



México

Conference Paper

El derecho a un gobierno transparente.

Nikhil Dey (MKSS), Jean Drèze (G.B. Pant Social Science
Institute, Allahabad; India) y Aruna Roy (MKSS)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

El derecho a un gobierno transparente.

Nikhil Dey (MKSS), Jean Drèze (G.B. Pant Social Science
Institute, Allahabad; India) y Aruna Roy (MKSS)

Documento de trabajo No.11

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo forma parte de una serie preparada en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

1. Introducción

El derecho a un gobierno transparente puede sintetizarse en dos principios básicos: la obligación del Estado de divulgar sus actividades y el derecho del pueblo a tomar decisiones informadas. Este derecho es materia, en parte, de instrumentos legales, como la Ley del Derecho a la Información (Right to Information Act), pero involucra mucho más: otorgar facultades al pueblo para hacer uso efectivo de estas leyes, de manera que las instituciones democráticas sean más participativas. Aunque esto parece colocar este discurso en el contexto de los derechos del ciudadano y la obligación del gobierno, a fin de cuentas, el gobierno transparente requiere que se construya una cultura de transparencia en la vida pública, donde la obligación es genérica. Como analizaremos, las comunidades pobres y marginadas deben conducir y definir este proceso, no sólo para exponer las desigualdades que les embargan, sino para abrir las llamadas instituciones democráticas que han hecho posible que las élites gobernantes usen arbitrariamente el poder.

Este punto se hace más evidente si observamos la naturaleza de los remedios para el “buen gobierno” que usan los gobernantes en los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales. Todo un nuevo régimen de leyes diseñadas y elaboradas por capitales internacionales se discuten en las legislaturas nacionales sin siquiera consultar a los ciudadanos de los países involucrados. En el nombre de la libertad económica, se fuerza a las comunidades, de hecho, a renunciar al control que tienen sobre sus recursos naturales, el derecho a tomar decisiones sobre su propio medio ambiente, su economía e incluso su propia vida. Una vez que se aplican estas leyes, se afirma que el “buen gobierno” es el medio para aplicar con eficacia estas leyes que son muy injustas para los pobres y marginados. En sentido limitado, la “transparencia” también es un componente importante de este modelo de “buen gobierno”, pues se le utiliza como herramienta de administración para aplicar con mayor eficacia los objetivos de los gobernantes.

La democracia y sus instituciones necesitan ser rescatadas de estas manipulaciones para reflejar con mayor precisión la voluntad del pueblo. La transparencia, y el derecho del pueblo a la información, pueden y deben utilizarse para exponer y dismantelar leyes injustas y poner en marcha modalidades de toma de decisiones que den al pueblo “el

derecho a tomar decisiones informadas". Así, es importante vincular la transparencia y el derecho a la información con una concepción verdaderamente participativa del gobierno democrático.

Existen por lo menos cuatro razones para afirmar que el derecho a un gobierno transparente es fundamental en este momento. En primer lugar, la transparencia es un medio para erradicar la corrupción. De hecho, la corrupción se complace en el secreto y la confidencialidad. Cuando las operaciones son libros abiertos, es mucho más difícil que ocurra la apropiación privada de recursos públicos. El poder del derecho a la información para combatir la corrupción ha quedado bien demostrado en diferentes contextos, y se trata de un logro de gran importancia dado el amplio costo económico y social de la corrupción. En este sentido, es importante alejarse de las perspectivas elitistas sobre la erradicación de la corrupción, y mantener como tema central las inquietudes básicas del pueblo. En la India, por ejemplo, la corrupción se ha convertido en un tema importante en todos los sectores de la sociedad, y la campaña de apoyo al derecho a la información tiene amplio alcance. El derecho a la información, las audiencias públicas, las auditorías sociales, medidas ejemplares que se han tomado en ciertos casos y otras herramientas del gobierno transparente han erosionado la aceptación social de la corrupción y causado mella significativa en las modalidades prevaletentes de robo descarado. Sin embargo, a menos que tales campañas se dirijan y definan mediante los movimientos del pueblo, las medidas contra la corrupción podrían restringirse a las inquietudes de los adinerados (como la inquietud del sector empresarial de evitar los "costos de operación" asociados a la corrupción). Por lo tanto, el derecho a un gobierno transparente debe permitir a la gente relacionar su lucha contra la corrupción con la lucha más amplia contra la injusticia.

