



El acceso a información presupuestaria detallada y la habilidad de analizar esa información proporcionaron las evidencias de que el grupo activista de la sociedad civil NCDHR necesitaba presionar al gobierno de la India para que mantuviera su promesa de dirigir los recursos de manera tal que beneficiaran a los grupos sociales más despojados de la India.

Foto cortesía de la NDCHR.

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera el activismo constante y las evidencias sólidas pueden hacer que los presupuestos del gobierno comiencen a ayudar a quienes más necesitan. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Vimala Ramachandran y Sapna Goel 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 <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR.pdf>.

INDIA: SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARA OTORGAR A LOS DALITS UNA PORCIÓN JUSTA DEL DESARROLLO

Cuando el ministro del interior de la India se dirigió al Parlamento en agosto de 2010, reconoció que algo que la National Campaign on Dalit Human Rights (Campaña Nacional para los Derechos Humanos de los Dalits, NCDHR por sus siglas en inglés) había estado diciendo durante muchos años: que los fondos del gobierno estaban siendo injustamente negados a uno de los grupos sociales más despojados de la India.

Lo que el Ministro del Interior P.C. Chidambaram dijo específicamente fue que alrededor de Rs 6786,78 mil millones de rupias (US\$ 140 millones) probablemente habían sido tomados de un fondo especial destinado a beneficiar a los Dalits y fueron usados, en cambio, para cubrir gastos relacionados con los 2010 Commonwealth Games de Delhi (Los Juegos de la Mancomunidad), un evento que ya había sido opacado por otras acusaciones

de corrupción y abuso de los derechos del trabajo. Prometió que el gobierno devolvería los fondos tomados.

Para los grupos de derechos humanos de la India, esto marcaba un importante hito. El reconocimiento del público finalmente pareció haber generado en el gobierno una actitud defensiva. De hecho, se verían otras victorias en una lucha de casi cinco años para ayudar a los Dalits a reclamar los recursos que les habían prometido como recompensa por siglos de discriminación.

El caso demuestra que, aunque las organizaciones de la sociedad civil pueden luchar durante años y tener solo un pequeño impacto en las políticas o presupuestos de los gobiernos, tales campañas sostenidas pueden preparar a los activistas para que aprovechen plenamente las oportunidades repentinas e imprevisibles.

LOS PROBLEMAS: FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR LA PROMESA DE LA INDIA A LOS DALITS

En la India, los Dalits son los "marginados" que no encajan en el sistema tradicional de cuatro castas, compuesto por las clases hereditarias Brahmin, Kshatriya, Vaishya y Shudra. Debido a esto, históricamente, se consideró que los Dalits tenían un estatus social inferior. Los Dalits eran tratados como "intocables", se los obligaba a hacer tareas consideradas sucias y no se les permitía poseer tierras ni asistir a la escuela. Incluso, las escrituras hindúes les prohíben a los Dalits escuchar cánticos sagrados.

Aunque la discriminación por castas fue prohibida por la Constitución de la India en 1950, los Dalits afrontan un estigma social crónico y la carga de siglos de exclusión y discriminación. La mayoría de los Dalits, un 16,2 por ciento de la población total, viven en la pobreza, y un 62 por ciento son analfabetos, según el Censo 2001 de la India.

Se han implementado políticas para abordar estas injusticias. Uno de los mayores esfuerzos por parte del gobierno de la India en 1980 estipuló que los gastos del país y los estados en proyectos de desarrollo fueran asignados de manera tal que beneficiaran proporcionalmente a los Dalits. Dado que los Dalits constituyen el 16 por ciento de la población, esto significaba que al menos un 16 por ciento del gasto en desarrollo del gobierno debía dirigirse a programas y proyectos centrados directamente en los Dalits.

