidos por voto popular y los funcionarios oficiales deliberan y priorizan las metas departamentales y los proyectos.

A fin de que se pueda garantizar la transparencia y la participación sin comprometer los requisitos técnicos de la planeación, el proceso es dividido en fases, cada una de las cuales tiene sus objetivos particulares, sus actividades centrales y sus programas de capacitación. Aunque con los años la secuencia ha sufrido modifica-

ciones el modelo básico que fue inaugurado en 1997 es el mismo (ver Tabla 1).

Tabla 1
Fases de la Campaña Popular en su año inaugural, 1997-1998

<i>Fase</i>	<i>Período</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Actividades</i>	<i>Participación</i>
1. Grama Sabha	Agosto-Octubre 1997	Identificar las "necesidades sentidas" de la gente	Gramas Sabhas en áreas rurales y convenciones zonales en áreas urbanas	2 millones de personas participaron en los Gramas Sabhas
2. Seminario de desarrollo	Octubre-Diciembre 1997	Estimar los recursos y los problemas del área y formular una estrategia de desarrollo local	Estudios participativos: Preparación de reportes de desarrollo, organización de los seminarios de desarrollo	300,000 delegados participaron en los seminarios
3. Equipos de trabajo	Noviembre 97-Marzo 98	Preparación de proyectos	Reuniones de los comités de trabajo	100,000 voluntarios conformaron los equipos de trabajo
4. Planes de niveles de base: Municipalidades y Panchayates	Marzo-Junio 1998	Formulación de planes a niveles de base	Formulación de planes y reuniones de los delegados elegidos	25,000 voluntarios participaron en la formulación del documento del plan
5. Planes de los niveles superiores: Zonal y Distrital.	Abril-Julio 1998	Formulación de planes de niveles superiores	Formulación de planes y reuniones de los delegados elegidos	5,000 voluntarios participaron en la formulación del documento del plan
6. Cuerpos técnicos voluntarios	Mayo-Octubre 1998	Evaluación y aprobación del plan	Reunión del comité de expertos	5,000 técnicos expertos voluntarios trabajaron en los comités de evaluación

Un intrincado programa de capacitación se constituye en un componente crítico de la Campaña, que ha llegado a ser uno de los programas de educación no formal más grandes que jamás se hayan emprendido en la India. En el primer año, unos 15,000 representantes elegidos por voto popular, 25,000 funcionarios y 75,000 voluntarios recibieron capacitación en siete rondas educativas a niveles estatal, distrital y local. Cerca de 600 educandos a nivel estatal, llamados Recursos Clave, recibieron aproximadamente 20 días de capacitación. Aproximadamente 12,000 educandos a nivel distrital, los Recursos Distritales, recibieron 10 días de capacitación, y a nivel local más de 10,000 personas recibieron al menos cinco días de capacitación. Todos los representantes elegidos debían participar en el programa de capacitación a uno u otro nivel. Cada ronda de capacitación se dedicaba a la planeación de actividades específicas. Casi 4,000 páginas de documentación cubrían los manuales y guías que se prepararon para cada sesión.

1.4. La construcción de la participación cívica

De acuerdo con el influyente análisis de Putnam,¹⁰ hoy se acepta ampliamente que una sociedad civil robusta —que se define en términos de sus “normas de reciprocidad y redes de participación cívica”, y se expresa en diferentes tipos de instituciones cívicas— acrecienta la efectividad de las instituciones democráticas. Sin embargo, para Putnam, la contribución que la vida asociativa puede hacerle a la profundización de la democracia depende de una interpretación esencialista que construye el comportamiento orientado hacia lo cívico a partir de una sólida raigambre cultural e histórica. Como sostienen Skocpol y Fiorina,¹¹ se trata de un enfoque sociológico que no le da espacio al conflicto como factor a considerar en la construcción de las facultades democráticas. Los críticos, además, señalan que aquellas formas de vida cívica que contribuyen a asegurar los bienes del desarrollo (por ejemplo, el

capital social) son, en efecto, constructos políticos¹² y que la vida asociativa es, en buena medida, un artefacto, esto es, el producto de ambientes institucionales, relaciones sociales movilizadas e intervenciones estatales.¹³ La historia contemporánea de Kerala ilustra cabalmente esta mutabilidad de la sociedad civil.

Muchos analistas han observado que Kerala se ufana de una vida asociativa vibrante y sólida, caracterizada no sólo por el activismo de sus ciudadanos sino también por una proliferación de ONG, organizaciones a nivel de la base y un alto índice de sindicalización en el país. A decir verdad, los muy celebrados logros de Kerala en el área del desarrollo social se le atribuyen a sus altos niveles de acción pública¹⁴ que están marcados tanto por la intervención estatal como por el activismo cívico. A comienzos del siglo XX Kerala distaba mucho de ser un terreno fértil para el republicanismo civil. Su sistema de castas se consideraba entonces como el más rígido y severo del subcontinente, y su economía agraria hundía sus raíces en una pronunciada desigualdad en la distribución de la tierra y represivas instituciones de trabajo. La sociedad civil contemporánea de Kerala no emergió de profundas tradiciones cívicas (como Putnam señala para el caso del norte de Italia). Por el contrario, el nacimiento de una democracia vibrante y efectiva en Kerala tiene que buscarse en su historia política de conflicto y movilización social, en la relación de estas dinámicas con el proceso de construcción del Estado y en las resultantes transformaciones de la estructura social.¹⁵ Las movilizaciones de clases sociales en Kerala enfatizaron sus demandas distributivas y construyeron enlaces de asociaciones que superaron las divisiones de casta y comunidad. Las reformas sociales, incluyendo la construcción de un modesto pero efectivo Estado de bienestar, reformas en la distribución de la tierra y políticas reguladoras del mercado laboral, todas ellas han erosionado el esquema de relaciones clientelistas y fortalecido la autonomía asociativa.

La larga historia de movilización social en Kerala no sólo ha contribuido directamente a la vitalidad de su sociedad civil sino que también ha creado las condiciones que limitan la capacidad para la acción cívica. Debe anotarse, en primer lugar, que el paisaje político de Kerala se ha polarizado en dos extremos altamente movilizados: el de la izquierda y el de la derecha, que son formaciones políticas que sistemáticamente han colonizado las organizaciones de la sociedad civil. Así, entonces, las escuelas, cooperativas, tiendas comunitarias e instituciones locales han llegado a ser el campo de batalla de una feroz competencia política. La politización sistemática ha hecho que cada vez sea más difícil separar la oferta de servicios y bienes públicos de los mezquinos imperativos organizacionales y políticos. En segundo lugar, tal como es el caso de los Estados sociales democráticos en Europa, las demandas redistributivas propiciaron la expansión del tamaño y el papel del Estado y el crecimiento de las estructuras burocráticas. Aunque las intervenciones a gran escala en educación, salud y protección social contribuyeron enormemente al desarrollo social de Kerala, el crecimiento de la burocracia ha contraído severamente el alcance de la iniciativa de la sociedad civil. Puesto que el proceso de desarrollo burocrático centra su atención en la cúspide de la pirámide y responde más activamente a la puja bien organizada que montan los grupos de intereses mezquinos antes que a las fuerzas populares, los ciudadanos del común se interesan en los programas gubernamentales en la medida en que ellos garantizan ganancias individuales e igualmente mezquinas. A medida que la política de la corrupción sustituyó a la de las mejoras comunitarias, las fuertes tradiciones de movilización popular de Kerala comenzaron a erosionarse.

La Campaña surge directamente de una crítica a esos efectos corrosivos. De un lado, el Estado centralizado de mando y control ya no era capaz de promover el desarrollo de Kerala. En consecuencia, quienes apoyaban la Campaña venían argumentando claramente que el clima político prevalente de divisiones sectarias y

partidistas eran un obstáculo al desarrollo, y que el objetivo central de la Campaña –tal como el del presupuesto participativo de Porto Alegre– era quebrar el control del clientelismo político. De otra parte, las iniciativas de la sociedad civil requerían más avenidas y oportunidades de interacción e interlocución con las autoridades públicas. Habida cuenta de que la Campaña nace de un partido con una larga historia de movilización popular, y en particular, de un grupo de activistas con una trayectoria en la participación comunitaria (el KSSP), su proyecto político consistía en crear nuevos espacios para la vida asociativa mediante la promoción de las instituciones democráticas locales.

Al pensar en la planeación como un instrumento para la movilización social, la Campaña buscó la profundización de la democracia en tres ejes diferentes. El primero consistió en delegar facultades para la planeación y la toma de decisiones a los ámbitos locales, lo que vino a ser una aproximación integral al desarrollo que directamente desafió el control de las líneas jerárquicas de los departamentos y sus extensos poderes. El segundo fue la revitalización de la acción cívica y el debilitamiento de la política clientelista partidista que se basa en los incentivos visibles y concretos para la participación y el énfasis en los procesos deliberativos. El tercer eje mostró que la Campaña pudo crear nuevas configuraciones políticas y nuevas redes para las políticas públicas mediante la transformación de los canales y los modos de las tomas de decisiones. Así las cosas, los representantes elegidos por voto popular, cuyas funciones eran de orden ceremonial en el pasado, tenían ahora la facultad para tomar decisiones con autoridad, incluso sobre los funcionarios de la administración local. En forma similar, para las ONG y las comunidades de base se abrió una nueva etapa llena de oportunidades para participar directamente en el desarrollo. En este punto es conveniente resaltar el esfuerzo concertado que se gestó para crear nuevos enlaces entre los profesionales y las instituciones académicas y las comunida-

des con el fin de acercar la experiencia técnica a las bases, especialmente durante la fase de transición en la que la burocracia estuvo menos dispuesta a colaborar. Este último aspecto del proceso corre paralelo a las dinámicas que impiden la fijación de fronteras estáticas entre el Estado y la sociedad, las cuales están marcadas por la llegada de nuevas redes de asociaciones, y que algunos¹⁶ han identificado como la característica definitiva de las sociedades civiles revitalizadas en América Latina.

