



Cuando un programa nacional para garantizar el trabajo en los hogares rurales de la India no logró su potencial debido a una administración deficiente y corrupción, Samarthan ejerció presión sobre los funcionarios que usaban herramientas de seguimiento del presupuesto como las auditorías sociales, y trabajó con aliados internos para revertir la situación.

(Foto cortesía de Samarthan)

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las organizaciones de la sociedad civil pueden usar herramientas como las auditorías sociales y el seguimiento del presupuesto para presionar a los funcionarios públicos a mejorar la prestación de servicios, y la organización de la comunidad y la educación pública para mejorar la acogida y las operaciones de los programas. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Ramesh Awasthi como parte del Learning Program (Programa de Aprendizaje) de la Partnership Initiative (Iniciativa de Colaboración Estratégica) del IBP. El Learning Program de la Partnership Initiative del IBP busca evaluar y documentar el impacto de la participación de la sociedad civil en los presupuestos públicos.

Descargue el PDF del estudio de caso completo en inglés en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-Samarthan.pdf>.

INDIA: LA CAMPAÑA DE SAMARTHAN PARA MATERIALIZAR EL DERECHO AL TRABAJO

Cuando el gobierno de la India promulgó la National Rural Employment Guarantee Act (NREGA, Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural), asumió un compromiso sin precedentes de brindar trabajo a toda familia que fuera víctima del desempleo.

Específicamente, la ley estipulaba que cada hogar rural tendría derecho a 100 días de empleo no calificado por año en proyectos de obras públicas. Innumerables esquemas en todo el mundo han brindado empleos temporarios, pero ninguno antes había convertido el acceso a tales esquemas en un derecho nacional. La legislación fue aclamada por los activistas, políticos y académicos como un paso principal hacia la mejora de la situación de los trabajadores rurales.

Sin embargo, a pesar de que los arquitectos de la NREGA tenían las mejores intenciones, el programa está ahora plagado de fallas burocráticas y corrupción generalizada, lo que ha evitado que cumpla su potencial como clara demostración de que es necesario que los esfuerzos tanto del gobierno como de la sociedad civil promuevan el desarrollo, una organización de la sociedad civil ha asumido un rol de liderazgo en el abordaje de los fracasos de la NREGA.

Este estudio de caso describe de qué manera la organización Samarthan combina la presión externa a través del análisis y el monitoreo presupuestario, las campañas de concientización pública y el activismo con aliados desde el interior para garantizar que los pobres de las zonas rurales de la India puedan materializar los beneficios de su nuevo derecho al trabajo.

LOS PROBLEMAS: UN NUEVO DERECHO OTORGADO, PERO NO RECIBIDO

Aunque la economía de la India ha crecido de manera sorprendente a una tasa anual promedio superior al siete por ciento durante la última década, el país aún alberga a más gente pobre que cualquier otro país. Los hogares rurales son los que están en peor situación, y muchos sufren de hambre crónico, mientras sus contrapartes urbanas disfrutan de estilos de vida de clase media. La NREGA estaba prevista como un paso audaz para abordar esta desigualdad.

La Ley estipula que los consejos locales de la India, como el gram panchayat, deberían preparar una lista de proyectos de obras públicas necesarias. Tales proyectos podrían incluir actividades como cavar fuentes de agua, trazar límites de terrenos, horticultura, construcción de baños y de caminos. Los funcionarios a nivel de las aldeas luego trabajan con sus

contrapartes a nivel de bloque (conjunto de aldeas) y distrito para preparar un presupuesto de mano de obra para el año.

Todo adulto residente rural puede luego acercarse a sus funcionarios locales para pedir empleo mediante la presentación de un simple formulario de solicitud. Si la demanda es legítima, el solicitante debería recibir empleo pago en uno de los proyectos de obras públicas preseleccionados en un plazo de 15 días. Si no se brinda un empleo dentro de un período de 15 días, el solicitante tiene derecho a recibir una compensación.