Esta declaración, conocida como el Scheduled Caste Sub-Plan (Subplan reglamentado de castas, SCSP), tiene como objetivo promover el desarrollo educativo, social y económico de los Dalits y tiene un "rol intervencionista positivo en la neutralización de distorsiones acumuladas del pasado". Sin embargo, la subsiguiente falta de implementación del SCSP refleja la persistencia de prejuicios arraigados contra los Dalits entre los políticos y funcionarios estatales.

A partir del año fiscal 2007-2008, solo el 6,1 por ciento de los gastos totales fue canalizado a través del mecanismo del SCSP. Ese porcentaje ascendió a 8,84 por ciento en la erogación de 2011-2012, casi la mitad del porcentaje estipulado. Pero debido a que las asignaciones del SCSP aún no se ven reflejadas en la demanda de subsidios —el plan detallado de gastos del gobierno que la legislatura aprueba— sistemáticamente, se asigna y se utiliza un monto menor.

Además, la manera en la que se contabilizan los fondos del SCSP hace que sea fácil para los funcionarios y políticos desviar tales fondos a fines que no benefician en nada a los Dalits. Las asignaciones del SCSP están separadas en fondos divisibles (que se usan directamente para beneficiar a la comunidad de Dalits) y fondos indivisibles (que gastan en bienestar general o desarrollos que beneficiarán a los Dalits además de a otras personas). Los fondos indivisibles pueden gastarse fácilmente en la

población no formada por Dalits simplemente porque no están claramente identificados.

Quizá, el principal problema del SCSP es que, hasta hace poco, ha sido casi imposible rastrearlo. En 1995, se creó el código 789 para categorizar fondos del SCSP, y la Planning Commission (Comisión de Planeamiento) les pidió a todos los departamentos de los gobiernos nacionales y estatales que usaran este código. Sin embargo, no se estipularon plazos que los gobiernos nacionales y estatales debieran cumplir y el código fue ampliamente ignorado.

Dado que realizar un seguimiento del dinero es imposible sin un rastro, la implementación del código 789 se convirtió en un sólido enfoque de la NCDHR..

LAS CAMPAÑAS

Campaña 789

La NCDHR fue establecida en 1998 por 78 Dalits activistas, intelectuales y escritores de diferentes partes de la India que estaban ofendidos por el hecho de que, aún después de 51 años de independencia y una constitución que garantizaba el derecho contra la discriminación, la condición de "intocables" continuaba en diferentes formas y los Dalits seguían estando entre las comunidades más pobres y marginadas del país. Específicamente, la NCDHR se adjudicó la misión de realzar la visibilidad de los problemas de los Dalits y de responsabilizar al gobierno por implementar la legislación del territorio. Desde entonces, se ha expandido en 14 estados de la India con una secretaría nacional en Nueva Delhi.

La NCDHR dirigió su atención al SCSP ya en 2006, y trabajó conjuntamente con el Centro para la Responsabilidad Presupuestaria y de Gobierno para desarrollar una metodología que implicara el análisis presupuestario y el seguimiento de los gastos marcados con el código 789, la identificación de los fondos destinados a beneficiar a los Dalits.

Sobre la base de este análisis, la NCDHR presentó una demanda de interés público en la que alegaba que el gobierno del Estado de Delhi no había asignado el nivel estipulado de fondos para castas y tribus reglamentadas (el término usado para los grupos "intocables" que se consideraban fuera del sistema de castas). Sin embargo, se vio forzado a retirar esa demanda porque la imposibilidad del gobierno de implementar el uso del código presupuestario 789 dificultaba la fundamentación del caso.

En cambio, la NCDHR le presentó al gobierno del Estado de Delhi una petición de Derecho a la Información en la que indagaba sobre las razones por las cuales no se implementaba el código. Mientras tanto, la organización comenzó a implementar una estrategia de comunicación de múltiples vertientes.