En resumen, el objetivo de la Campaña Popular por la Planificación Descentralizada no fue simplemente confeccionar un plan desde la base. El mismo proceso de planificación fue concebido como un medio para transformar fundamentalmente el carácter y alcance de la participación y la naturaleza de la mediación del interés. Tal transformación no podía garantizarse únicamente con el concurso de las instrucciones gubernamentales ni del diseño institucional. Se requería creatividad y la lógica de los movimientos sociales.¹⁷

1.5. Institucionalización

Fung y Wright sostienen que uno de los retos más importantes que enfrenta la promoción del modelo de GPPD es desarrollar formas institucionales que sean lo suficientemente robustas como para contrarrestar los esfuerzos de los grupos tradicionales que, o bien subvierten o bien distorsionan el proceso deliberativo. En el clima altamente volátil de Kerala, en el cual dos frentes políticos se han más o menos alternado históricamente en el control del poder estatal, este problema es particularmente agudo. Los gobiernos conformados por el Partido del Congreso tienen el prestigio de ser los contradictores de las reformas de descentralización, lo que consiguen mediante la creación de nuevas instituciones locales conformadas por funcionarios que ellos mismos nombran.

La Campaña ha respondido a este desafío de la institucionalización por medio del estímulo a la participación popular, que contrarresta el peso de la oficialidad anquilosada en la administración pública. Los altos niveles de participación han dado sus frutos, pues algunos partidos de oposición —inclusive la muy conservadora Liga Musulmana— han manifestado su apoyo a la Campaña. Las estructuras de planeación local de la Campaña han generado espacios para la gestación de nuevas alianzas y compromisos políticos. Al reemplazar los sistemas convencionales de fiscalización vertical, que facultaban a los partidos y a los burócratas para pedir cuentas, por formas horizontales de cooperación y fuentes autónomas de autoridad, las estructuras de planeación local de la Campaña han llevado a los políticos y funcionarios locales a tener más interés en el nuevo sistema. La incertidumbre política sacó a flote la necesidad de institucionalizar la Campaña a través de la aprobación de una legislación apropiada. Así, el gobierno del FDI reformó de manera sustancial el Acta del estado de Kerala, *Panachayati Raj*, de 1994, y el Acta Municipal de Kerala, de 1994, para garantizar la autonomía y toma de responsabilidades de las ILAG. También se aprobaron nuevas leyes atinentes a la transparencia de la administración y el acceso a la información. Además, cientos de decretos gubernamentales que crearon nuevos sistemas contables, delegaron la autoridad en los funcionarios locales, establecieron nuevos procedimientos de rendición de cuentas e introdujeron el diseño de la Campaña en la rutina cotidiana del gobierno.

No obstante, en el difícilmente aprehensible contexto de la India, el apoyo del régimen a los experimentos radicales puede ser efímero. En mayo de 2001, y a tono con un patrón de derrotas de partidos emergentes que ha sido por mucho tiempo la norma en Kerala, una coalición liderada por el Partido del Congreso sacó del poder al FDI. La mayoría de los observadores coinciden en que la derrota del FDI no representó un juicio contra la Campaña.¹⁸ Al momento de escribir este artículo (noviembre de 2001), es todavía

muy temprano para evaluar el impacto que sobre la Campaña está ejerciendo este cambio en el gobierno. Al contrario de lo que sucedió en 1991, cuando el UDF volvió al poder e inmediatamente impulsó un experimento de descentralización menos ambicioso, que se concentraba en el nivel distrital, el nuevo gobierno ha declarado su compromiso en mantener la Campaña y subsanar sus debilidades. Se deben tener en cuenta dos factores que han evitado un asalto frontal contra la Campaña. Uno de ellos es su popularidad a nivel de la base. La Campaña ha conseguido construir coaliciones bipartidistas que en el nivel local apoyan la descentralización. En consecuencia, es muy difícil minar la autonomía y autoridad de las ILAG, no sólo por los ingentes esfuerzos legislativos que una tarea de esas implicaría, sino porque tales intentos terminarían por distanciar al Partido del Congreso de sus propias fuerzas vivas. El segundo factor es el prestigio que la Campaña se ha ganado en círculos nacionales e internacionales. Además de la atención de los medios, la Campaña ha capturado la atención de funcionarios de otros estados en la India, e incluso fue mencionado por el Presidente de la India, quien es del Partido del Congreso, en su alocución del día de la independencia, en el año 2000.

2. *Formulación e Implementación de la Planeación Participativa.*

La planeación en la India ha sido históricamente un asunto insular que se gesta en la cúspide. En obediencia a sus impulsos modernistas de avanzada, los técnicos del Estado por lo general han sido escépticos a la participación de las masas en la planeación.¹⁹ En términos generales, la planeación a nivel de área se ha confeccionado en el plano distrital, lo cual incluye a cientos, incluso miles de panchayates, pero no cuentan con organismos de gobierno elegidos popularmente. El patrón que ha seguido el *modus operandi* de la planeación descansa en la capacidad de equipos de técnicos quienes diseñan los planes a niveles distritales y zonales en consulta con

grupos de informantes claves, como son los funcionarios, granjeros “progresistas”, representantes de cooperativas, gobiernos locales, etc. La participación ha sido cuidadosamente controlada desde arriba. El reporte del Grupo de Trabajo de Planeación a Nivel Zonal expresó el típico escepticismo a la participación directa de la gente en los siguientes términos:

Primero, debemos clarificar quiénes son los que tenemos en mente cuando hablamos de pueblo: sus instituciones políticas representativas tales como el distrito, y los *taluka panchayats* u organizaciones de clase donde existan (*khedut mandals* o sindicatos), líderes políticos o de casta, o también grupos que queremos alcanzar. Es bien sabido que el público no conforma una entidad armónica. El público comprende, en realidad, grupos que representan intereses que son conflictivos entre sí. Si queremos planificar para el débil, el plan debe imponerse desde arriba y no puede ser el producto de un movimiento desde abajo, y menos si “el nivel de abajo” es dominado por el rico y el fuerte.

Segundo, la gente puede contribuir a la planeación sólo si se les presente un marco de aproximaciones, objetivos, medidas y alternativas bien articulado y factible. Sin embargo, si les pide indicar sus necesidades en el vacío, ellos pueden ver la posibilidad de proponer una *carta magna* de demandas que se sale de las posibilidades del gobierno.

Durante la década de los setenta, organizaciones de voluntarios y organismos profesionales que habían asesorado metodológicamente la planeación local, prepararon un buen número de planes modelo a niveles distrital y zonal. Para los años iniciales de la década siguiente, la mayoría de los estados ya contaban con cierta estructura de planeación distrital, pero el proceso de planeación distaba mucho de ser participativo. El reporte del Grupo de Trabajo de Planeación Distrital describe ese proceso de la siguiente manera:

Usualmente, después que el presupuesto del estado ha recibido la necesaria votación en la asamblea, se les pide a los diferentes jefes de departamento explicar en detalle las provisiones contempladas en el plan presupuestal que atañen a los distritos. Los distritos reciben posteriormente esta comunicación ya sea por la vía de los departamentos sectoriales o por intermedio del departamento estatal de planeación. Con frecuencia todo esto ocurre entre cuatro y cinco meses después de que el año fiscal ha iniciado. Luego de recibir la comunicación, el distrito procede a incorporar por escrito los renglones pertinentes al distrito y de allí surge un documento llamado "plan distrital", que *no pasa de ser una suma de los planes de los departamentos* (énfasis nuestro).²⁰

La planeación distrital fue considerada como independiente de la discreción presupuestal, y con ello se le privó de toda autoridad en el proceso de toma de decisiones. Las rupturas más significativas con ese modelo se dieron en Karnataka y Bengala Occidental, en donde se emprendieron esfuerzos conscientes por enlazar el proceso de planeación distrital a los autogobiernos locales. El experimento de Karnataka fue de particular importancia por la autonomía que le concedió a los Panchayates Distritales en la preparación de sus planes, y la participación activa de los panchayatas de base y los Grama Sabhas a través de procesos de consulta. Sin embargo, esta iniciativa se desintegró después que la coalición que gobernaba el estado sufrió una derrota electoral en 1990. En Bengala Occidental, el experimento tuvo una vida más larga. Aquí se creó una tradición de democracia local mediante la organización de elecciones para cuerpos gubernamentales locales en intervalos regulares de cinco años. Aunque el alcance de los poderes de esos organismos locales ha crecido, los procesos de planeación siguen girando en torno al distrito, y los organismos locales del renglón inferior en el sistema y los Grama Sabhas sólo ofician como entes consultivos. En contraste con lo ocurrido en Kerala, las líneas departamentales del gobierno es-

tatal siguen dominando la planeación y la implementación de los mecanismos y los programas que supuestamente habían pasado a manos de los cuerpos locales.

Esta discusión breve de la teoría y práctica de la planeación descentralizada en la India permite establecer una comparación con los procedimientos de planeación adoptados en Kerala. El foco de la planeación descentralizada no es el distrito sino las diferentes capas de los autogobiernos locales. El escalón más importante es el de la base, esto es, el Grama Panchayat o la municipalidad.²¹ Con la Campaña, el proceso de planeación empieza en esos niveles, que son los más bajos en la estructura de representación democrática. Los Panchayates zonales y distritales entran en acción solamente después que los gobiernos locales han trabajado en sus planes, y únicamente para garantizar la coordinación regional. Existen en Kerala 990 Grama Panchayates, 58 municipalidades,²² 152 zonas y 14 distritos. Los concejos de cada uno de esos niveles de gobierno local son elegidos por voto directo en el sistema de mayoría simple. En los niveles zonal y distrital, la participación de los oficiales elegidos y una variedad de comités ciudadanos aseguran el carácter democrático de la planeación. En los niveles municipal y Panchayat, la participación directa de las masas conduce el proceso de planeación.