En segundo lugar, el gobierno transparente es esencial para restaurar la rendición de cuentas en el sector público. Esta rendición de cuentas tiene particular importancia en el contexto de la creciente abdicación del Estado a sus responsabilidades sociales, que resulta evidente, por ejemplo, en la privatización de los servicios públicos y los programas de desarrollo. Con frecuencia, la "liberalización" encubre esta abdicación, pero en realidad se da un movimiento en la orientación del apoyo del Estado, del desarrollo de bases amplias a los estrechos intereses corporativos. Las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones públicas se utilizan como excusa para cerrarlas, e incluso olvidar las

responsabilidades básicas del Estado en los sectores a los que atienden. Ir contra esta tendencia, y ampliar el papel social del Estado, depende de la posibilidad de realizar cambios radicales en la calidad de los servicios públicos. Un gobierno transparente daría la oportunidad al pueblo de exigir al Estado su obligación de ofrecer con eficiencia los servicios más básicos que todo ciudadano espera recibir. Aumentaría la eficiencia de las instituciones del sector público y reflejaría la voluntad popular de tener un Estado más fuerte y responsable que se comprometiera a cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos. Por ejemplo, revertir la privatización de los servicios de salud y educación requiere el funcionamiento de escuelas y centros de salud del gobierno. De igual manera, existen razones más fuertes para detener la privatización de las empresas del sector público si éstas se dirigen de forma efectiva y equitativa. No se trata sólo de erradicar la corrupción, sino de garantizar que dichas instalaciones y empresas rindan cuentas al público. Un gobierno transparente es una herramienta para lograr la rendición de cuentas públicas.

En tercer lugar, afirmar el derecho a un gobierno transparente es un aspecto de la lucha por la democracia participativa. Nuestro futuro depende en gran medida de la consolidación de la democracia en el país. En especial, esta afirmación se aplica a los marcos en que se cuenta con instituciones formales de la democracia, pero éstas no han sido capaces de generar un "gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo" debido a la gran desigualdad social y la concentración del poder. En algunos aspectos, estas tendencias anti-democráticas se encuentran en crecimiento debido, por ejemplo, a las crecientes desigualdades económicas y la creciente influencia de los capitales internacionales en las políticas públicas nacionales. Sin embargo, también existe la tendencia positiva de aumentar la participación de las personas marginadas en los procesos democráticos, y de aplicar pensamiento y medidas creativos para lograr una democracia participativa. Este movimiento a favor de la democracia participativa debe ir más allá de las etiquetas atractivas, para definir las modalidades de toma participativa de decisiones y construir las instituciones de democracia directa. La preparación participativa del presupuesto, las auditorías sociales previstas en la legislación y las audiencias públicas obligatorias antes de que se pongan en marcha proyectos de desarrollo de grandes dimensiones son algunos ejemplos recientes de instituciones participativas de este tipo. Un

gobierno transparente es un aspecto importante de esta inquietud por lograr una democracia participativa, aunque implica mucho más.

Por último, el derecho a un gobierno transparente tiene una relación estrecha con otras luchas que se mantienen en la actualidad por derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación, el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo. Por ejemplo, al igual que un gobierno transparente es esencial para el derecho a la educación (pues este último requiere un sistema educativo que rinda cuentas), al derecho a un gobierno transparente le faltaría una pieza muy importante sin el derecho a la educación, puesto que una “elección informada” requiere, además de información, pensamiento crítico. De igual forma, existe una fuerte complementariedad entre el derecho al gobierno transparente y el derecho a la alimentación: la transparencia es vital para el éxito de los programas de garantía de alimentos, y la erradicación del hambre, a su vez, es esencial para permitir al pueblo participar en el proceso democrático.

Hace poco, el derecho a un gobierno transparente dio un salto hacia delante con la promulgación de la Ley del Derecho a la Información de 2005, y los movimientos que precedieron y siguieron a este logro. En estas líneas, compartimos algo de lo que hemos descubierto al estar involucrados en este proceso. El derecho a un gobierno transparente, por supuesto, va más allá del derecho a la información. De hecho, el gobierno es una acción, mientras que la información es sólo un recurso al que se puede dar buen o mal uso. Por ejemplo, aunque la “preparación participativa del presupuesto” es una acción de gobierno transparente, requiere mucho más que cuentas transparentes. Una “auditoría social” es otra institución de gobierno transparente que hace uso del derecho a la información, pero va mucho más allá de él. Sin embargo, el ejercicio efectivo del derecho a la información es una de las piedras angulares del gobierno transparente, y dada la importancia de los acontecimientos recientes con respecto al derecho a la información, este tema recibe mucha atención en estas líneas. Así mismo, la evolución de la campaña a favor del derecho a la información en la India ilustra muchos de los puntos tratados en esta introducción, en especial el papel del aprendizaje y los descubrimientos del pueblo, obtenidos en el curso de una larga lucha, para cambiar el discurso del tema en sí. Por lo tanto, el foco de atención es la India, no porque sea un modelo de gobierno transparente (está muy lejos de serlo), sino simplemente porque ahí vivimos y trabajamos.