Uno de los problemas que el esquema afronta es que los trabajadores elegibles no aprovechan el programa. Muchos simplemente no conocen el nuevo derecho o los procedimientos del programa. Además, muchas familias carecidas no cuentan con la "tarjeta de empleo" que es fundamental para participar en los proyectos de obras públicas.

Incluso cuando los pobres piden trabajo, los obstáculos burocráticos y una falta de capacidad y planeamiento generalmente hacen que los pagos se demoren. Los depósitos se realizan en cuentas individuales, en bancos privados que tienen sucursales ubicadas, a veces, en ciudades distantes, lo que obliga a los trabajadores a viajar hasta 50 kilómetros para cobrar su sueldo. Algo que intensifica este problema es que los bancos tienen pocos incentivos para ofrecer un servicio rápido a los pobres y, en consecuencia, frecuentemente los rechazan porque están demasiado ocupados para tratar las solicitudes de los trabajadores. Como resultado de estas cuestiones, mucha gente pobre prefiere migrar en busca de trabajo en lugar de participar en el programa.

Una serie de otros problemas del programa también hace que los funcionarios del gobierno caigan en el favoritismo cuando llaman a la gente a trabajar y explotan el sistema para ganancia personal.

El secretario de *panchayat*, con frecuencia, no reconoce la solicitud de empleo por escrito (otorgando un recibo) para evitar que lo responsabilicen por la falta de cumplimiento con el plazo de 15 días. Además, con frecuencia, los secretarios del *panchayat* de muchas aldeas retienen las tarjetas de empleo de la gente en su oficina con el pretexto de que deben ingresar información en ellas. Al hacer esto, los secretarios no solo tienen amplias oportunidades de manipular los documentos, sino que también evitan que los pobres soliciten trabajo de manera legítima.

Los problemas a niveles más altos de la burocracia también han sido causa de prestaciones deficientes. El secretario de la aldea debe presentar un inventario semanal de mano de obra y materiales a los funcionarios a nivel de bloque para que lo examinen. Estos funcionarios de alto nivel, sin embargo, frecuentemente demoran su aprobación hasta después de que se realiza el trabajo, lo que facilita la manipulación de información.

Se sabe, por ejemplo, que los funcionarios del *panchayat*, han usado maquinaria, en lugar de mano de obra humana, para hacer parte del trabajo en proyectos nocturnos para que se puedan agregar nombres falsos a la lista de asistencia. Se ha descubierto que los funcionarios locales cooperaron secretamente con el personal de bancos privados y funcionarios de alto nivel para malversar los fondos asignados a trabajadores falsos.

Estos problemas han evitado que muchos residentes rurales se beneficiaran realmente con su derecho al trabajo recientemente otorgado —una situación que Samarthan ha intentado abordar—.

LAS CAMPAÑAS

Samarthan fue establecida en 1994 para apoyar el desarrollo de grupos de la sociedad civil en el estado de Madhya Pradesh. La organización, que desde entonces se ha expandido al estado vecino de Chattisgarh, dice que su misión es crear un orden social de oportunidades igualitarias y acceder a la información, centrándose especialmente en los sectores pobres y en desventaja de la sociedad.

Fue incidentalmente en el estado de Madhya Pradesh donde el gobierno de la India decidió lanzar la NREGA en 2006, de manera que Samarthan ha estado involucrada en el monitoreo y la implementación del programa desde sus inicios.

Auditorías sociales y seguimiento del presupuesto

Samarthan comenzó a trabajar en NREGA mediante la facilitación de auditorías sociales del programa en varios distritos y la conducción de dos estudios sobre el estado de la implementación de NREGA. Las auditorías sociales incluyeron reuniones en las aldeas, en las que se leyeron los registros del gobierno respecto del programa a todos los asistentes, que incluían los nombres de quienes supuestamente habían trabajado en proyectos de obras públicas. En una de estas reuniones, un funcionario local escapó.