Los gobiernos locales recibieron poderes autónomos para los procesos de toma de decisiones cuando se les aseguraron subvenciones no predeterminadas. La continua y masiva participación no oficial en cada fase de la preparación e implementación de los planes puso la pesada mano de la tradición burocrática en un segundo lugar. La Campaña le salió al paso a dos desafíos de diseño a un nivel micro cuando lanzó las estructuras de deliberación continua. El primer reto fue el de crear formas institucionales que pudieran corregir las asimetrías de poder que existían entre los agentes locales. El segundo tuvo que ver con que la participación local fuera

efectiva, lo que se logró mediante la participación de las bases y la deliberación, sin sacrificar los requisitos técnicos y económicos que la planeación exige.

2.1. Los Grama Sabhas

Los Grama Sabhas, esto es, las asambleas de las localidades o de los residentes de los Panchayates, representan el momento deliberativo de importancia mayor en todo el proceso de planeación. La ley estableció que estas reuniones debían llevarse a cabo al menos dos veces durante los años iniciales de la Campaña. En los años posteriores, las enmiendas para introducir reformas legislativas debían discutirse en cuatro reuniones al año en cada Panchayat. El primer Grama Sabha es un foro abierto en el que los residentes identifican los problemas locales de desarrollo, acuerdan las prioridades y forman seminarios de desarrollo subsectoriales que les dan una forma más específica a las propuestas. El segundo Grama Sabha presenta al público los planes del Concejo Panchayat que fue elegido y ofrece las explicaciones necesarias para dar cuenta de las variaciones al Grama Sabha original. Los Grama Sabhas también seleccionan a los beneficiarios de los proyectos.

Al contrario de lo que pensaba Rousseau, una asamblea general no genera democracia espontáneamente, en especial si se trata de una sociedad tan afectada por desigualdades perdurables y complejas como la de la India. Los diseñadores y activistas de la Campaña dedicaron tiempo y energías buscando fortalecer la calidad deliberativa de estas reuniones tan grandes. Una innovación obvia, que sin embargo demandó un esfuerzo organizacional significativo, fue la de apelar al trabajo en grupos pequeños. En cada Grama Sabha, después de una reunión introductoria del cuerpo general, que comprendía usualmente varios centenares de personas, los participantes se dividían en grupos pequeños, cada uno de los cuales se encargaba de tratar asuntos concernientes a un sector

en particular, para discutir los problemas a profundidad. Este sistema de trabajos en grupos pequeños permitió que la gente común y corriente, particularmente las mujeres, pudieran participar activamente en las discusiones. Una segunda innovación fue la creación de un formato de discusión semiformal con un facilitador para cada grupo. Partiendo de una matriz básica de preguntas y conceptos de planeación útiles, los facilitadores que recibían su capacitación en sus localidades respectivas animaban a los participantes a hacer una lista de los problemas y analizarlos, a partir de sus experiencias de la vida real.

2.2. Recolección de información local

Las desigualdades en la información son una fuente segura de dominación en las instituciones deliberativas nominales. Incluso en el clima social de Kerala tan educado políticamente y con una alta tasa de alfabetización,²³ las consabidas desigualdades sociales y las prerrogativas oficiales han entorpecido las posibilidades de acceso a la información útil. Además, aunque los datos disponibles para la planeación son una fuente significativa de poder, son con frecuencia incorrectos o distorsionados, de tal manera que no se ajustan a los requisitos del desarrollo local. La Campaña, inspirándose ante todo en la KSSP, que desde su fundación en 1962 se dedicó a “acercar la ciencia a la gente,” ha decidido que la recolección de información es un primer paso crítico en el proceso de planeación.

Después de una primera ronda de Grama Sabhas, se les pidió a los Panchayates en el primer año de la Campaña evaluar formalmente los recursos naturales y humanos de sus localidades. La idea era promover una integración efectiva entre la planeación y la optimización de recursos mediante la comparación concreta de las necesidades expresadas y los recursos locales. Con la asesoría de Personas Recurso que habían sido especialmente entrenadas

para el caso, y utilizando las técnicas que la Campaña había desarrollado, se llevaron a cabo varios estudios participativos en cada Grama Panchayat y municipalidad. Los estudios incluyeron la recolección y organización de los datos disponibles que facilitaron varias oficinas locales a diferentes niveles, la identificación y el mapeo de ecozonas locales mediante la técnica de la caminata transeccional, un repaso de los mecanismos vigentes que prepararía cada departamento local, una auditoría social y una revisión de la historia local. La animadversión compartida ampliamente por los departamentos que se negaron a cooperar afectó la planeación local y la coordinación interlocal. Aunque la calidad de los datos variaban considerablemente de una localidad a otra, el ejercicio en sí mismo le ayudó a muchos individuos a desarrollar habilidades útiles, e incorporó el conocimiento local a la planeación oficial de desarrollo.

2.3. Reportes y seminarios de desarrollo

El resultado de estos ejercicios de recolección de datos se consignó en un “reporte de Desarrollo”, que se preparó de acuerdo a los lineamientos del Departamento de Planeación del estado. A la usanza de los planes estratégicos a cinco años, los reportes son la base de la planeación anual. Con una extensión promedia de 75 a 100 páginas, estos reportes aportan una perspectiva global del desarrollo local. Siempre hay un capítulo dedicado a dar cuenta de la historia social local, lo que permite discernir el papel que la movilización social puede jugar en el manejo de los desafíos del desarrollo. El contenido de los reportes está dividido en doce capítulos que evalúan el estado actual de varios sectores —tales como agricultura, energía, salud, y agua potable—, ofrece un sondeo de los problemas y mecanismos existentes, y provee una lista de recomendaciones. Un estimativo que hizo el Departamento de Planeación reveló que la mayoría de los reportes eran de una calidad más alta que la de cualquier otro documento de los existentes

departamentos de planeación, y que ofrecían mucho mejores criterios de calidad para el desarrollo local.

Puesto que las recomendaciones del reporte de desarrollo podían ser distintas a las peticiones que los Grama Sabhas presentaban, y dado que las peticiones de las diferentes localidades tenían que integrarse en una perspectiva que correspondiera a todo el área, los reportes pasaron a consideración de los seminarios. La mayoría de los delegados a los seminarios fueron elegidos de los grupos en los Grama Sabhas con una representación igual para hombres y mujeres, en principio. Se solicitó la participación de los funcionarios del gobierno local y otros expertos relevantes. En promedio, los seminarios de desarrollo tuvieron 231 delegados, el 13.8% de los cuales correspondió a la participación de funcionarios. Las Casta Inventariada y Tribu Inventariada (SC/ST) —que es la denominación oficial de los “intocables y los grupos tribales— tuvieron una representación del 10.5% y las mujeres solamente el 22.1%.²⁴ La organización de los seminarios fue una tarea ardua que incluyó la distribución del reporte de desarrollo a todos los delegados y una amplia publicidad mediante hojas volantes, festivales, *jathas* (marchas) y exhibiciones. Los seminarios tuvieron un alto perfil: en la inauguración de la mitad de ellos estuvo presente un miembro de la Asamblea Legislativa o un Ministro de Estado. Los seminarios invirtieron la mayor parte de su tiempo en las discusiones de los grupos sectoriales para facilitar un análisis profundo de los reportes de desarrollo y de las enmiendas propuestas. Las recomendaciones de los diferentes grupos pasaron luego a la sesión plenaria para su ratificación.

2.4. Los grupos de trabajo y la preparación de proyectos

Al finalizar los seminarios de desarrollo en el primer año de la Campaña se conformaron grupos de trabajo de aproximadamente diez personas cada uno. Su misión consistió en preparar las pro-

puestas de proyectos sobre la base de las recomendaciones del seminario. (En los años posteriores los grupos de trabajo se convirtieron en el punto de partida del proceso de planeación en el que confluían los seminarios de desarrollo, en una etapa posterior, para revisar el trabajo de los equipos). Un desafío importante para el modelo de GPPD es que los expertos, en lugar de simplemente deliberar entre ellos, deberían entablar también una deliberación directa con los ciudadanos.²⁵ La labor de los equipos de trabajo, para ser precisos, va mucho más allá de simplemente allanar el terreno, pues en últimas son ellos los que garantizan que el proceso de diseño de un proyecto se enriquezca con la información de los expertos, pero que en últimas sea liderado por los ciudadanos. Cada seminario de desarrollo constaba de doce equipos de trabajo, uno por cada sector de desarrollo. Los delegados, que eran seleccionados de los seminarios de desarrollo, eran personas comunes y corrientes, aunque muchos habían pasado por una capacitación especializada durante la Campaña. El presidente de cada grupo de trabajo era un concejal de la localidad, lo cual garantizaba que la labor del grupo de trabajo mantuviera su conexión directa al Panchayat o concejo municipal, que deberían apoyar las deliberaciones subsiguientes. Un funcionario del departamento respectivo era el que convocaba al equipo de trabajo, y con ello se aseguraba la participación del conocimiento técnico relevante y las estructuras del estado.

La sostenibilidad de una institución participativa se debe, en parte, a su capacidad para resolver los problemas de manera efectiva. Se espera que los grupos de trabajo elaboren propuestas detalladas de proyectos de acuerdo a una serie de criterios y regulaciones establecidos por el Departamento de Planeación del estado, a fin de que se pueda garantizar el control de calidad y una supervisión efectiva. Por lo tanto, todas las propuestas de proyecto tienen que contar con una definición de los objetivos (en términos cuantitativos y medibles hasta donde sea posible), unos

criterios para identificar los beneficiarios del área, un calendario de actividades, una perspectiva organizacional panorámica que permita conocer el papel de las agencias que ejecutarán las acciones, una evaluación del impacto social y ecológico y una información detallada de los mecanismos de supervisión propuestos.