Por un lado, diseminó su investigación a todas las instituciones involucradas con los derechos humanos, la gobernanza y la transparencia —incluidos los miembros del parlamento, el Contralor y el Auditor General e, incluso, con la Planning Commission misma, que es el organismo central que formula los influyentes planes de desarrollo de cinco años del país. La NCDHR también organizó talleres



Tácticas para obtener los recursos de desarrollo que los Dalits se merecen

Litigación

- Una demanda de interés público contra el Estado de Delhi por su falta de asignación de los fondos estipulados para las comunidades de Dalits.
- Presentación de una petición de Derecho a la Información.

Difusión en los medios

- Intercambio de informes de investigaciones en las que se usaron el análisis presupuestario y el seguimiento del presupuesto.
- Una conferencia de prensa de alto perfil en medio de la intensa controversia en torno a las supuestas irregularidades relacionadas con los Juegos de la Mancomunidad.

Participación del Parlamento

- Intercambio de informes de investigaciones en las que se usaron el análisis presupuestario y el seguimiento del presupuesto.
- Orientación hacia políticos progresistas.

Movilización de los ciudadanos

- Capacitación a los activistas en el uso del análisis presupuestario y el seguimiento del presupuesto para los gastos destinados a los Dalits.

Participación del gobierno

- Intercambio de información y diálogo con funcionarios del gobierno de alto nivel.

en todo el país para capacitar a los activistas sociales para que hagan el mismo tipo de análisis presupuestarios en sus propias regiones.

Finalmente, la organización llevó a cabo una manifestación que denominó "The Bounced [Check] Rally" (La asamblea de los cheques sin fondos) para protestar contra la incapacidad del gobierno de entregar los fondos que estaba obligado a proporcionar a las comunidades de Dalits. El cheque del gobierno —su promesa— no tenía fondos.

Con una apelación aún pendiente en la petición de Derecho a la Información de la NCDHR y ante la creciente presión de las organizaciones de la sociedad civil, los políticos y las manifestaciones, el gobierno de Delhi emitió, en 2008, un pedido en el que le solicitaba a su departamento que usara el código 789.

The Commonwealth Games (Los Juegos de la Mancomunidad)

llevados a cabo en Nueva Delhi, en 2010, fueron opacados por denuncias de un alto nivel de corrupción y otros abusos. Uno de los descubrimientos más sorprendentes fue que a algunos de los trabajadores que habían construido nueva infraestructura para el evento se les había pagado un sueldo inferior al sueldo básico mínimo y no se les había proporcionado una vivienda y condiciones de sanidad adecuadas. El hecho de que estas irregularidades ocurrieran como parte de un evento internacional extravagante llevó el asunto a las primeras páginas de los periódicos y al primer plano del debate político.

La Housing and Land Rights Network (Red de Vivienda y Derechos de Territorio), una organización de derechos humanos, ayudó a exponer gran parte de las irregularidades. En sus investigaciones, descubrió un documento que sugería que los fondos del SCSP se habían desviado para ayudar a pagar el evento. Como sabía que la NCDHR había estado trabajando en esta materia, le transfirió la información.

Usando su pericia en el seguimiento de esta partida presupuestaria particular, la NCDHR pronto confirmaría la sospecha. La NCDHR publicó sus hallazgos en un informe titulado "The 2010 Commonwealth Games: Whose Wealth? Whose Commons?" (Los Juegos de la Mancomunidad 2010: ¿de quién es el dinero? ¿de quién es la ración?) a un medio de noticias impresas y a ansiosos legisladores de la oposición. Después de la conferencia de prensa para lanzar el informe, la cuestión fue debatida en el Parlamento durante dos días consecutivos. Fue en medio de este intenso nivel de controversia que tuvo lugar el comentario del ministro del interior ante el Parlamento. Aunque pudo haber parecido breve, representó una gran victoria de la moral para los Dalits y un triunfo de la rendición de cuentas para el país.