La organización también desarrolló un sistema para dar seguimiento a todos los trámites y pago realizados bajo la NREGA. Examinó los certificados emitidos por funcionarios que verificaron físicamente la completación de los proyectos de obras públicas. Examinó la información del sistema de administración de la información que el gobierno de la India utiliza en línea, que incluye registros a nivel de las aldeas de la cantidad de personas a las que se dio empleo, los sueldos pagados, las demoras en el pago y asignaciones por desempleo. Samarthan examinó, incluso, los inventarios suministrados por los funcionarios de las aldeas y las anotaciones hechas en las tarjetas de empleo. Junto con las auditorías sociales, este análisis reveló el patrón de abusos.

La organización también dio seguimiento al dinero, prestando especial atención a las fechas en las que los fondos fueron solicitados y recibidos, y los documentos clave presentados. Samarthan perfeccionó gradualmente un sistema para hacer esto que fue considerado tan útil que, desde entonces, ha sido adoptado por los funcionarios en dos bloques de su propio monitoreo interno. Cuando se lo aplicó a gran escala, el sistema reveló que la demora se daba con más frecuencia a nivel de bloque y que los pagos generalmente se demoraban 20 días, y a veces, más de dos meses.

Crear conciencia y movilizar a los ciudadanos

Otros estados de la India, como Maharashtra y Karnataka, ya contaban con programas de garantía del empleo antes de la introducción de la NREGA, pero en Madhya Pradesh, el concepto de provisión de empleo según la demanda era nuevo.

Trasladándose de un hogar a otro, los grupos de jóvenes de las aldeas movilizados por Samarthan distribuyeron los formularios de solicitud necesarios para solicitar trabajo bajo la NREGA. Además, estos formularios también se pusieron a disposición en las tiendas de alimentos de la aldea. Samarthan enfatizó que

los postulantes debían recibir un recibo de su solicitud con fecha de parte del secretario de la panchayat, que luego les permitiría solicitar una asignación por desempleo si no obtenían trabajo dentro del periodo estipulado de 15 días.

Los funcionarios locales, sin embargo, retrocedieron. Algunos de los secretarios amenazaron a los trabajadores que pidieron un recibo con fecha, argumentando que quienes insistieran en obtener un recibo conseguirían un empleo después de 15 días, mientras que quienes no lo solicitaran lo conseguirían en dos a tres días. Lamentablemente, tal presión ha sido muy efectiva entre las familias pobres que necesitan un empleo de forma urgente.

Independientemente de las crecientes tensiones con los funcionarios locales, Samarthan redobló la presión y movilizó a los ciudadanos que habían presentado solicitudes a someterse a indagaciones reiteradas con funcionarios sobre el momento en el que comenzaría su empleo. Algunos funcionarios apreciaron los esfuerzos de Samarthan. Un funcionario a nivel de distrito replicó el enfoque de Samarthan e, incluso, envió una copia del panfleto de Samarthan a todos los residentes del distrito que se encontraban por debajo de la línea de pobreza.

Tácticas para la campaña

Herramientas de presupuesto

- Organizar auditorías sociales a nivel de aldeas
- Diseñar una técnica de seguimiento del presupuesto para dar seguimiento a los trámites y el dinero

Organización de la comunidad

- Distribuir formularios de solicitud para solicitar empleo
- Capacitar a los jóvenes como funcionarios de extensión comunitaria
- Movilizar a los ciudadanos para recordarles sus obligaciones a los funcionarios

Participación del gobierno

- Capacitar a los funcionarios locales en materia de elaboración de proyectos y presupuestos de obras públicas
- Activismo con funcionarios de nivel estatal

Participación del gobierno

- Capacitar a los funcionarios locales en materia de elaboración de proyectos y presupuestos de obras públicas
- Organizar una capacitación para periodistas sobre temas relevantes

Participación del gobierno

Samarthan descubrió en su trabajo que los líderes a nivel de aldea no tenían la capacidad de planificar los proyectos de obras necesarios ni de elaborar un presupuesto para las demandas de empleo porque no habían sido adecuadamente capacitados por parte del gobierno. Esto significó que los presupuestos se preparaban a nivel de distrito, lo cual no coincidía con la manera en que la NREGA debía funcionar.