2.5. Documentos y coordinación del plan

La cuarta y última etapa del proceso local de planeación se caracteriza por la priorización e integración de todos los proyectos que fueron elaborados por los diferentes grupos de trabajo, en un documento del plan por cada Panchayat. El plan local en su forma final se convierte en la prerrogativa local del concejo elegido, el cual tiene que aprobarlo formalmente. Sin embargo, hay un número de mecanismos formales e informales que garantizan que los representantes elegidos por voto popular se ajusten a las recomendaciones y proyectos que surgen de los distintos procesos participativos. El plan aprobado tiene que conformarse a los formatos de reporte detallado que dan cuenta de la estrategia general y de los objetivos del plan, así como de los criterios sectoriales y redistributivos. Los proyectos autorizados tiene que enlazarse específicamente a la declaración estratégica y el enunciado textual del proyecto propuesto debe aparecer en un listado anexo. Este proceso garantiza no sólo una clara presentación de cuentas, sino que toda su complejidad garantiza que el concejo —que tiene un respaldo administrativo limitado— no contará con alguna alternativa práctica diferente a la de trabajar a partir de lo que los grupos de trabajo produzcan. El hecho de que los ediles de las localidades participen activamente en cada nivel del proceso participativo, desde la asistencia a los Grama Sabhas y seminarios de capacitación hasta dirigir los grupos de trabajo, garantiza igualmente la integración entre el proceso participativo y las deliberaciones finales del concejo.

Desde el comienzo de la Campaña, el presupuesto estatal destaca en un espacio aparte los fondos correspondientes al plan con lineamientos amplios concernientes a las asignaciones sectoriales que debe ejecutar el organismo local. Estas guías son de carácter funcional (sectorial) y redistributivo, y sirven para coordinar e integrar las asignaciones presupuestales locales con los objetivos estatales. Por ejemplo, para liberar en Kerala la inversión pública en servicios sociales e infraestructura de la injerencia de las estructuras tradicionales, el Departamento de Planeación ha ordenado que entre el 40 y el 50% de las asignaciones se orienten a sectores productivos como la agricultura. En el frente de la redistribución, se les exige a los gobiernos locales que gasten no menos del 10% en proyectos enfocados en la mujer y que, en forma proporcional, orienten sus gastos a proyectos que favorezcan las Castas Inventariadas y Tribus Inventariadas (SC/ST) de acuerdo a su densidad poblacional.

Los Panchayates zonales y distritales comienzan la preparación de sus planes anuales sólo después que los Grama Panchayates han elaborado los suyos. El orden secuencial busca lograr que los planes en los distintos escalones del sistema estén integrados, y que los planes de los niveles superiores complementen los de los niveles inferiores, en lugar de duplicarlos o desvirtuarlos. Se ha desarrollado una herramienta que sirve como matriz de análisis para que las zonas y los distritos puedan integrar en sus propios planes los análisis y programas de los Grama Panchayates. Una tarea más en las zonas es incorporar a sus planes las iniciativas de lucha contra la pobreza que cuentan con respaldo del gobierno central, y que tradicionalmente han sido ejecutadas a nivel distrital. Tanto en la burocracia como entre los representantes elegidos por voto popular ha habido mucha resistencia a este cambio. Esto se debe, en parte, a los problemas genuinos inherentes a la necesidad de mantener lineamientos distintos para programas financiados por el go-

bierno central, y también al temor de perder una proporción significativa de poder para la toma de decisiones.

2.6. Evaluación del plan

En el primer año de la Campaña, los organismos locales prepararon una muestra de revisión de proyectos que reveló que una amplia porción de ellos tenía que modificarse para darle cabida al rigor y a la viabilidad técnicas, antes que pudieran ser aprobados para su ejecución. En total, se evaluaron más de 100,000 proyectos. El propósito de la evaluación fue rectificar las debilidades técnicas y financieras de las propuestas. Esta tarea monumental tuvo que acometerse en un lapso de tres a cuatro meses. La maquinaria oficial no fue capaz ni quiso realizarla.

El Departamento de Planeación del estado respondió a este problema lanzando los Cuerpos Técnicos Voluntarios (CTV). Técnicos expertos y profesionales jubilados recibieron el estímulo necesario para que ayudaran en la evaluación de los proyectos y planes de los organismos locales. El requisito mínimo para formar parte de los CTV era un título profesional o de posgrado, o contar con experiencia a nivel oficial en el área de desarrollo. El voluntario se comprometía a invertir al menos una día a la semana proveyendo asistencia técnica a los Panchayates. Los expertos recibían la invitación formal de formar parte de los CTV en convenciones que se organizaron a nivel distrital. Como resultado, más de 4,000 expertos entraron a conformar los CTV.

De aquí surgieron comités de expertos a niveles zonal (CEZ), municipal (CEM) y corporativo (CEC), que se nutrían de los CTV y de ciertas categorías de funcionarios oficiales. Cada comité de expertos tenía como presidente a un miembro que no era funcionario oficial, y el secretario del Panchayat zonal o el oficial del Departamento Municipal de Planeación lo convocaba a sesionar.

Los comités de expertos trabajaron a través de comités temáticos cuyos miembros eran expertos en el área específica respectiva. El presidente de cada comité temático era un experto que no podía ser funcionario oficial, pero las sesiones de trabajo respondían a la convocatoria hecha por algún funcionario nombrado para tal fin.

Los comités de expertos fungían como brazos asesores de los comités distritales de planeación y les ayudaban en la evaluación de planes y proyectos. Estos comités no contaban con la facultad para modificar las prioridades que los organismos locales establecían. Su tarea se restringía a proveer orientación técnica y financiera, evaluar proyectos y sugerir modificaciones. Los comités distritales de planeación aprobaban los planes a partir de las recomendaciones de estos comités de expertos.

La formación de esos comités en el transcurso del primer año de la Campaña fue una innovación organizacional importante que ayudó a desmontar la pesadez burocrática en el proceso de aprobación de proyectos. Es muy probable que sin esta asesoría extraburocrática los departamentos oficiales hubiesen paralizado la planeación local por su inercia o resistencia frontal.

2.7. Procedimientos financieros

En el sistema tradicional de Kerala, la planeación del desarrollo económico siempre fue el feudo arbitrario y clientelista de los representantes elegidos por voto popular. Su implementación era la prerrogativa de la burocracia. Una de las ideas centrales subyacentes a la iniciativa de construir procesos de toma de decisiones que fueran más participativos, fue la de asegurar la participación de los beneficiarios y del público en general en la ejecución de los proyectos. Como Fung y Wright observan en la introducción a este volumen, "...la participación directa de los actores de base au-

menta la responsabilidad y acorta la cadena de agencias que conforman el andamiaje burocrático de los partidos." La participación popular incrementa la eficiencia de los mecanismos de solución de problemas, ya que genera mejores y más rápidos canales de retroalimentación y aumenta la responsabilidad frente al público, pues multiplica los puntos de escrutinio a lo largo del proceso. La Campaña desarrolló una gama amplia de nuevos foros y reglas que maximizaron la participación y la transparencia.

Los procedimientos financieros de la Campaña para regular el flujo de los fondos de subvención a los organismos locales y los proyectos específicos fueron diseñados para incrementar la eficiencia en la supervisión. Para empezar, debe decirse que a los funcionarios ahora se les puede pedir cuentas por el flujo de recursos más directamente porque ellos son responsables directos ante los consejos locales elegidos por voto popular. Los organismos locales reciben las asignaciones financieras en cuotas cada año. Todos los fondos tienen que estar directamente ligados a proyectos aprobados en los Panchayates o iniciativas estatales. Esos recursos se manejan en cuentas especiales que están bajo la responsabilidad de los funcionarios ejecutores del proyecto en cuestión. Los desembolsos concretos exigen la autorización de la cabeza del cuerpo elegido por voto popular.

Otra innovación importante fue la creación de comités de beneficiarios que deben rendir cuentas en forma democrática. En lugar de contratar las obras públicas con los consabidos contratistas, los organismos locales se vieron desafiados a conformar comités de beneficiarios de los proyectos que asumieran esos trabajos. El propósito era romper los nexos entre los contratistas, los políticos y los tecnócratas gubernamentales que históricamente han sido la fuente de corrupción más importante en Kerala. Para ello se requería, sin embargo, que los comités de beneficiarios fueran suficientemente autónomos y tuvieran las facultades legales necesarias para

contrarrestar los intereses ya creados. Con esto en mente, se adoptaron los índices oficiales en el mercado local para estimar los costos de las obras de tal manera que los comités de beneficiarios pudieran ejecutarlas de una forma transparente y, al mismo tiempo, mantener un historial financiero creíble. Un segundo paso fue trasladar de los departamentos oficiales a los comités de expertos a niveles zonal, municipal y distrital la autoridad efectiva para sancionar técnicamente los proyectos. Los funcionarios departamentales siguieron convocando los comités temáticos y ofreciendo la sanción técnica necesaria. Sin embargo, ahora su intervención se da en tanto son miembros de un comité en donde son colegas de otros, y no como si se tratara de un oficial en una escala jerárquica. Una tercera innovación de procedimientos consistió en que la responsabilidad de examinar las obras ya terminadas y autorizar los pagos respectivos no recae ahora en los funcionarios oficiales sino en ingenieros expertos no oficiales que forman parte de los CTV.

2.8. Selección de beneficiarios

Un cambio de grandes proporciones que introdujo la Campaña tiene que ver con sus procedimientos para seleccionar los beneficiarios de los proyectos de desarrollo. Estos son individuos que se benefician directamente de proyectos tales como vivienda, sistemas de riego u oportunidades de trabajos de construcción. En el pasado, la selección de los beneficiarios no era más que un ejercicio intencional de clientelismo que se valía de los acuerdos tácitos entre todos los partidos políticos. Las reglas de la Campaña hacen que los Grama Panchayates den a conocer públicamente los criterios para seleccionar y priorizar a los beneficiarios. Los proyectos y los criterios deben exhibirse visiblemente en lugares públicos y circular en forma impresa. Las solicitudes deben hacerse en el idioma Malayalam y se facilitan a todos sin costo alguno.

