

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO CAMPAÑA EN INDIA PARA UNA GARANTÍA NACIONAL DE EMPLEO RURAL

Por primera vez en la historia, se está garantizando un trabajo a los ciudadanos de la India rural. En un plazo de 15 días desde que se realiza una solicitud, el Gobierno está legalmente obligado a proporcionar 100 días de trabajo no especializado por año en programas de obras públicas. Activistas, políticos y académicos han elogiado la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA, por sus siglas en inglés), aprobada en agosto de 2005, como un factor vital para mejorar la vida de los trabajadores rurales.

La Ley nació de las tensiones rurales y de la sequía en el Estado de Rajasthan, donde las redes de la sociedad civil censuraron el hecho de que la distribución de alimentos y los programas de empleo del Gobierno no consiguieran evitar la hambruna. Los activistas enviaron una solicitud a la Corte Suprema en 2001 sobre el «Derecho a los Alimentos» que recibió directivas provisionales favorables. Animados, elaboraron un proyecto de la Ley de garantía de empleo para el Estado de Rajasthan en 2003, aunque este no se implementó.

Sin embargo, el éxito de los activistas en conseguir que la sociedad civil apoyara su campaña fue reflejo del auge del enfoque de derechos en India y favoreció la implementación de un sistema basado en las necesidades en lugar de los programas de empleo de beneficiarios pasivos que se habían aplicado hasta el momento.

Desde 2001, los líderes del Partido del Congreso, incluyendo a la presidenta del partido Sonia Gandhi, plantearon la cuestión ante el partido nacional. El Partido del Congreso había estado en la oposición a nivel nacional desde 1996, pero ocupaba el poder en Rajasthan. En 2003, el partido sufrió una pérdida desmoralizadora en las elecciones de Rajasthan y en otros Estados, lo que llevó a la mayoría a creer que no tendría ninguna posibilidad en las elecciones nacionales de 2004.

Por suerte para los activistas de NREGA, la derrota política inminente debilitó la resistencia de los conservadores en el liderazgo del Congreso ante una garantía de empleo en potencia

muy costosa y dio ímpetu a los que argumentaban que el Partido del Congreso necesitaba un programa político positivo y fuerte para reactivar su buena fortuna. Estos factores llevaron a que se incluyese una garantía de empleo en el programa político del Congreso de 2004.

Aunque la inclusión de esta propuesta en el programa no influyera en la victoria sorpresa de la alianza del Partido del Congreso en las elecciones generales de 2004 y en la formación de un Gobierno de mayoría con el apoyo de dos partidos de izquierdas que habían logrado un éxito sin precedentes, aquello marcó un punto de inflexión. El éxito electoral reforzó los argumentos políticos de quienes abogaban por una acción más decidida. Sorprendido por su propia victoria, el liderazgo del partido necesitaba rápidamente pergeñar de cualquier manera un programa político. La política de garantía de empleo no sólo estaba lista para salir adelante, sino que la presencia de los partidos de izquierda haría difícil en todo caso eliminarla del programa.

Un Consejo asesor nacional recién formado, presidido por Sonia Gandhi y que incluía a figuras influyentes estrechamente asociadas con NREGA, como el catedrático y activista Jean Drèza, la activista Aruna Roy y el líder de Congreso Jairam Armes, elaboraron un proyecto de ley basado en el proyecto de la sociedad civil de Rajasthan.

Para cuando la Ley nacional de garantía de empleo rural fue presentada ante el parlamento en diciembre de 2004, no obstante, el Ministerio de Finanzas había introducido una serie de cláusulas para limitar la responsabilidad financiera potencial del Gobierno, causando la ira de los activistas y líderes de izquierdas.

Una campaña muy enérgica –que incluyó una marcha de 50 días por los distritos más pobres del país– difundió la concienciación del concepto del derecho al empleo. Las sentadas, los contactos directos con políticos y las audiencias públicas que celebraron contaron con una gran cobertura en los medios de comunicación, lo que aumentó entre los políticos que respaldaron abiertamente las restricciones del Ministerio de Economía el riesgo de ser tildados de contrarios a los pobres.

Antes de que la ley se volviese a presentar al Parlamento, Sonia Gandhi intervino para eliminar dos de las demandas del Ministerio de Economía: que la garantía de empleo pudiese terminarse por decreto administrativo y que el empleo se restringiese a aquellos que tenían la tarjeta que acreditaba que estaban por debajo del umbral de la pobreza. También tuvo éxito a la hora de garantizar que el programa se implementaría principalmente por medio de *panchayats* (gobiernos de aldea elegidos) y no por burocracias nacionales, opción preferida por el Ministerio de Desarrollo Rural.

En el último momento se introdujo una «cláusula sobre corrupción» que permitía suspender el programa si se detectaba corrupción. Los activistas temían que esto crease un incentivo para no denunciar la corrupción. Asimismo, a pesar de los intentos de los activistas por garantizar salarios estatales mínimos de acuerdo con el programa, una enmienda permitió unos índices de salario de 60 rupias por día (menos de un euro), por debajo del salario mínimo nacional de 66 rupias, pero todavía por encima de algunos mínimos estatales.

Aprobado de forma unánime, el resultado final fue un texto de compromiso, aunque conservó un gran potencial gracias a la eficaz combinación que la sociedad civil hizo con una campaña pública y una firme presión política.

Fuentes: MacAuslan, I. (2007). India's National Rural Employment Guarantee Act: A Case Study for How Change Happens, documento para Oxfam International; www.righttofoodindia.org; www.nrega.nic.in; Dey, N.; Drèze, J. y Khera, R. (2006). *Employment Guarantee Act: A Primer*. Nueva Delhi: National Book Trust; Gonsalves, C.; Kumar, P.R. y Srivastava, A.R. (eds) (2005). *Right to Food*. Nueva Delhi: Human Rights Law Network.