2. Descubrimientos a partir de la lucha por el derecho a la información

En la actualidad, la transparencia y la rendición de cuentas están de moda, y son términos que usan libremente personas de ambos lados. En este debate, debemos reconocer que quien plantea las preguntas determina los parámetros de las respuestas. Cuando las personas de todos los lados del espectro hablan el mismo idioma, sólo los actos pueden determinar las verdaderas intenciones. Por eso, la lucha por el gobierno transparente debe mantener sus fundamentos en la acción pública de los pobres y marginados, para que sus preguntas básicas de supervivencia no se den al olvido en un falso debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas. En este apartado, ilustramos la importancia de que el mismo pueblo defina los temas de transparencia con respecto a la campaña a favor del derecho a la información (DI) que comenzó hace más de una década en el área rural de Rajasthan. Entre otras expresiones poderosas del pensamiento colectivo asociado a esta campaña, se encuentran los slogans que acuñaron los participantes – algunos de los cuales se mencionan más adelante.

El despertar: ¿De quién es el dinero del gobierno?

En todo el territorio de la India, las personas “comunes y corrientes” tienden a ver al gobierno como una entidad sobre la cual no tienen control. Cuando Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) se encontraba en su etapa de formación a finales de la década de los 80 en Rajasthan Central, ésta era una historia familiar. El pueblo estaba harto de años de malas administraciones y la indiferencia de los funcionarios de gobierno, e imperaba un sentimiento de indiferencia e impotencia con respecto a las responsabilidades del Estado. Tanto así, que incluso se restaba importancia a la corrupción e ineficacia de las obras públicas realizadas en su propio pueblo con el dicho “Sarkari paisa hai - balba do” (“Es dinero del gobierno - hay que dejar que arda”). Esta percepción de las obras de gobierno como ajenas, la indiferencia del pueblo ante la corrupción y la ineficacia, así como la política deliberada de exclusión de la toma de decisiones por la élite en el poder, llevaron a un callejón sin salida muy peculiar. El reto era transformar esta sensación de impotencia.

Primer logro: la información

("Hamara Paisa, Hamara Hisaab" - ¡Nuestro dinero, nuestras cuentas!)

En el gran número de reuniones que abordaron estos temas, los trabajadores y las trabajadoras de una de las partes con mayor rezago económico en Rajasthan Central se cuestionaron cómo alcanzar este reto. Las respuestas no surgieron de los activistas sociales con formación universitaria o de los intelectuales urbanos. Fueron Mohanji, Narayan, Lal Singh, Sushila, Chunni Singh y muchos otros quienes decididamente sostuvieron que, si no se sacaban a la luz los registros, ninguna postura que tomáramos tendría el respaldo de "datos objetivos". Los pobres deseaban luchar por sus derechos, pero en esta batalla desigual, siempre se les dijo que su "versión de la verdad" era contraria a los registros oficiales. Se dieron cuenta, en el curso de esta batalla, que debían tener acceso a tales registros y hacerlos de dominio público para demostrar la injusticia y la explotación que sufrían. Así, la batalla por el derecho a la información se convirtió en parte del establecimiento del derecho y los medios para ganar el sustento diario, para vivir con dignidad y, de hecho, el derecho a sobrevivir. Utilizó los derechos democráticos del pueblo para vincular temas de supervivencia económica con temas éticos más amplios.

De lo individual a lo colectivo

En un principio, se buscó tener acceso a los registros de los gastos de desarrollo de algunos pueblos. MKSS decidió desmitificar tales registros y presentarlos a las personas de los Panchayats (ayuntamientos locales) involucrados. Al hacerse públicos los registros, ocurrió el primer cambio importante en la percepción. Las batallas anteriores, por ejemplo por el pago de salarios mínimos, siempre se centraban en derechos individuales. Yo exigía "mi dinero". En cuanto los registros se hicieron públicos, la batalla se hizo colectiva. Los registros hicieron evidente la explotación que sufrían no sólo las personas a quienes se había negado el salario, sino todo el pueblo, y la víctima de esa explotación era el desarrollo. El cambio de percepción de "mi dinero" a "nuestro dinero" fue rápido y drástico, y por primera vez se formó una alianza importante entre los pobres del pueblo que combatían la explotación, y la clase media que combatía la corrupción.

Los funcionarios de gobierno percibieron con rapidez la amenaza que representaba la exigencia de revelar los registros. De inmediato, cerraron filas para negar el acceso a la información que se solicitaba. Pero ya se había identificado el punto de presión, y la nueva perspectiva del pueblo se encapsuló en un sencillo pero poderoso slogan: "Hamara Paisa, Hamara Hisaab!" (¡Nuestro dinero, nuestras cuentas!). Este slogan indicaba la distancia teórica que había recorrido el pueblo y la redefinición que había ocurrido como resultado de su lucha.