Las reglas establecen también un sistema para verificar la información que los candidatos consignan en sus solicitudes. Esta tarea de verificación puede ser la responsabilidad de funcionarios designados para tal fin, o un comité nombrado por el Panchayat. Finalmente, la lista de los solicitantes debe presentarse al Grama Sabha que cuente con grupos temáticos sectoriales que cumplen la función de procesar esas solicitudes.

Al Panchayat le corresponde consolidar y finalizar la lista de prioridades de beneficiarios que recibe cada Grama Sabha. La lista definitiva de prioridades debe satisfacer las normas claramente establecidas. El público en general y la prensa local puede asistir a las sesiones finales de selección. La lista tiene que exhibirse públicamente. Todas las objeciones del público deben ser consideradas y tienen que aclararse las razones que conducen a que una solicitud sea rechazada.

3. Evaluación crítica de la Campaña

Hasta ahora hemos considerado la historia y los diseños institucionales formales de la Campaña. ¿Cómo han funcionado esas estructuras en la práctica? Y lo que es más importante para una lectura crítica, ¿el proceso de planeación ha sido, en realidad, deliberativo? ¿Los proyectos locales se han implementado efectivamente y están articulados con la planeación de los niveles mayores? Si tomamos en cuenta toda la complejidad y escala del proyecto, los problemas inevitables en un proyecto de esta magnitud y la falta de información sistemática, es todavía muy prematuro pretender que podemos formarnos un juicio definitivo. El aprendizaje institucional que se ha llevado a cabo imparte, sin embargo, unas lecciones importantes para nuestra comprensión del GPPD. Además, ya hay unas tendencias notorias que sobresalen y facilitan una lectura crítica de este experimento.

3.1. Recursos financieros

Como lo anotamos arriba en la sección introductoria, la decisión, en 1996, de destinar entre el 35 y el 40% de los fondos del plan para los gobiernos locales, dio inicio a toda la Campaña. Su logro más importante a la fecha ha sido el sostenimiento de la voluntad política para mantener e incrementar el alto grado de delegación en los años subsiguientes, a pesar de todas las limitaciones fiscales a las que se enfrenta el gobierno estatal. Como consecuencia, los gobiernos locales han disfrutado de un flujo continuo y sustancial de recursos financieros.

El carácter redistributivo de esta delegación de recursos ha mejorado significativamente desde el comienzo del programa. En el primer año, la delegación financiera se basó en una fórmula que hacía un simple cálculo per cápita, pero que no tuvo en cuenta los niveles de pobreza interregional y las consecuentes necesidades de desarrollo. Sin embargo, lo que se perdió con esa *política* se ganó en materia de *manejo político*. Dada su simplicidad, esta fórmula se resistió a la manipulación politiquera y a la crítica partidista de sus opositores. Además, la fórmula corrigió los patrones torcidos de la asignación clientelista de recursos tan cimentada en el pasado, los cuales pasaban por alto la región subdesarrollada del norte de Kerala. Con esto se tuvo un efecto redistributivo *de facto*. En los años subsiguientes, la fórmula de delegación de recursos ha venido adicionando progresivamente contrapesos a la pobreza y los bajos niveles de desarrollo.

Una de las mayores debilidades de los planes a nivel local ha sido su débil conexión crediticia. Los bancos comerciales y cooperativos han carecido, en términos generales, de la voluntad para conectar los planes oficiales de crédito con los planes de los proyectos locales. Recursos como el trabajo voluntario, las donaciones y las contribuciones de beneficencia han estado por debajo de los niveles esperados. Sin embargo, un número de Panchayates

han logrado movilizar buenas cantidades de recursos a partir de esas fuentes, pero ese potencial aún está a la espera de ser aprovechado al máximo.

3.2. Formulación de los planes

Por primera vez en la India, los Grama Panchayates y las municipalidades a lo largo y ancho de todo un estado han elaborado los planes para sus áreas locales. Esto es en sí un logro de suprema importancia. Dado lo monumental de la tarea y la carencia de capacidades locales, la preparación de los planes en el primer año sufrió un atraso de seis meses. Sin embargo, las ganancias dramáticas del aprendizaje en la marcha se vieron reflejadas en el crecimiento sostenido de la proporción de los planes que se completaron a tiempo.

Uno de los objetivos centrales de la planeación descentralizada fue adecuar las necesidades locales a la capacidad real de gasto público. Para la planeación descentralizada, la racionalización de la asignación de recursos, basada en aportes directos y bien sustentados a los procesos de toma de decisiones, constituyó un gran avance en igualdad y eficiencia. Puesto que es difícil comparar los comportamientos del gasto antes y después de la Campaña (no hay datos subdistritales disponibles para el período anterior a la Campaña) cualquier evaluación definitiva debe esperar a que se adelanten esfuerzos intensivos de investigación. Sin embargo, es posible observar tres tendencias generales importantes. La primera muestra que las prioridades de inversión en los planes preparados por los organismos locales después de la descentralización difieren significativamente de las prioridades en planes distritales anteriores. Los organismos locales le dan más prioridad a las necesidades locales tales como vivienda, agua potable y salubridad pública. En los sectores productivos se observa un movimiento hacia la cría de especies menores, huertas caseras y sistemas meno-

res de irrigación. Estos dos cambios tienen implicaciones redistributivas de suma importancia. Una segunda tendencia establece un contraste con patrones anteriores, pues señala que las prioridades de inversión en los planes especiales que prepararon las Castas y Tribus Inventariadas son diferentes de los patrones generales de inversión. Los bajos ingresos, los activos y las habilidades de estas comunidades marginadas se tuvieron en cuenta. La tercer tendencia, en contraste con la lógica del pasado que aplicaba el mismo modelo a todas las circunstancias, consiste en que las diferencias interregionales significativas se reflejan en las prioridades de inversión que los diferentes cuerpos locales establecen.

La debilidad más protuberante de la preparación de los planes en el primer año se observó en la calidad de los proyectos propuestos. Muchos de ellos no fueron más que modificaciones a los esquemas departamentales estandarizados. A menudo carecían de cohesión interna y fueron muy escasos los planes que mostraban una integración total. Particularmente en los escalones más altos del sistema (zonas y distritos) fue muy fuerte la tendencia a asignar mecánicamente los recursos a las localidades. Para el comienzo del segundo año, se adoptaron medidas para mejorar la calidad de los proyectos y los programas. La más importante de ellas fue la introducción de programas de capacitación en aspectos específicos para los miembros de los grupos de trabajo. Durante ese segundo año, el programa de capacitación comprendió una serie de medidas provisionales de *apaga-incendios* organizadas localmente, la cual arrojó unos resultados muy limitados. En el tercer año, el programa de capacitación adquirió un matiz más formal y se convirtió en un programa de alcance estatal conectado a instituciones especializadas como la Universidad Agrícola de Kerala, el Instituto de Administración de Gobierno, el Centro Integrado de Tecnología Rural de la KSSP, COSTFORD (una ONG que capacita en vivienda a bajo costo), y diferentes ONG que estaban involucradas en la

exploración de alternativas de vanguardia en administración. Estos programas de capacitación especializada, unidos a una participación mayor de los miembros de los CTV en los grupos de trabajo, pueden mejorar la calidad en el diseño de los proyectos.

3.3. Logros concretos

Una de las críticas más fuertes a la Campaña ha sido que su atención al proceso y la participación ha sacrificado la implementación real en términos de logros concretos (la tensión entre proceso y producto). La lógica de esta crítica es incorrecta, en la medida en que no reconoce que la calidad de la participación es, como lo afirman Fung y Wright en el capítulo 1, "un resultado deseado de la política democrática." El enfoque exclusivo en las metas financieras y en los gastos, tal y como muchos de los críticos de la Campaña han hecho, refleja un estrecho entendimiento tecnocrático del desarrollo. Incluso si las instituciones de GPPD se justifican en la sola extensión de la ciudadanía, su viabilidad a largo plazo, especialmente bajo las circunstancias de liberalización de las economías nacionales, residirá en su capacidad para proveer bienes tangibles de desarrollo.

A estas alturas, una evaluación acertada de los logros físicos resulta complicada dados los problemas prácticos de rastrear y adicionar los datos existentes. Los resultados concretos, particularmente en sectores productivos como la industria y la agricultura, requieren mucho tiempo para que se materialicen. En el caso de los sectores sociales e infraestructurales, la tarea de medir la calidad de la implementación de los proyectos es virtualmente imposible por la falta de un sistema local de recolección de datos.²⁶

No obstante, los logros tangibles que se pueden medir para el período de los dos primeros años de la planeación descentralizada son impresionantes. De 1997 a 1999, se edificaron 98,494 casas,

se construyeron 240,307 letrinas sanitarias, se perforaron 50,162 pozos, se establecieron 17,489 fuentes de agua potable, se limpiaron 16,563 lagunas y se construyeron 8,000 kilómetros de vías. Un total de 2,800,179 beneficiarios recibieron apoyo del plan de semillas y fertilización. Estas cifras sobrepasan con creces las obras públicas de otros períodos comparables.²⁷

El ritmo del cumplimiento de las obras ha sobrepasado las expectativas, por lo cual el gobierno estatal ha dado pasos para facilitar préstamos institucionales a los organismos locales y así proveer recursos adicionales. Por primera vez en Kerala, o en cualquier otro estado en la India, el gobierno ha establecido una fecha (2003) para proveer techo, letrinas sanitarias y agua potable (distante no más de 200 metros) a todas las familias en el estado. La universalización de la educación preprimaria, la mejora en la calidad de centros educativos y de salud y la terminación de la electrificación rural han dejado de pertenecer al reino de lo imaginario. Esos logros tangibles pueden jugar un papel importante en el sostenimiento y estabilización del proceso de descentralización democrática.