Samarthan llegó a estos funcionarios locales —muchas de las mismas personas que se habían opuesto tan fervientemente al trabajo de la organización— para brindarles las habilidades que necesitaban para preparar un lista de proyectos de obras públicas y presupuestos de mano de obra para la aldea estimando la demanda de trabajo según la cantidad de gente que poseía tarjetas de empleo y la cantidad promedio de gente

que se había presentado para trabajar durante el año anterior. Este gesto no solo contribuyó a la eficacia del programa sino que también ayudó a difundir la tensión creada por los métodos más contradictorios de Samarthan.

Mientras tanto, Samarthan se centró en los esfuerzos de activismo de los funcionarios estatales de más alto nivel. Presentaron los hallazgos de sus auditorías sociales y el seguimiento del presupuesto y mantuvieron a los funcionarios de más alto nivel informados acerca de sus actividades. No todos los funcionarios respondieron, pero algunos se convirtieron en fuertes aliados.

Difusión en los medios

Samarthan suministró regularmente a la prensa local historias basadas en evidencias, usando una variedad de técnicas de difusión en los medios: comunicados de prensa, sesiones informativas y visitas de campo. Las auditorías sociales sacaron a la luz muchas irregularidades, casos de corrupción e historias de gente que padecía el resultado de estas transgresiones. Incluso el análisis del seguimiento del presupuesto era noticia, a veces, cuando resaltaba demoras sistemáticas en los pagos.

La relación del personal de Samartha con los periodistas se ha construido de otras maneras también. Se organizó un taller conjunto de organizaciones de la sociedad civil y la prensa en Panna, en marzo de 2011, para crear conciencia entre los periodistas y alentarlos a prestar atención a cuestiones de desarrollo del distrito, lo que incluye cuestiones relacionadas con la implementación de la NREGA.

La presión de los medios, en general, hizo que los funcionarios del gobierno fueran más receptivos ante las sugerencias realizadas por Samarthan para mejorar la situación. Por ejemplo, cuando la prensa local informó que los secretarios de las aldeas mantenían las tarjetas de empleo en sus oficinas, la administración ordenó que se distribuyeran las tarjetas de empleo. Pero la cobertura de los medios también disgustó a los funcionarios del gobierno y expuso a Samarthan a sus recriminaciones. En el punto máximo de las tensiones, el personal de la organización temía ingresar en ciertas aldeas en las que se habían realizado las acusaciones más graves.

En este periodo, se le recordó a la organización que los reclamos públicos requieren sólida evidencia y que los medios solo deberían usarse como último recurso cuando los funcionarios del gobierno no responden a otras formas de participación.

¿SE DEBIERON LOS CAMBIOS A LA CAMPAÑA?

Es difícil generalizar acerca del impacto del trabajo de Samarthan. Por un lado, asistió al gobierno en la identificación de bloqueos en el proceso de administrar y elaborar un presupuesto para la NREGA. También tuvo un rol significativo en la movilización de la población para solicitar trabajo en relación con la NREGA.

Por otro lado, algunos de los beneficios obtenidos con mucha dificultad parecen haber sido erosionados por los continuos desafíos. Las cifras disponibles públicamente en la NREGA sugieren que la campaña tuvo un impacto inicial pero que no fue sostenido. En las aldeas en las que Samarthan actuaba, hubo un marcado aumento del porcentaje de trabajadores que obtuvieron empleo a través del programa —un incremento más rápido que el de la tasa de crecimiento de los distritos en los que estas aldeas estaban ubicadas—.