El derecho a saber es el derecho a vivir

El derecho de tener acceso a los registros del gasto público local comenzó con temas de subsistencia. La falta de acceso al empleo, los salarios, la educación, el cuidado de la salud y las oportunidades relacionadas son las principales inquietudes de los pobres. Tras años de lucha contra el gobierno como el "otro", el movimiento a favor del derecho a la información por fin invirtió la percepción. Ahora, la gente percibía que las instituciones de gobierno que por derecho deberían ser de su propiedad, se encontraban secuestradas. Esto les ayudó a superar al mayor adversario de la lucha colectiva: la apatía y la desesperanza. Otro slogan surgió como vínculo entre los derechos democráticos y los económicos: "Hum Janenge - Hum Jiyenge" (El derecho a saber - el derecho a vivir). Esto también ayudó a cambiar el discurso sobre el derecho a la información en todo el mundo.

El segundo logro: hacia la rendición de cuentas
 ("Yeh Paise Hamare Aapke, Nahin Kisi Ke Baap Ke" - Este dinero es tuyo y mío ...)

En diciembre de 1994, cuando se presentaron por primera vez los registros al pueblo en una *jan sunwai* (audiencia pública), la respuesta fue electrizante. No porque las personas se dieran cuenta o supieran por primera vez que existía corrupción, sino porque, de repente, se revelaron detalles acerca de quién, dónde, cuándo y cómo, y los documentos identificaban a los ladrones de los honestos. Lo que impactó a todos fue el total y absoluto descaro. Nombres de personas muertas en "listas de reclutas" (registros de trabajo), cuentas de transporte de personas que ni siquiera tenían un carrito, compañías sin registro que entregaban materiales ficticios – la creatividad de los ladrones no tenía fin. El agravio

individual se había convertido en un problema mayor de mala administración de los recursos encomendados al Panchayat.

El cambio de percepción de “mi dinero” a “nuestro desarrollo” llevó la lucha más allá, a un paradigma mayor de participación política, que exigía la rendición de cuentas y un auto-gobierno genuino. La escuela, el camino, el estanque, el dique, la silvicultura social - temas con los que la gente no se identificaba - de pronto se convirtieron en focos de interés. La relación entre la malversación de los salarios y el colapso en el desarrollo de la infraestructura local unió a los pobres y a la clase media rural con un interés común en la forma en que se gastaba el dinero público. Los debates sobre desarrollo adquirieron interés y significado, y quienes vivían al margen de la planeación para el desarrollo se percataron de la importancia de temas que habían decidido ignorar. Estas relaciones estimularon el interés del ciudadano común en los procesos de auto-gobierno.

El tercer logro: el derecho al auto-gobierno
 (“Yeh Sarkar Hamare Aap Ki, Nahin Kisi ke Baap Ki” - Este gobierno es tuyo y mío, no es el feudo privado de nadie)

Las modalidades de una auditoría pública, así como el concepto de ejercitar la rendición de cuentas del gobierno ante el pueblo, se hicieron más claros en el curso de esta campaña. También ocurrió otro cambio significativo en la percepción del público. Como las personas comenzaron a exigir el derecho de auditar las acciones y omisiones del gobierno, y enfrentaron la oposición de los representantes electos y los servidores civiles, se planteó la pregunta de quién tenía en realidad derechos de propiedad sobre el gobierno. Tal vez podía cuestionarse la legitimidad del MKSS para realizar auditorías de obras públicas. ¿Pero quién podía cuestionar el derecho del pueblo a tomar decisiones en vez de que otros mandaran en su representación? El slogan: “Sarkar Hamare Aap Ki – Nahin Kisi Ke Baap Ki!” (El gobierno no es propiedad ancestral de nadie - nos pertenece a ti y a mí!) indicó este cambio en la idea de la propiedad del gobierno en sí mismo.

La campaña utilizó promesas democráticas para exigir la rendición de cuentas. Una respuesta impulsiva del entonces Ministro de Rajasthan, en la que afirmó que daría a la gente el “derecho a la información” para permitirles examinar las cuentas y vouchers de los Panchayats, se tomó muy en serio - en especial porque lo dijo en la Asamblea y se informó de manera destacada en el Dainik Navjyoti, uno de los principales diarios de Rajasthan. Repetidas visitas a las oficinas gubernamentales para solicitar copias de documentos demostraron ser fútiles, e hicieron patente que tal declaración era una promesa vacía. A fin de cuentas, el “derecho a saber” se relacionó con el derecho a exigir cuentas de todas las promesas políticas en que pudiera pensar el ciudadano común. Esto siguió siendo el centro de atención durante la larga dharna (manifestación) en Beawar en 1996, y en Jaipur en 1997. Para esta época, era evidente que iba a surgir un nuevo discurso con respecto al derecho a la información, que uniera la información con el derecho a la vida. El slogan “Hum Janenge, Hum Jiyenge” (El derecho a saber, el derecho a vivir) no sólo expresaba que los pobres estaban involucrados en este tema, sino que también activaba a una gran cantidad de votantes que deseaban hacer una campaña a favor del derecho a la información a través de la lucha y las movilizaciones políticas. El punto de vista más intelectual, que lo relacionaba con el tema de la libertad de expresión, se vio fortalecido por esta nueva alianza. El enorme poder de este tema, así como sus fuertes fundamentos teóricos como los expresaba la gente común, establecieron el potencial para realizar una campaña del pueblo para inyectar energía al proceso de legislación sobre el derecho a la información.