Se han realizado otras reformas al SCSP subsiguientemente. El gobierno de la India también hizo que fuera obligatorio para todos los departamentos usar el código 789 en el presupuesto 2011-2012, y la Planning Commission estableció un grupo de trabajo en junio de 2010 para "reexaminar y revisar los lineamientos existentes emitidos por la Planning Commission para la implementación del SCSP".

¿SE DEBIERON LOS CAMBIOS A LA CAMPAÑA?

No hay dudas de que una variedad de factores contextuales fue lo que contribuyó al éxito de la campaña.

En primer lugar, las instituciones democráticas de la India tuvieron un rol fundamental. La Constitución de la India les garantiza ciertos derechos a sus ciudadanos y le otorgó a la NCDHR el fundamento legal sobre el cual basar sus demandas. El poder judicial independiente permitió el desarrollo de litigios de interés público y la presentación de peticiones de Derecho a la Información. De manera similar, los procesos parlamentarios democráticos hicieron que fuera posible cuestionar las decisiones del gobierno. Los medios gratuitos también brindaron un recurso importante para la campaña.

Resultados relacionados con la campaña

- El ministro del interior admitió en el Parlamento que los fondos del SCSP fueron ampliamente desviados y se comprometió a devolver los montos erróneamente asignados.
- El gobierno de Delhi implementó el código 789 en 2010, y el gobierno de la India convirtió al uso del código 789 en algo obligatorio en el presupuesto de 2011-2012.
- La Planning Commission estableció un grupo de trabajo en junio de 2010 para "reexaminar y revisar los lineamientos existentes emitidos por la Planning Commission para la implementación del SCSP".

India también se sustenta sobre una vibrante sociedad civil. Durante más de 60 años, los ciudadanos se han movilizado para demandar la materialización de los derechos de los Dalits y las Tribus. Estos debates se han centrado generalmente en la promulgación de políticas para la acción afirmativa o asignaciones financieras especiales (como el SCSP). Esta herencia posterior a la independencia le otorgó a la campaña el vocabulario que necesitaba para expresar sus preocupaciones, así como un cuadro de activistas y un público que conocía los problemas.

La campaña de la NCDHR también se benefició de manera significativa con el clima político creado por los escándalos de corrupción en torno a los Commonwealth Games. De hecho, algunos observadores dicen que el éxito fue incidental —un reflejo del interés del público en la corrupción pero no en los derechos de los Dalits.

Aunque los observadores advierten que el gobierno no ha devuelto aún los fondos desviados y que es inevitable que ocurran más problemas con la implementación del SCSP, el balance de las opiniones sugiere que la campaña ha logrado un importante progreso hacia la resolución de obstáculos.

"Esta campaña es un paso importante, pero aun tenemos un largo camino por recorrer", dijo un funcionario superior de la oficina del Contralor y el Auditor General que pidió que no se lo nombrara.

CONCLUSIÓN

Cuando se sospechó por primera vez que los Commonwealth Games habían utilizado fondos destinados a uno de los grupos más despojados de la India, la NCDHR pudo responder rápidamente porque tenía casi 10 años de experiencia y pericia en la cuestión.

La NCDHR se basó en su método establecido de seguimiento del presupuesto y movilizó rápidamente sus contactos con activistas, periodistas, políticos y funcionarios del gobierno— con lo que obtuvo un sorprendente efecto. La campaña ciertamente ha contribuido a convertir un importante componente de los gastos del gobierno en una cuestión más transparente y confiable.

La NCDHR también ha contribuido a generar un cambio en el ánimo del público en la India. El año siguiente a su trabajo de alto perfil, hubo varias marchas de protesta, huelgas de hambre y ocupaciones para demandar leyes y sistemas más eficaces para penalizar a los políticos y los administradores corruptos. Y, más allá de esta energía galvanizante, la NCDHR también deja atrás las habilidades presupuestarias necesarias para sustentar ese enojo y frustración con evidencias.

Oficinas del International Budget Partnership

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