3.4. Integración y coordinación

La planeación descentralizada efectiva, por definición, tiene que ser integrada. Esto es de importancia crítica no sólo para optimizar la asignación de recursos, reducir la duplicación de esfuerzos y garantizar la sostenibilidad, sino también para capturar y difundir las innovaciones que se generan en las unidades descentralizadas, tal como argumentan Fung y Wright. De acuerdo con lo que estos autores señalan en la introducción al presente volumen, la ventaja comparativa de la "coordinación descentralizada" radica en el incremento de "la capacidad de aprendizaje del sistema como un todo que se consigue al combinar la deliberación con poder de decisión, la coordinación centralizada y la retroalimentación." Esta coordi-

nación ha sido uno de los desafíos más difíciles que enfrenta la Campaña.

En el primer año, muchos factores contribuyeron al debilitamiento de la coordinación entre los planes de las diferentes capas de los organismos locales y los del gobierno estatal. Primero, las funciones de los cuerpos locales fueron consideradas por la ley como "tópicos" antes que actividades. Como resultado, sobrevino una considerable duplicación de funciones. Segundo, la lógica descentralizadora de la Campaña era global. La negociación de una demarcación de funciones definidas por esquemas particulares o funciones específicas hubiera sido muy difícil y tediosa debido a la resistencia de los departamentos oficiales. En lugar de eso, los ILAG recibieron autonomía total para formular cualquier proyecto dentro de sus capacidades. La delegación de autoridad discrecional presupuestal introdujo una división de trabajo *de facto* entre el gobierno estatal y los ILAG. A lo largo de ese primer año de la planeación descentralizada, la mayoría de los departamentos insistían en seguir con sus procedimientos tradicionales, por lo que se dio una duplicación frecuente entre los programas de los departamentos estatales y los de los ILAG. Esto trajo como resultado un desgaste en los magros recursos financieros de los departamentos estatales y así la mayoría han desmontado los procesos que duplican los proyectos de los ILAG. De este modo, por ejemplo, las vías rurales y los sistemas menores de riego han desaparecido virtualmente de los planes del gobierno estatal. Y aunque toda la provisión de servicios de acueducto por ley es monopolio de la Autoridad de Agua de Kerala (KWA), esta oficina ya no se ocupa de los proyectos a menor escala.

Si bien los procedimientos de planeación prescritos exigían que las capas altas del sistema tomaran en cuenta las prioridades y los programas de las capas bajas, en la práctica concreta hubo poca coordinación en el primer año, debido en parte a la falta de tiempo.

En el segundo año se produjeron lineamientos más detallados, pero los problemas persistían. Para el tercer año, se revisó sustancialmente el formato y la lógica de la planeación a nivel distrital. Se aplicaron nuevos procedimientos que enfatizaron el papel del distrito en (1) proveer una perspectiva a nivel macro para el desarrollo sostenible del distrito; (2) mejorar la integración mediante la consolidación de los planes de los niveles menores y la identificación de vacíos y duplicaciones; y (3) proveer una visión estratégica a largo plazo para futuros planes anuales.

En los dos primeros años, el proceso de planeación sólo generó retroalimentación desde abajo. Ante la falta de coordinación desde arriba, la integración entre los programas de las diferentes capas del sistema fue inadecuada y no se dio suficiente atención a la dimensión espacial del proceso de planeación. Los planes distritales se conciben ahora como la fuente primaria de retroalimentación desde arriba. La intención es que esta retroalimentación no asuma la forma de instrucciones ni órdenes, sino que se ve como guías que los cuerpos locales en el distrito gestaron en forma participativa. Esto, a su vez, permite que los planes locales en cada nivel sean preparados con retroalimentaciones simultáneas de arriba y abajo.

3.5. Calidad de la deliberación

La Campaña les ha dado a los ciudadanos comunes y corrientes numerosas oportunidades de participar activamente en las diferentes fases de la formulación e implementación de los planes. ¿Cómo han aprovechado esas oportunidades? ¿Las discusiones fueron manipuladas por grupos localmente dominantes? ¿Los foros fueron simplemente un medio para legitimar las decisiones que ya las élites habían tomado?

Cada ciudadano, sin importar su pertenencia a alguna agrupación social política o no política tiene el derecho y la oportunidad

de intervenir en el proceso de planeación participando en los Grama Sabhas. Uno de los mayores logros de la Campaña fue demostrar que las asambleas populares pueden funcionar efectivamente. En el año previo a la Campaña, se convocaron los Grama Sabhas después de la conformación de los organismos locales, pero la mayoría fracasó en su intento de convocatoria. Por el contrario, en los primeros Grama Sabhas de la Campaña, en el bimestre de agosto a septiembre de 1996, más de dos millones de personas participaron con un promedio de 180 por Grama Sabha, lo cual representó el 11.4% de la población hábil para votar y casi una de cada cuatro familias. Aunque la participación decayó ligeramente en los años subsiguientes, posiblemente debido a que el número de Grama Sabhas subió de dos a cuatro, estas asambleas populares llegaron a ser un rasgo esencial del paisaje político de Kerala.

Sin embargo, hay limitaciones significativas al carácter deliberativo de los Grama Sabhas. En primer lugar, su gran tamaño dificulta una deliberación significativa. Dado el patrón de dispersión poblacional de Kerala, los participantes en los Grama Sabhas deben cubrir largas distancias para asistir a las reuniones, las cuales no pueden durar más de dos o tres horas. Este factor no permite que se de una discusión seria de tantos asuntos tan complejos que normalmente ocupan la agenda del Grama Sabha.²⁸ La participación a través de las fronteras socioeconómicas ha sido desigual. La participación de las clases medias ha sido baja, mientras que la mayoría de los participantes provienen de los sectores bajos que son los grupos de donde vienen los beneficiarios de la mayoría de los proyectos de desarrollo. En el primer año la participación de las Castas y Tribus Inventariadas estuvo por debajo de la proporción que le correspondía por su población, y la de las mujeres alcanzó un desanimador 25%. En los años posteriores los porcentajes se incrementaron, pero con todo la participación sigue siendo desigual.

La formación de los Grupos Vecinales (GV), que consta de 40 a 50 familias, ha sido una respuesta desde abajo, a menudo iniciada por los activistas de la KSSP, a las limitaciones de los Grama Sabhas. A la fecha ya existen GV en aproximadamente 200 Panchayates, si bien esto no es un requisito formal. Según un estudio, en 100 Panchayates²⁹ los GV funcionan como mini Grama Sabhas que discuten asuntos y prioridades locales, revisan la implementación de los planes y seleccionan a los beneficiarios. Los representantes de los GV a menudo constituyen unos Comités de la Localidad que en muchos casos se convierten en comités ejecutivos *de facto* de los Grama Sabhas. Los GV han asumido también otras responsabilidades tales como la resolución de conflictos, programas de educación por fuera del horario escolar, clínicas, actividades culturales, iniciativas de ventas a bajo costo e implementación de proyectos. Actualmente se desarrolla una campaña liderada por la KSSP que busca extender los GV a todo el estado e institucionalizar lo que en realidad es una nueva capa de democracia a nivel de las bases. La Campaña es un factor que está incrementando demográficamente la vida asociativa de Kerala, lo cual se evidencia en la proliferación de una variedad de grupos de ayuda mutua, especialmente en iniciativas de microcrédito entre las mujeres.³⁰

3.6. Corrupción y nepotismo

Una de las críticas más incisivas a la descentralización aduce que este proceso termina delegando la corrupción. A decir verdad, canalizar fondos importantes a las localidades sin las necesarias salvaguardas inevitablemente promueve el comportamiento corrupto y posiblemente alimenta el conflicto en la comunidad. Los medios y los partidos de oposición en Kerala han llamado la atención a serios casos de nepotismo en la selección de los beneficiarios y de corrupción en la ejecución de los proyectos. Los críticos argumentan que un número importante de comités de beneficiarios

están comandados por aquellos a quienes los contratistas candidatizaron, los llamados comités *benami*. Además, las agencias de investigación del estado denunciaron diferentes irregularidades que plagaron la implementación del plan en el primer año.³¹

En su propia evaluación, el Departamento de Planeación del estado concluyó que las irregularidades durante el primer año del plan fue más el resultado de la inexperiencia y el afán que de la corrupción. Por ejemplo, cuando se les dificultó a los órganos locales en el primer año absorber y distribuir apropiadamente los recursos financieros, muchos trasladaron los fondos a cuentas que no estaban en los planes, o los depositaron en agencias gubernamentales o semioficiales —tales como las empresas de electricidad, la Autoridad del Acueducto de Kerala—, de tal manera que se pudiesen usar esos dineros antes de la fecha límite para su aplicación. Aunque se ignoraron (e incluso se quebrantaron) las leyes, hubo muy poca desviación de fondos en tal sentido del término. Aquellos gastos irregulares que el gobierno pudo identificar fueron desautorizados y desde entonces nuevas regulaciones han entrado en operación para prevenir tales manejos inapropiados.

Es muy probable que la mayoría de los comités de beneficiarios haya sido presa de intereses creados. Pero también es muy probable que en la mayoría de los organismos locales se haya roto la cadena de corrupción que unía al contratista, al ingeniero y al político. Para ilustrar el buen funcionamiento de los comités bástenos citar, a modo de ejemplo, que en el distrito de Kannur, que es una fortaleza del PCM, una investigación reveló que los comités de beneficiarios se habían constituido y funcionaban siguiendo cuidadosamente los criterios de la Campaña de transparencia y rendición democrática de cuentas. Una de las prioridades más importantes de la Campaña que se mantiene vigente es el fortalecimiento de la capacidad y de la responsabilidad de los comités de beneficiarios, y un número impor-

tante de reformas que apuntan en esta dirección ya ha entrado en operación.³² A pesar de algunas desviaciones de fondos, la mayoría de los analistas coinciden en que la multiplicación de puntos de fiscalización en la línea del proceso y el escrutinio minucioso que implica la participación ciudadana, son mejoras sustanciales en relación con el saqueo rutinario que caracterizó el sistema tradicional.