La información como derecho legal

La necesidad de legislación fuerte relativa al derecho a la información se hizo evidente, no sólo debido a la Ley de Secretos Oficiales (Official Secrets Act, 1923) - un legado colonial que han recibido la mayoría de las colonias británicas de Asia y África - sino también porque necesitábamos una ley dominante que obligara a la burocracia a compartir información de manera proactiva. La exigencia de una Ley sobre el Derecho a la Información en Rajasthan se convirtió en la plataforma para convertirla en tema nacional en 1996 tras la manifestación de Beawar, cuando una gran parte de la población respondió al tema y nació la Campaña Nacional por el Derecho del Pueblo a la Información (National Campaign for

People's Right to Information, NCPRI). Los miembros de la prensa con mayor trayectoria mostraron particular interés, y el Consejo de Prensa de la India, bajo la dirección del Juez P.B. Sawant, se encargó de preparar la primera ley en consulta con una gran parte de la sociedad civil - miembros del tribunal, la barra, activistas sociales, políticos, servidores civiles, editores de los principales diarios, y otros. Esta versión preliminar, conocida como la "Versión del Consejo de Prensa", fue la base para los proyectos de ley subsecuentes y se le dio gran difusión en todos los Estados y entre los miembros del Parlamento en 1996. Muchos estados prepararon su propio proyecto de ley y, comenzando con Tamil Nadu, que aprobó su Ley sobre el Derecho a la Información en 1996, se promulgaron muchas leyes estatales. El culmen de esta campaña fue la promulgación de la Ley Nacional sobre el Derecho a la Información en 2005.

Derecho a la información y cambio sistémico

El derecho a la información ayuda a muchos individuos a resolver agravios personales, pero su mayor potencial radica en favorecer el cambio sistémico. Este tipo de cambio sólo es posible cuando una pregunta particular establece su relación con la colectividad y se convierte en parte de un proceso democrático mayor. A partir de la entrada en vigor de la ley nacional, podemos esperar más de esta nueva clase de activismo democrático.

Un ejemplo se relaciona con la privatización del agua en Delhi. En 2006, la organización Parivartan de ciudadanos de la nueva colonización solicitó información acerca de las reformas relativas al agua que llevaba a cabo la Junta Delhi Jal. La pregunta inicial hizo que tuvieran acceso a copias de 4000 páginas de documentos que exponían cómo el Banco Mundial ejercía presión evidente sobre el gobierno de Delhi para privatizar la administración de la distribución de agua potable. A fin de cuentas, debido a la intensa presión de grupos ciudadanos, el gobierno de Delhi y el Banco Mundial debieron abandonar su plan. El gobierno se vio obligado a reconocer que no se había realizado ningún proceso de consulta pública y que, de hecho, los ciudadanos de Delhi se oponían a que se presentara el proyecto de privatización del agua. El pueblo exigió el uso del derecho a la información para lograr que la Junta de gobierno de Delhi Jal fuera más eficiente y

rindiera cuentas, en vez de pasarle el control a administradores y compañías multinacionales.

Como ilustra este ejemplo, el derecho a la información no puede existir en el vacío. Por definición, debe relacionarse con un tema o campaña. Esta alianza fue un parteaguas que también establece la naturaleza del derecho: Se trata de un derecho democrático y constitucional para toda lucha contra la injusticia y la desigualdad. Este reconocimiento ha sido su fuerza y explica su relación integral con otras campañas y movimiento, aportando creatividad y fuerza. El movimiento de las mujeres en Rajasthan, por ejemplo, lo usó para seguir el avance de casos relacionados con atrocidades cometidas contra las mujeres, y exigió que las mujeres afectadas recibieran información acerca de los avances de sus casos y el contenido de diferentes informes médicos, legales y forenses importantes. Los grupos a favor de las libertades civiles y los derechos humanos utilizan principios del derecho a la información para garantizar la transparencia y rendición de cuenta de la policía y las instituciones de custodia. La gente desplazada por diques y fábricas, aquéllos a quienes los comerciantes niegan sus derechos, comunidades que sufren los efectos de instalaciones industriales contaminantes, quienes viven en los bosques y son desalojados de sus campos y hogares, son algunos ejemplos (de muchos) de movimientos del pueblo que utilizan el derecho a la información para revelar la verdad en sus batallas por sobrevivir.