Resultados relacionados con la campaña

- Mayor conciencia de sus derechos entre los trabajadores
- Aumento del porcentaje de trabajadores que obtienen empleo según la demanda
- Mejor comprensión de los bloqueos y las fuentes de irregularidades en el proceso administrativo de la NREGA
- Mayor capacidad de los funcionarios locales para proponer proyectos y presupuestos de obras públicas

Cuando la campaña finalizó, sin embargo, ese aumento disminuyó gradualmente, a medida que los trabajadores se volvieron reacios nuevamente a reclamar sus derechos. Esta disminución posterior a la campaña fue más evidente en el bloque Sehore, en el que las aldeas se encuentran a aproximadamente 30 kilómetros de una ciudad principal y en el que los sueldos para tareas no calificadas son de Rs. 150 por día y los trabajadores lo cobran al final de la semana. La NREGA les paga a los trabajadores Rs. 100 por día y realiza los pagos al final de cada mes. Por el contrario, en las aldeas del distrito de Panna, que se encuentran entre las más pobres y tienen difícil acceso a las grandes ciudades, la cantidad de demandas de empleo según la NREGA se mantuvieron constantes. Si esta tendencia puede realmente atribuirse a la campaña de Samarthan, es posible que los esfuerzos hayan ayudado a reducir las necesidades de migración en la zona.

Dada la magnitud y la novedad del programa de la NREGA, la campaña de Samarthan representa un modesto esfuerzo, para el cual las expectativas no deberían ser irrealmente altas. Aunque no haya sido útil para otra cosa, Samarthan ha preparado el camino para que otros se aseguren de que se materialice el derecho al trabajo en la India.

CONCLUSIÓN

El éxito de Samarthan puede atribuirse a su habilidad para ejercer presión sobre los funcionarios locales desde el exterior

y, simultáneamente, trabajar para mejorar el funcionamiento del sistema mediante la presencia de aliados en el interior.

Gracias a su trabajo intenso de auditorías sociales en 10 aldeas, Samarthan obtuvo un conocimiento detallado de las realidades de estas comunidades y de los problemas que invaden el programa de la NREGA.

Este entendimiento de base los ayudó a capacitar eficazmente a grupos de jóvenes y mujeres de grupos de autoayuda, quienes, a su vez, crearon más conciencia y movilizaron la presión de los ciudadanos sobre los funcionarios del gobierno para mejorar la implementación de la NREGA. Su enfoque ascendente también le brindó a la organización el material que necesitaba para atraer la atención de los medios, que fue fundamental para generar una respuesta de los funcionarios a nivel de bloque, distrito y estado que se preocupaban por la mala publicidad.

Con estas técnicas, Samarthan generó ira en algunos funcionarios del gobierno, pero el riguroso análisis de la organización y la profundidad de la información y los conocimientos resultantes ayudaron a Samarthan a mantener el respeto y la credibilidad.

Las herramientas de auditoría social y de seguimiento de los gastos presupuestarios no solo brindaron evidencias para los reclamos más audaces de Samarthan contra los funcionarios públicos sino que también le permitieron identificar brechas y obstáculos en diferentes niveles del sistema. El análisis proporcionó una sólida base desde la cual comprometer a los funcionarios del gobierno. Samarthan ha podido brindar pericia técnica en diferentes niveles del gobierno, lo que ha contribuido, en última instancia, a la eficacia del programa de la NREGA y, a la vez, a ayudar a disipar las tensiones.

Una última lección proviene de los fracasos de Samarthan, no de su éxito. El hecho de que los beneficios de la campaña en algunos lugares se revirtieron tan rápidamente resalta la necesidad de acciones sostenidas. Antes de que los habitantes rurales de la India puedan reclamar legítimamente su derecho al trabajo, muchas más organizaciones de la sociedad civil de la India deberán seguir el ejemplo de Samarthan en el estado de Madhya Pradesh y más allá.

International Budget Partnership offices

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

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

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

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