La sincronización institucional y una experiencia comunitaria creciente mejoraron ostensiblemente el proceso de selección de beneficiarios. Durante el primer año, la mayoría de los organismos locales tuvieron que atender quejas relacionadas con el proceso de selección. El volumen de los reclamos registrados es evidencia de la creciente transparencia. El sistema tradicional, que se fundamentaba enteramente en el clientelismo, rara vez tenía que vérselas con quejas y reclamos porque la información sólo estaba al alcance de los jefes políticos y su clientela. Por el contrario, la Campaña ha modificado cada año las reglas de selección de beneficiarios a fin de garantizar transparencia. Para el tercer año, menos de un quinto de los Panchayates registraron quejas y reclamos.

3.7. Promoción de la equidad

Aunque una proporción alta de sus preocupaciones ha tenido que ver con la eficacia de las instituciones deliberativas, la Campaña, a tono con la larga historia de luchas redistributivas en Kerala, también ha promovido la meta estratégica de construir formas equitativas de participación y de reducción sustancial de la desigualdad. La Campaña ha declarado que, en particular, la justicia de género es uno de sus objetivos primordiales. Ya son notorios los esfuerzos por incrementar la participación de la mujer en los Grama Sabhas, y la extensión de los GV y las organizaciones de ayuda mutua están fortaleciendo, sin lugar a dudas, la capacidad asociativa de las mujeres. Otras dos estrategias consisten en aprovechar la

medida constitucional que establece que un tercio de la representación en los ILAG está reservado para las mujeres, y promover la introducción de un Plan de Componente Femenino (PCF) que equivale al 10% del total del plan. ¿Cuál ha sido la experiencia hasta este punto?

El caso de Kerala, sin lugar a dudas, realza la importancia de la “acción afirmativa”, o “reservas” en el contexto indio, en las estructuras representativas, y sugiere, además, que ese principio debe extenderse a las altas capas del gobierno. Sin embargo, la acción afirmativa por sí sola no es suficiente. Un estudio detenido de los representantes elegidos en Kerala reveló que aunque las mujeres elegidas tenían mejores niveles de educación que sus colegas masculinos —lo cual es un factor social muy singular y propio de Kerala en el contexto de la India—, ellas eran más jóvenes, en promedio, tenían menos experiencia política y menores conocimientos de las reglas, mecanismos y asuntos administrativos. Además, las mujeres representantes tenían que asumir la carga triple de ejercer un cargo público, generar ingreso familiar y encargarse del trabajo doméstico. Desde sus inicios, la Campaña ha adelantado un programa de capacitación continua y sólida para las mujeres elegidas a los órganos públicos. Dicho programa, que ha evolucionado para adaptarse a nuevos desafíos, ha arrojado resultados impresionantes. Una encuesta de autoevaluación de las mujeres elegidas mostró que sus conocimientos administrativos y sus habilidades gerenciales, así como sus habilidades para encargarse de funciones públicas e interactuar efectivamente con sus electores, mejoraron significativamente en los últimos tres años del programa.³³

El PCF, en el primer año, no alcanzó sus objetivos de asignación presupuestal general ni a mostrar la relevancia de sus proyectos. Este fracaso se debió, en parte, a una insuficiente representación femenina en el grupo de las personas que habían recibido capacitación. Sin embargo, a medida que las mujeres activistas

y las representantes elegidas han empezado a jugar un papel más proactivo y destacado en la Campaña, el PCF ha crecido en efectividad, contenido y alcance. En primer lugar, debemos destacar que en todos los distritos el requisito mínimo del 10% establecido por ley para las subvenciones destinadas al PCF se ha aplicado por encima de ese piso legal. En segundo lugar, en el segundo año se logró reducir un énfasis indebido en créditos y contribuciones de beneficencia en los proyectos para las mujeres y en su lugar se empezó a adoptar un patrón de financiamiento de proyectos más realista. En tercer lugar, los proyectos mejoraron su calidad. Está declinando la tendencia a incluir a las mujeres en los proyectos del sector general contemplados en el PCF sobre la base de unos beneficios nominales, es decir, indirectos, y es creciente el número de proyectos que específicamente toman entre manos la cuestión de género.

Los líderes de las Castas y Tribus Inventariadas han expresado su temor a que el énfasis en la igualdad de género subvierta los intereses creados a nivel local, dada la desigualdad persistente. ¿Cuál ha sido el impacto de la planeación descentralizada en las castas consideradas inferiores?

Desde antes de la Campaña, desde mediados de la década de 1980, se venían formulando e implementando en Kerala el Plan de Componente Especial (PCE) y el Sub Plan Tribal (SPT) en forma descentralizada. Esta descentralización, sin embargo, carecía de una participación real de los representantes elegidos, y mucho más de los miembros de la comunidad. Bajo la Campaña, 75 a 80% de los fondos de los PCE y SPT han sido delegados a los ILAG provenientes de las arcas de la burocracia estatal.

El primer impacto visible ha sido una financiación creciente de los fondos destinados a las Castas y Tribus Inventariadas. Al examinar detalladamente la distribución de los recursos se observaba que una parte considerable de los PCE y SPT se calculaban siem-

pre a partir de los flujos nacionales, esto es, marcos generales que englobaban a los PCE y SPT en lugar de enfocarse en ellos. La Campaña abolió ese método. Como resultado, el Departamento de Planeación del estado estima que los recursos reales para los sectores más débiles se incrementaron entre un 30% y un 40% en comparación con el período previo a la Campaña. La evaluación del Departamento de Planeación reveló igualmente que eran infundados los temores de los organismos locales de que se produjese una desviación de fondos. Exceptuando algunas ocasiones escasas, los organismos locales han rendido cuentas satisfactorias de las subvenciones recibidas por las vías de los PCE y SPT. Aunque era lícito utilizar hasta el 30% de las subvenciones recibidas por los PC y SPT en proyectos de infraestructura tales como carreteras y puentes, el gasto total en ese rubro estuvo por debajo del 20%. Los organismos locales enfatizaron aquellos proyectos que podían beneficiar a personas de las comunidades pertenecientes a las Castas y Tribus Inventariadas, tales como vivienda, letrinas y animales de engorde.

4. Conclusión

La Campaña representa un punto de quiebre en la historia de la Kerala de la posindependencia. Este experimento hizo de la naturaleza misma del estado y de sus instituciones un objeto de transformación crítica, al perseguir su objetivo de profundizar y ampliar la democracia. Las nuevas instituciones y procedimientos de participación descentralizada se enraizaron más hondamente con cada planeación local articulada y cada proyecto ejecutado. Puesto que esto, a su vez, fortalece la sociedad civil y trae al escenario político a actores previamente excluidos o marginados, tal profundización democrática puede convertirse en un proceso autosostenible. Pero al mismo tiempo, puesto que las planeaciones locales terminan por volverse una rutina, el sostenimiento del talante movilizador de la

Campaña puede ser difícil de mantener, por lo cual es urgente institucionalizar la autoridad y la base de recursos de los gobiernos locales para sustentar la integridad y eficacia de las instituciones de deliberación. Muchas de las leyes y regulaciones que garantizan dicha institucionalización ya han entrado en operación, pero esas ganancias pueden desperdiciarse si las nuevas instituciones fracasan en su misión de cumplir con sus mandatos. El cumplimiento concreto de las promesas que las nuevas instituciones implican descansa, primero que todo, en que se mantengan niveles adecuados de delegación financiera y, en segundo lugar, en una reforma exitosa de la burocracia. Los dos factores, a su vez, tienen que convertirse en rasgos prominentes del contexto político.

En el caso de que el Partido del Congreso regrese al poder, la Campaña perderá todo su liderazgo político y una porción significativa del apoyo estatal. Ya a estas alturas, y a pesar de sus declaraciones públicas de respaldo a la Campaña, el partido en el poder ha debilitado las amarras institucionales de la Campaña al promover estructuras paralelas. En consecuencia, el gobierno ha dividido el departamento Panchayat en dos entidades separadas, introduciendo nuevas autoridades reguladoras por fuera de las estructuras integradas de la Campaña y les ha prometido recursos financieros a los Miembros de la Asamblea Legislativa para que impulsen el desarrollo local, lo que a su vez margina a los Panchayates. El gobierno ha minado, además, las estructuras de apoyo formal e informal a la Campaña mediante la desmovilización del recursos humano capacitado, la provisión de programas de capacitación mínima y el congelamiento de la reubicación de funcionarios departamentales a los niveles locales.

Aunque la Campaña se encuentra ahora buscando su lugar en un equilibrio menos entusiasta, representa de todas maneras un avance en comparación con el período anterior. El gobierno local juega un papel mucho más importante en el desarrollo local que

en ningún otro lugar en el subcontinente. Cinco años de experimentación con la planeación descentralizada en Kerala crearon nuevas fuentes de autoridad democrática y generaron lecciones que, con toda seguridad, tendrán un impacto de largo alcance. Políticamente hablando, la lección más importante ha sido que la descentralización y la participación popular pueden funcionar y, en realidad, arrojan resultados positivos. Incluso si se admite que sólo una porción reducida de los Panchayates se acercaron al ideal de la planeación local, los efectos de un experimento en torno a lo que puede ser posible desencadenan reverberaciones profundas. En términos más concretos, esos cientos de puntos de experimentación han precipitado incontables innovaciones al diseño e implementación de proyectos. Estas innovaciones, a su vez, han sido difundidas a través de programas de capacitación en los que los Panchayates se enseñan unos a otros. La burocracia, que fue una vez impenetrable y todopoderosa ha sido desplazada, en cientos de comunidades locales, por los esfuerzos colectivos de ciudadanos comunes y corrientes. Estos, que nunca se han dado el lujo de contar con una oportunidad para interactuar efectivamente con el estado por fuera de los movimientos sociales afines a la Campaña, ahora tienen como rutina deliberar y cooperar con los representantes elegidos y los funcionarios locales en lo atinente al uso de grandes sumas de dinero. El descontento general, e incluso la desesperanza cínica hacia todo lo que tuviera que ver con la política se ha reemplazado, en parte, por un ataque abierto, articulado e inexorable al caciquismo político, y por las primicias de un nuevo tipo de política transformadora, gracias a las prácticas participativas cotidianas. Para decir lo menos, todo esto da cuenta de un respeto, nuevamente recuperado, que los partidos políticos tienen por la sociedad civil.