Conforme los temas colectivos se hacen de dominio público, más ciudadanos consideran el derecho a la información un medio para construir la opinión pública y ejercer influencia en la toma de decisiones, de manera que las estructuras democráticas rindan mejores cuentas. Por lo tanto, el derecho a la información ha demostrado su valía, no sólo en la lucha contra el gobierno arbitrario y la corrupción. Los principios de gobierno transparente también han colaborado en campañas con una agenda proactiva de cambio social y desarrollo alternativo.

3. El derecho a la información y el derecho al trabajo

La reciente lucha por una Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (National Rural Employment Guarantee Act, NREGA) en la India ilustra muy bien cómo se complementan el derecho a la información y otras campañas. La NREGA se promulgó por la misma época que la Ley sobre el Derecho a la Información, a mediados de 2005, y las campañas que llevaron a este logro se reforzaron entre sí de muchas maneras. Desde el principio de la campaña NREGA, el derecho a la información y el derecho al trabajo se vieron no sólo como una forma de combatir la corrupción o el desempleo, sino como medidas complementarias para otorgar facultades al pueblo y tener una democracia participativa. El uso activo del derecho a la información también se consideró una condición esencial para el éxito de la NREGA, puesto que la corrupción es uno de los principales enemigos de los programas de obra pública efectivos – y constantemente se hizo alusión a ella como argumento contra la NREGA.

El contexto: hambre en medio de la abundancia

“Bhuke Pet Bhare Godaam!” (¡Estómagos hambrientos y almacenes desbordantes!)

El movimiento laboral ha exigido desde hace mucho tiempo que exista una garantía de empleo en la India. El estado de Maharashtra cuenta con una Ley de Garantía de Empleo (EGA, por sus siglas en inglés) desde finales de la década de los 70, pero el "Esquema de Garantía de Empleo" de Maharashtra sufrió un retroceso sustancial en la década de los 90 con la reorientación general de las prioridades públicas y políticas económicas que se suscitó en la India en esa época. Sin embargo, esta exigencia ha avanzado poco en otros estados, y qué decir de la situación nacional (aunque se tomaron medidas esporádicas para proponer una EGA nacional ante el Parlamento, en especial en 1990). A partir del año 2001, esta exigencia cobró nueva vida y se consolidó, en primer lugar en Rajasthan y más tarde en todo el país.

En Rajasthan, la exigencia de una EGA se convirtió en tema político principal en el contexto de la persistente sequía y el desempleo, en especial en 2001 y 2003. Rajasthan tiene una larga tradición de asistencia en sequía a través de obra pública rural, pero la

política de asistencia en caso de sequía no ofrece ningún derecho legal al trabajo. Como ya se dijo, las raíces del movimiento a favor del derecho a la información en Rajasthan se remontan a la sequía de 1987-8, como una lucha contra la malversación de salarios en los programas de obra pública. Este tema cobró gran importancia en 2001. Para esa época, sin embargo, se habían hecho muchos descubrimientos y se habían establecido vínculos significativos entre el derecho a la información, el derecho a la vida, el gobierno transparente y la democracia participativa. Además, el movimiento se ocupaba de temas más allá de la aplicación, e incluía el tema de las propias políticas de empleo. La emocionante nueva preocupación acerca de la naturaleza del gasto gubernamental había llevado a las personas a cuestionar las bases de la política. Y puesto que las personas habían visto los vínculos entre la corrupción y su impacto en los medios de subsistencia, no tenían que esforzarse mucho para comprender que también debía cuestionarse la asignación de recursos. En particular, en vista de la ausencia o falta de eficacia de programas de acreditación como los de obras públicas, seguridad social y el sistema público de distribución.

Estos temas recibieron más exposición y adquirieron importancia en vista de las existencias masivas de granos apilados en todo el país, en medio de una extendida hambruna. Aunque la sequía diezmó las cosechas y los medios de subsistencia durante 2001, más de 50 millones de toneladas de grano yacían inmóviles en los almacenes públicos. La exigencia de un programa masivo de comida a cambio de trabajo, y más allá de esto, de una Ley de Garantía de Empleo, adquirió nueva resonancia. También se convirtió en una de las demandas centrales de la “campana de derecho a la comida” que surgió de esta situación sin precedente de hambre en medio de la abundancia.¹ A partir de ese momento, el derecho a la alimentación, el derecho al trabajo y el derecho a la información estuvieron inextricablemente unidos. Cada tema tenía su propia “campana”, pero estas campañas recibían constante información y fuerza una de otra.

¹ Para mayor información acerca de la campana de derecho a la alimentación de la India, consulte la página www.righttofoodindia.org; para la campana de derecho a la información, consulte righttoinformation.info

Garantía de empleo y solidaridad de la clase obrera

“Trishul Nahin , Talwar Nahin, Har Haath Ko Kaam Do” (Trabajo, no espadas)

El movimiento a favor de la Ley de Garantía de Empleo llegó a mayores niveles políticos. En particular, se presentó para contrarrestar la política divisiva de la derecha, que intentaba movilizar el sentimiento patriótico hindú, por ejemplo (en Rajasthan), a través de la distribución agresiva de tridentes. Presentar otra visión socio-política del mundo, junto con el caso económico para garantizar el empleo, fue importante para construir una perspectiva centrada en el pueblo en los debates democráticos. Opuso una demanda positiva a una campaña negativa, e intentó centrar la atención en los temas del pueblo.

Hacia el derecho al empleo

“Har Haath Ko Kaam Do, Kaam Ka Pura Daam Do” (Empleo para todos con salarios para vivir)

La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA) se aprobó en agosto de 2005, tras una campaña relativamente breve pero intensa en la que participó una amplia gama de organizaciones comprometidas con el derecho al empleo, incluyendo los partidos políticos de la izquierda.² La oposición vino principalmente de partes del sector empresarial y sus ramificaciones en la Secretaría de Finanzas y en otras partes. Uno de los principales argumentos en contra de la NREGA era que implicaría desperdiciar dinero público, debido a la penetrante corrupción en los programas de obras públicas. Este argumento tomaba a la corrupción como una característica inmutable de tales programas y negaba la posibilidad de aplicarlos con transparencia. Para refutar este argumento, la experiencia de Rajasthan desempeñó un papel importante, en particular la exitosa abolición de la falsificación masiva en las “listas de reclutas”. Se ha hablado mucho acerca de que esta práctica, común en 1987-8, se evitó en gran medida en 2001-3, cuando debieron organizarse de nuevo obras de asistencia a gran escala. Este logro mostró que la vigilancia pública es la forma más eficaz

² Para mayor información, ver Ian McAuslan (2006), “La política del cambio de políticas a favor de los pobres en la India: La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural”, mimeo, Universidad de Sussex, así como Jason Lakin y Nirmala Ravishankar (2006), “Cómo obtener votos: la política de la garantía de empleo en la India”, mimeo, Departamento de Gobierno, Universidad de Harvard.

de erradicar la corrupción de los programas de empleo, y también fue la clave para abrir la posibilidad de preparar con éxito una Ley de Garantía de Empleo.

La NREGA de la India es una de las iniciativas más atrevidas e importantes de responsabilidad colectiva que existen en el mundo hoy en día. El argumento de que la India no podría solventar este tipo de gastos se combatió a través de la política. Pero no se trata sólo de un pequeño derecho económico. El principal slogan de la campaña (“Har Haath Ko Kaam Do, Kaam Ka Pura Daam Do” - Empleo para todos con salarios para vivir) vinculó la demanda de empleo con el derecho a salarios que dieran al pueblo cierta dignidad y crearan espacios para su movilización política.

La NREGA, junto con el derecho a la información, ofrece una oportunidad única para movilizar a grandes números de pobres de las zonas rurales. También es una oportunidad para que los partidos políticos y los movimientos sociales construyan campañas para otorgar facultades al pueblo y lograr una reconstrucción rural con base en una agenda positiva. Dará a los pobres rurales la oportunidad de poner en juego su energía creativa. Quienes amenacen con desvirtuar la Ley al dedicarse a prácticas corruptas pueden ser identificados y aislados usando el derecho a la información y la gran variedad de medidas para proteger la transparencia que se incluyen en la NREGA.

NREGA como oportunidad para construir una cultura de transparencia

Una de las ironías de las medidas contra la corrupción que tomaron los pobres es que sus propias revelaciones se utilizaron para combatir el derecho en sí mismo. Es importante seguir exponiendo los dobles estándares involucrados en el uso de la corrupción como argumento en contra de la creación de derechos como los que ofrece la NREGA. No es probable que quienes recurren a la corrupción como argumento en contra de la NREGA acepten el mismo argumento para suspender, por ejemplo, contratos de defensa o negocios petroleros. La corrupción potencial debe combatirse y controlarse, y experiencias recientes han demostrado que puede hacerse. Las auditorías sociales masivas realizadas en los Distritos Dungarpur (Rajasthan) y Anantapur (Andhra Pradesh) demostraron que es

posible construir alianzas de organizaciones del pueblo, ONGs, representantes políticos, servidores civiles y trabajadores para auditar obras de manera conjunta y prevenir la corrupción masiva. Incluso en este caso, por supuesto, es probable que la corrupción siga siendo un reto continuo. Pero como en otras esferas esenciales del gobierno, no renunciamos a nuestra responsabilidad debido a la corrupción potencial; nuestro compromiso con la NREGA no debe verse debilitado por este reto.