La segunda lección general es que no hay un guión predeterminado, y que cualquier esfuerzo exitoso de reforma de este alcance y profundidad necesitará aprender sobre la marcha. Creer

en lo deseable que es el GPPD desde un punto de vista normativo implica también aceptar la noción de que la construcción de instituciones de GPPD sigue el proceso de ensayo y error que requiere retroalimentación continua y refinamiento institucional. Esta flexibilidad demanda, sin duda alguna, cierta clase de instituciones, que son aquellas que se tejen alrededor de los principios de la coordinación descentralizada. La experiencia de Kerala, sin embargo, sugiere que el nacimiento de tales instituciones es más probable en las dinámicas de las redes de reformas políticas que cubren tanto al estado como a la sociedad, y a partir de la lógica creativa e incluso travesía de los movimientos sociales.

* Profesor de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo (Thiruvananthapuram, Kerala, India), y miembro de la Asamblea Legislativa (Kerala, India) (tmti48@yahoo.com).

** Profesor Asociado de Sociología, Universidad de Brown (patrick_heller@brown.edu).

¹ Ver Patrick Heller, "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", en *World Politics*, 52, Julio 2000:484-519.

² Pranab Bardhan, "Sharing the Spoils: Group Equity, Development, and Democracy", Berkeley: University of California, material inédito, 1997, pág. 16.

³ Madhav Gadgil y Ramachandra Guha, *This Fissured Land: An Ecological History of India*, Delhi: Oxford University Press, 1992.

⁴ Jean Dreze y Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity*, Delhi: Oxford University Press, 1995.

⁵ El Partido Comunista de la India se mantuvo unido hasta 1965, cuando se dividió en el PCM (Partido Comunista-Marxista de la India) y el PCI (Partido Comunista de la India). El PCM surgió como la facción mayoritaria de los dos partidos comunistas y, por lo tanto, el socio dominante en los Frentes Democráticos de Izquierda que asumieron el poder en Kerala y Bengala Occidental.

⁶ En *The Political Economy of Decentralization*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

⁷ T. M. Thomas Isaac (con Richard Franke), *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nueva Delhi: Leftword, 2000, discute en detalle los orígenes de la Campaña. Para conocer una examen minucioso de la relación entre los partidos políticos y los movimientos sociales en la configuración de las reformas institucionales, véase Patrick Heller, "Moving the State: The Politics of Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", en *Politics and Society*, 29(1), 2000:131-163.

⁸ El *Comité para la Descentralización del Poder* (conocido popularmente como el Comité Sen en memoria de su Presidente, el ya fallecido Dr. Satyabrata Sen), y que fue nombrado por el Gobierno de Kerala, fue el primero en formular los principios básicos de autogobierno local – autonomía, subsidiaridad, claridad de roles, complementariedad, uniformidad, participación popular, rendición de cuentas y transparencia.

⁹ Para una crítica a la perspectiva tecnocrática, véanse Pranab Bardhan, "The State Against Society: The Great Divide in Indian Social Science Discourse", en Sugata Bose y Ayesha Jalal (eds.), *Nationalism, Democracy and Development*, Nueva York: Oxford University Press, 1999, págs. 184-195; y Patrick Heller, "Moving the State."

¹⁰ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

¹¹ Ver *op. cit.*

¹² Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", en *World Development*, 1996:1119-1132, 24:6.

¹³ Ver los trabajos de Cohen y Rogers citados en este libro.

¹⁴ Dreze y Sen, *op. cit.*

¹⁵ Patrick Heller, *The Labor of Development: Workers in the Transformation of Capitalism in Kerala, India*, Cornell University Press, 1999.

¹⁶ Doug Chalmers et al., "The Associative Network: Emerging Patterns of Popular Representation", en *The New Politics of Inequality in Latin America*, Nueva York: Oxford University Press, 1977.

¹⁷ T. M. Thomas Isaac, "The Socio-Economic and Political Context of People's Planning Campaign", Taller Nacional sobre Gobierno Descentralizado organizado por Kerala Institute of Local Administration y Thrissur (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación); A. Szasz, "Progress through Mischief: The Social Movement Alternative to Secondary Associations", en Erik O. Wright (ed.) *op. cit.*

¹⁸ Muchos factores contribuyeron a la derrota del FDI, a pesar de la Campaña Popular. La oposición liderada por el Partido del Congreso logró consolidar en torno suyo a grupos comunales y defensores del sistema de castas. Los problemas organizacionales al interior del frente de la Izquierda, incluyendo divisiones entre sus facciones minoritarias, también contribuyeron al revés electoral. Un segundo conjunto de factores se relacionó con los pecados por omisión y comisión cometidos por el gobierno estatal, que incluyeron una virtual paralización fiscal ocurrida la víspera de las elecciones, una iniciativa de reforma educativa que no pasó de ser un remiendo de mal gusto, y una serie de escándalos de corrupción de alto perfil y de embarazosas controversias. Un tercer factor fue la severa crisis económica que desplomó la economía del estado debido a la caída en los precios del caucho, el coco y otros productos primarios que son la base de la economía agrícola de Kerala. El colapso de los precios de estos bienes fue un resultado directo de la liberalización del comercio y de los acuerdos del gobierno nacional con la Organización Mundial del Comercio. El partido que posteriormente asumiera poder en Kerala tendría que pagar por los resultados de esos acuerdos.

¹⁹ Gobierno de la India, *Guidelines for the Formulation of District Plans*, New Delhi: Planning Commission, 1969; Gobierno de la India, *Report of the Working Group on Block Level Planning*, New Delhi: Planning Commission, 1978; Gobierno de la India, *Report of the Working Group on District Planning*, New Delhi: Planning Commission, 1984.

²⁰ Gobierno de la India, *Report of the Working Group on District Planning*, 1984.

²¹ Los Panchayates de las aldeas cuentan con una población promedio de 10 a 15 mil habitantes, y se dividen en 10 a 12 localidades, y cada una está representada por un concejal. Dado el sistema partidista supremamente competitivo de Kerala, la mayoría de los Panchayates cuentan con una representación multipartidista.

²² Los niveles "grama", zonal y distrital representan, según la constitución de la India, un conjunto continuo de estructuras a las que se le conoce como Panchayates. Las municipalidades tienen una identidad aparte.

²³ La alfabetización en Kerala, que es de un 93%, es casi el doble del promedio nacional. El impacto favorable que una tasa tan alta tiene sobre el acceso a la información se refleja en el hecho de que Kerala puede ufanarse de tener más diarios (27, según el último conteo) que cualquier otro estado indio, a pesar de ser el más pequeño.

²⁴ La tabulación proviene de los formatos de evaluación reunidos por los Seminarios de Desarrollo, 1996.

²⁵ Ver al respecto la introducción de Fung y Wright al presente volumen.

²⁶ La Misión de Información de Kerala se organizó para rectificar esta situación. Su objetivo es establecer redes con organismos locales, capacitar y generar *software* para rastrear efectivamente los planes y proveer servicios a los cuerpos locales. La Misión se había propuesto que para la mitad del año 2001 habría instalado un computador en cada Panchayat con enlaces entre los diferentes Panchayates y el Departamento de Planeación del estado.

²⁷ Todas las cifras fueron aportadas por el Departamento de Planeación.

²⁸ Se han tomado una serie de medidas para fortalecer los Grama Sabhas. El mínimo de reuniones anuales de los Grama Sabhas requerido por la ley se incrementó de dos a cuatro. El quórum también subió de 50 a 100, es decir, el 10% de los votantes. Cada Grama Sabha tiene ahora un coordinador oficial que es nombrado para tal fin y a quien le corresponde conservar los registros de las reuniones.

²⁹ T. M. Thomas Isaac, "Janakeeyasoothranavum Ayalkoottangalum: Anubhavalangalum Padangalum" ["Planeación popular y Grupos Vecinales: Lecciones extraídas de la experiencia"], en *Ayalkootta Sangamam [Grupos Vecinales]*, Vol. I, Thiruvananthapuram: Departamento de Planeación del Estado de Kerala, 1999.

³⁰ T. N. Seema y Vanitha Mukherjee, "Gender Governance and Citizenship in Decentralised Planning", trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Descentralización Democrática, Thiruvananthapuram, India, Mayo 23-27, 2000; B. Manjula, "Voices from the Spiral of Silence: A Case Study of Samatha Self Help Groups of Ulloor", trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Descentralización Democrática, Thiruvananthapuram, India, Mayo 23-27, 2000.

³¹ T. M. Thomas Isaac, "Gunabhokthra Samithikalude Anubhava Padangal" ["La planeación popular y los comités de beneficiarios: Lecciones a partir de la experiencia"], en *Gunabhokthra Samithikalum Janakeeyasoothranavum* [Planeación popular y comités de beneficiarios], Thiruvananthapuram: Departamento de Planeación del Estado de Kerala, 1999.

³² Las reformas incluyen nuevos estándares de transparencia, un nuevo programa de capacitación y la creación de una Equipo Técnico de Auditoría.

³³ T. M. Thomas Isaac, *et al.*, "Gender and Decentralised Planning: The Experience of People's Campaign", documento de trabajo inédito, Thiruvananthapuram: Center for Development Studies, 1999.