De hecho, este reto puede convertirse en una oportunidad. En un programa incluyente como la NREGA, cada revelación se convertirá en un medio para acabar con la cultura del secreto, el subterfugio y la corrupción que afecta a la totalidad del sistema de gobierno. Este proceso puede ayudar a construir una cultura de transparencia y vigilancia pública que beneficiará a todo el sistema. También dará cabida a movimientos ciudadanos más fuertes para combatir la corrupción. La campaña a favor de una Ley de Garantía de Empleo efectiva ya comenzó a hacerlo.

La auditoría social como herramienta para mantener un gobierno transparente

El potencial de la NREGA como medio para impulsar el gobierno transparente es evidente en algunas de las auditorías sociales masivas que se han realizado en Rajasthan y Andhra Pradesh en meses recientes. Armadas con copias de registros oficiales, cientos de personas caminaron de un lugar de trabajo y un pueblo al siguiente para inspeccionar las obras, verificar los registros, realizar encuestas, sostener juntas públicas y crear un ambiente en el que la gente pudiera reclamar sus derechos conforme a la Ley – independientemente de que se tratara de trabajo a solicitud, salarios mínimos, pagos oportunos, planeación participativa o aplicación libre de corrupción. La NREGA requiere una auditoría social obligatoria en la que se pongan a disposición proactiva de la gente documentos oficiales relevantes. Tales documentos deben presentarse sin engaños y de manera entendible. Deben crearse plataformas para presentar los documentos y registrar las observaciones de la gente. Por último, pero no menos importante, deben tomarse medidas con respecto a las resoluciones del pueblo. Las auditorías sociales en Andhra Pradesh y Rajasthan (con la cooperación del gobierno estatal en ambos casos) han avanzado mucho para poner en marcha este proceso y crear interés en él entre la gente.

Este proceso de auditoría social se puso a prueba en una región más “difícil” a principios de diciembre de 2006, cuando la Alianza Nacional de Movimientos Populares (NAPM) y Asha Parivar realizaron con éxito una auditoría social masiva de obras conforme a la NREGA en el Distrito Hardoi de Uttar Pradesh. A pesar de la firme oposición de muchos Pradhans del pueblo (con frecuencia armados), y a pesar de encontrar enormes fraudes, la auditoría social de Hardoi logró aplicar la NREGA sobre bases diferentes en esta área conflictiva. La experiencia, hasta ahora, indica que esta forma de movilización política puede obligar a la administración a responder, despertar a los oprimidos para exigir sus derechos, y fortalecer los procesos democráticos.

4. Comentarios finales

Durante la preparación de este documento, un gran número de habitantes de la India enfrentaron desplazos y otras violaciones de derechos económicos y sociales debido a políticas públicas a favor de las empresas. También enfrentan leyes draconianas aprobadas en el Parlamento en la oscuridad, sin debate público, que los priva de los recursos básicos. Las disposiciones de divulgación obligatoria previstas en la Ley sobre el Derecho a la Información deben utilizarse para oponerse a estas tendencias anti-democráticas, y para garantizar que se informe y consulte a las personas antes de aplicar políticas que las desplacen o afecten. Afirmar el derecho al empleo es también parte de esta batalla democrática en contra de políticas económicas y sociales elitistas.

En la búsqueda de una alternativa política, ahora resulta evidente que las batallas ideológicas no se pelean entre dos partes. La política electoral se ha reducido en gran medida a preguntas como quién ocupará posiciones de poder. Ahora encontraremos batallas políticas significativas en las luchas de diferentes temas para lograr la participación real y el control directo del pueblo en el gobierno.

En la aplicación del derecho a saber, se ha combatido una serie de situaciones de injusticia, conducta no democrática y medidas arbitrarias del Estado. Ya sea con relación a la apropiación de recursos naturales, el mal uso de fondos para el desarrollo o el apoyo del Estado a la apropiación privada de terrenos, el derecho a la información pone una carga

activista sobre quienes lo usan, evitando el cinismo y la apatía. Más aún, no se trata de un proceso de un solo lado. La primera reacción que se espera al hacer una pregunta es cuestionarse uno mismo, y el proceso de acción y reacción en sí lleva a un ambiente de transparencia.

La campaña a favor de un gobierno transparente en la India ha forzado conscientemente a las estructuras del gobierno a responder o reaccionar. En la actualidad, conforme a la ley, deben mostrarse los registros. En caso contrario, deben explicarse las razones, y es necesario explicar decisiones. Incluso la intención de mantener la confidencialidad y el secreto de cierta información debe explicarse. Esto ha forzado al gobierno a aceptar que debe compartir la información. Pero más allá de esto, las responsabilidades colectivas de ciudadano y gobernante por igual sufren un cambio fundamental. De hecho, el debate público y el derecho a preguntar se cortan en las raíces del poder burocrático y feudal. La obligación de compartir información comienza el proceso de toma de decisiones compartidas, y por lo tanto, de compartir el poder de manera permanente.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx