

TOMÁS R. VILLASANTE

## Kerala: referencia internacional de planificación participativa

*La experiencia de Kerala –un estado del sur de la India con más de 31 millones de habitantes, en casi 39 mil kilómetros cuadrados, lo que viene a ser como media Andalucía pero con el triple de población– constituye el ejemplo más importante de planificación participativa que se conoce, con muy notables resultados en los temas de esperanza de vida, alfabetización, desarrollo rural, ecología, mujer, etc. A partir de 1996 se generalizó la campaña popular para la descentralización y la toma de decisiones desde los pueblos más pequeños hasta los barrios, siempre de abajo a arriba. Lo interesante del caso de Kerala ha sido las preguntas y retos que plantea la aplicación de la iniciativa. No tanto por las respuestas a una situación (muy dispar de origen con las que vivimos en otras latitudes), sino por las vías y metodologías del proceso. En este sentido el proceso de Kerala plantea las cuestiones centrales de la planificación descentralizada y de las democracias participativas hoy en el mundo.*

**E**n 1992 el Gobierno de la India aprobó las enmiendas constitucionales 73 y 74, por medio de las cuales se hizo efectiva la devolución de poderes a los autogobiernos locales. El Gobierno del Frente Democrático de Izquierdas de Kerala vio en esto una oportunidad para llevar a cabo una verdadera revolución social. Así, instauró un modelo de descentralización política basado en la planificación popular, donde los niveles más bajos de autogobierno se encargaron de diseñar y elegir su propia vía para la transformación social. Se logró así instaurar un camino diferente al desarrollo capitalista, para que el bienestar alcance al mayor número de población posible, y diferente también de los modelos de planificación central de los Estados del socialismo tradicional.

Kerala es el primer estado del mundo en tener un Gobierno comunista elegido: el Partido Comunista Indio subió al poder en las elecciones de 1957 por votación popular. Cuatro de las reformas sociales y actuaciones más importantes llevadas a cabo en Kerala fueron impulsadas por los Gobiernos de izquierdas –: la Reforma Agraria entre los años 1960 y 1970; la Reforma en la educación y la Campaña de Alfabetización total y la Campaña de

Tomás R. Villasante es profesor emérito de la UCM y miembro del CIMAS

Planificación Popular, impulsada para hacer partícipe a la población de base en el proceso de descentralización. El Gobierno tenía la firme convicción de que la única vía de garantizar el éxito en el proceso de descentralización era asegurando la máxima participación a la población de base en todas las fases del proceso; Kerala redujo la tasa de natalidad, que se sitúa en 14 ‰ mujeres, frente a las 25 ‰ mujeres del resto de la India. Esta tasa es incluso más baja que la de EE UU, que se sitúa en el 16 ‰. El índice de fertilidad es del 1,7 frente al 3,0 del resto del país, muy por debajo del nivel de reemplazo.

### Las descentralizaciones no son todas iguales

Lo interesante del caso de Kerala es las preguntas y retos que plantea la aplicación de las medidas. No tanto por las respuestas a una situación (muy dispar de origen con las que vivimos en otras latitudes), sino por las vías y metodologías del proceso. En este sentido el proceso de Kerala plantea las cuestiones centrales de la planificación descentralizada y de las democracias participativas hoy en el mundo.

Se están produciendo desde el ámbito académico y político debates y reflexiones orientados a la búsqueda de democracias más inclusivas. La *democracia participativa y descentralizada* se propone desde muchos ámbitos como una alternativa para que la gente pueda sentirse más cercana a la toma de decisiones públicas. La descentralización comienza a ser vital en un mundo donde predomina la globalización y un libre mercado centralizado de los capitales financieros, en el que la democracia representativa tal y cómo se ha entendido plantea problemas de lejanía de la toma de decisiones de la vida de la gente común. Pero la descentralización está siendo utilizada con significados muy diversos y en múltiples contextos tanto geográficos como políticos.

Pero hasta la fecha no hemos visto cuajar ningún referente comparable al que aquí analizamos de Kerala, por su tamaño, tiempo y profundidad. Como CIMAS estuvimos y estamos involucrados en varios procesos en algunos países latinoamericanos y también en algunos de Europa, por eso consideramos que las enseñanzas de Kerala van más allá de tener en cuenta sus condiciones socioeconómicas o su cultura tan diferentes.

### Desde los años cincuenta

La herencia de las ideas descolonizadoras de Gandhi son comunes a todos los estados de la India, pero en algunos, quizás cruzadas con análisis marxistas de los militantes de izquierdas, parecen haber sido más creativas que en otros. Por ejemplo que el «principio de subsidiariedad» se entienda de abajo a arriba: «todo lo que se pueda hacer al nivel más bajo

que no se haga en el superior». O el planteamiento de invitar también a la oposición política a compartir el Consejo de Alta Dirección de la Campaña Popular, son muestras de otra concepción de la política que nos hacen reflexionar sobre las razones estratégicas de estos procesos y de sus resultados. Nos recuerda a la «lógica reversiva» de los «desbordes creativos» que hemos estudiado en otros textos.<sup>1</sup> En concreto, la apuesta por «grupos motores» de voluntarios comprometidos que construyen procesos de tipo instituyente frente a lo instituido, en relaciones tensas pero muy creativas. El hecho de una apuesta muy fuerte de tipo económico (descentralizar entre el 35 y el 40% del Plan estatal hacia la decisión de órganos locales) son componentes que nos van a permitir reflexionar, desde un caso práctico, sobre los retos que plantea lo que se ha llamado habitualmente la construcción del «estado no burocrático».

---

### La democracia participativa y descentralizada se propone desde muchos ámbitos como una alternativa para que la gente pueda sentirse más cercana a la toma de decisiones públicas

---

En 1996, cuando el Frente Democrático de Izquierdas gana las elecciones y lanza la Campaña Popular, es claramente un salto hacia una enorme movilización, de unos 3 millones de personas, a través de unos 100.000 voluntarios que se van formando sobre la marcha. Una *revolución cultural* a través de la planificación descentralizada, la construcción de una *cultura cívica* de compromiso de la gente de base con sus intereses locales y con los públicos que se planifican desde abajo. Como se ha comentado no se parte de cero pues, como poco, la lucha descolonizadora marcó un punto de inflexión en India y muy especialmente las ideas de Gandhi: independencia nacional y comunidades de autoconfianza y de auto organización, *grama swaraj*, que ya habían movilizado a la población de los padres y abuelos de la actual generación. Unas vías muy diferentes de las que suelen plantear muchas ONG y el Banco Mundial, por ejemplo. Partir del gobierno del día a día, de las democracias de base, para ir construyendo hacia arriba la estructura de la planificación estatal. Parten de una cultura de resistencia ante el Imperio Británico, aunque ahora se plantea como nueva resistencia a la globalización neoliberal.

Por esto la Campaña Popular no es algo que parta de un solo dirigente de Kerala, sino desde toda una cultura muy arraigada en la población y los movimientos. Es precisamente el hecho de poder aprovechar esta idea-fuerza lo que implica tanto a buena parte de la población como a toda la propia clase política. Idea-fuerza que al llevarla a la práctica con todas sus consecuencias desborda las prácticas del propio Estado y las corruptelas de las

---

<sup>1</sup> T. R. Villasante, *Los desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006.

administraciones, tanto centrales como locales. Es otra forma de hacer política no habitual en la mayoría de los partidos (ni siquiera en los de izquierda) partiendo del trabajo minucioso en la vida cotidiana, con ese estilo *swadeshi* de servir a lo local expurgándolo de sus defectos y tornándolo más eficiente.

Hay que tener en cuenta que a finales del siglo XX sobre el 40% de los trabajadores de las fábricas ya estaban sindicados, y que más de la mitad de la población pertenece a clubes deportivos, grupos de teatro y danza, asociaciones de bibliotecas y salas de lectura, tanto las asociaciones de agricultores, como de estudiantes o de mujeres. Por ejemplo, unas 40.000 personas pertenecen al Movimiento por la Ciencia Popular, para promover las ciencias dentro y fuera de las escuelas. El Frente Democrático de Izquierda LDF lanzó de 1987 a 1991, siempre a través de este movimiento, la Campaña de Alfabetización Total, el Programa de Mapas de Recursos Populares, y el Programa de Instalación de Cocinas sin Humo. Se organizaron en torno a “comités populares”, y daban apoyo a la gente que pudiese cantar o recitar poemas, para aprender el *malayalam*, el idioma de Kerala, vinculándolo también a campañas de salud y vacunación con las que se consiguió unos resultados espectaculares. Se realizaron mapas de recursos en unos 100 pueblos, y se instalaron medio millón de cocinas de alto rendimiento.

### La campaña popular

En 1996, tras ganar las elecciones, el Frente Democrático de Izquierdas propuso que entre el 35 y el 40 % del dinero del Plan del Estado fuese gestionado por las organizaciones locales. Era una cantidad importante, si realmente se conseguía llevar a cabo el proceso del Plan y su ejecución en el tiempo récord que se habían planteado los dirigentes de la Campaña, y que mostraba la firme decisión política de quienes llegaban al gobierno, pues habitualmente se habla mucho en las campañas electorales de descentralización y de participación, pero a la hora de pasar a los hechos en la gestión se olvidan las frases ampulosas anteriormente dichas. La voluntad política se demuestra con el dinero destinado a los presupuestos, y esto cada vez se ve más claro en las respuestas a las convocatorias para que la gente participe. Como comparación de un caso similar, en Porto Alegre se sometía a Presupuesto Participativo entre un 15 y un 20 % del de inversión municipal. Y esto tiene un “efecto llamada” a la participación en todos los procesos participativos descentralizados, casi en proporción directa con la credibilidad de que se van a tener en cuenta realmente las iniciativas planteadas desde la base.

Se planteó integrar a personas independientes así como a la oposición electoral en la Campaña Popular desde el máximo organismo, el Consejo Guía de Alto Nivel, hasta todos los pueblos y asambleas descentralizadas por toda la geografía. Es decir, la consigna era «uni-

dad popular de base amplia», pues se trataba de superar la distribución clientelar tradicional de unos u otros partidos al ganar las elecciones. Lo que se traduce en actuar juntos para solucionar a escala local los problemas inmediatos que ve la gente, más allá de las rivalidades para ver quién figura como protagonista de tal o cual obra. Este tipo de cambios necesitan bastante tiempo para poder ser más habituales, pero la Campaña se los planteó desde un primer momento como forma de atajar los sectarismos y divisiones locales que tanto perjudican a la credibilidad de los procesos sociales. Claro que la presencia de personalidades de tipo independiente en el más alto organismo de la Campaña Popular, y de grupos de apoyo en las localidades, también contribuyó a desactivar las rencillas partidistas en cierto grado.

---

**En 1996, tras ganar las elecciones, el Frente Democrático de Izquierdas propuso que entre el 35 y el 40% del dinero del Plan del Estado fuese gestionado por las organizaciones locales**

---

Vincular la toma de decisiones a informes muy detallados es algo inhabitual en la mayoría de las Administraciones descentralizadas, y más aún si estos informes han sido elaborados con tanta gente de la localidad. La discrecionalidad de las decisiones de los representantes electos queda de esta manera un tanto restringida, pues la gente sabe qué se está decidiendo, y no se produce el ocultismo habitual de las decisiones administrativas. Sin duda, no se consiguió plenamente en la Campaña, pero se pusieron las primeras piedras. «La redacción de anteproyectos detallados tenía además la ventaja de crear mayor interacción entre los miembros de los equipos de trabajo, los expertos técnicos y los representantes electos, que tendrían que escoger en última instancia, qué proyectos formarían parte del plan global. Si alguno de ellos no se seleccionaba para la planificación del primer año, pasaba a integrar una cartera de proyectos para el futuro».<sup>2</sup> Estas tareas conjuntas de integración y debates entre equipos de trabajo, expertos y representantes, en cierto nivel de igualdad, aun sabiendo las diferencias de cada cual y sus responsabilidades, es una de los aspectos más interesantes de la Campaña Popular. No tanto porque resultaran exitosos en todos los casos sino porque apuntan hacia una forma de preparar la información, para los debates y la toma de decisiones compartida, desde los diferentes intereses en juego, y no de manera tan sesgada como suele ser habitual. De hecho había muy poco tiempo y eran demasiados aprendices al mismo tiempo para que saliera bien en todas partes.

A veces las elecciones en ámbitos muy descentralizados lo que producen son rivalidades y disputas entre clanes, que imposibilitan luego hacer planes más integrales e integra-

---

<sup>2</sup> T. R. Villasante, *op. cit.*, 2006.

## Especial

dos entre sectores de la población que ya se enfrentaron para ver “quién manda aquí”. Se trata de ver cómo se trabaja en estos ámbitos para implicar a la mayoría de sectores en hacer los planes conjuntamente y que estos resulten eficientes. Es decir, cómo la democracia puede y debe ir más allá de la elección de los representantes, como es en este caso de la Campaña. La competición partidista sobre todo en ámbitos muy locales más que garantizar transparencia, lo que suele asegurar son clientelas de unos contra otros. Está bien que se manifiesten las diferencias de tipo ideológico, pero que no impidan el trabajo conjunto de la comunidad.

En Kerala, mucho más que en otros lugares, la integración en grupos de trabajo *ad hoc* de los representantes electos, con técnicos y funcionarios, y con voluntarios de muy distinto tipo, permite otro tipo de complementariedad mucho más creativa. Los representantes elegidos son los que adoptan las últimas decisiones por ley. Pero antes han de trabajar con las propuestas de manera participativa: un proceso de un año con distintos debates en las asambleas, seminarios de desarrollo, equipos de trabajo y comités de expertos. De esta manera la democracia participativa no sustituye al proceso electoral pero sí condiciona las decisiones a partir de grupos de trabajo, interculturales e interprofesionales, que preparan la información, y también con asambleas participativas que deciden desde abajo cuáles son las prioridades que se plantean desde la opinión argumentada de la gente. La deliberación entre los voluntarios, los expertos, los funcionarios y los propios electos de cada proyecto, en auténticas “clínicas de proyectos” se hace tanto o más importante que las propias votaciones finales. Implica juntar los valores participativos, deliberativos y representativos en un mismo proceso, lo cual le da más legitimidad. No se elimina la legitimidad del voto (en este caso cada 5 años) que sigue tomando las decisiones, pero en vez de hacer las propuestas desde su equipo de partido o de funcionarios, las propuestas llegan avaladas por todo un trabajo de grupos y asambleas populares.

## Estructura del autogobierno local

La estructura administrativa del autogobierno local de Kerala es diferente en las zonas rurales y en las zonas urbanas. En las zonas rurales está compuesto por 14 Panchayats de Distrit (equivalente a provincias), 152 Panchayats Block (eco-zonas o comarcas) y 999 Grama Panchayats (pueblos), y en las zonas urbanas por 53 municipios y 5 corporaciones. Cuanto más cercanas a la población tienen más poder. Los tres niveles son independientes y autónomos, no hay interferencia entre unos y otros, ni existe un control vertical entre ellos. Los niveles más altos de descentralización no controlan ni los presupuestos ni las actuaciones de los niveles más bajos, los Grama Panchayat, simplemente ejecutan los proyectos aprobados por estos. El Grama Panchayat no está controlado por el Block Panchayat y

este no está controlado por el District Panchayat. Pero sí se da una coordinación real entre los tres niveles. Los miembros de los tres niveles son elegidos de manera directa, en cambio los presidentes se eligen de manera indirecta.

Además, también se han reforzado las redes horizontales. Uno de los principios de la Campaña de Planificación era la creación de redes horizontales entre asociaciones, y voluntarios, como veremos en los apartados siguientes. Los grupos vecinales y los Grama Sabhas (asambleas de pueblo) son las verdaderas bases que dinamizan todos los procesos, como se ve en el esquema anterior. Las propuestas surgen desde estas bases construidas horizontalmente y si funcionan bien condicionan todo el proceso de toma de decisiones, lo cual trae numerosos problemas pero es la base para que la democracia en Kerala sea considerada participativa. Un elemento en disputa es la relación entre los cargos electos locales, los representantes, los técnicos y la burocracia, y los grupos de voluntarios que se implican en la gestión pública. Es decir, aterrizar con cuestiones concretas lo que en cada caso se puede entender por “gobernanza”, “democracia participativa”, “poderío social”, y otras expresiones semejantes, a veces demasiado teóricas y voluntaristas.

## Formación y metodologías participativas

En Kerala se planteó hacer campañas populares como punto de arranque, pero eso supone la formación de muchas decenas de miles de voluntarios, profesionales y cargos elegidos. Esta tarea implica no solo unas metodologías (de planificación y de gestión) participativas, sino también unas formas pedagógicas innovadoras, desde luego basadas en la creatividad de la gente y el poderío social. Es decir, aprender en la acción, en la construcción de proyectos concretos, en las aportaciones colectivas. No tanto que los que saben de economía o ingeniería den clases a un importante número de alumnos, hasta llegar a las bases de la sociedad menos ilustrada, sino que desde los sectores más de base se emprendan iniciativas económicas y obras concretas, y que se requiera a los expertos que ayuden y sirvan a estos procesos para hacerlos viables:

1. El Diagnóstico Rural Participativo (DRP), es una de las metodologías más utilizadas.
2. Mapas de Recursos Populares.
3. Grupos de Trabajo. Cualquier profesional o activista que muestre interés y quiera formar parte de algún grupo de trabajo debe ser aceptado. Los grupos preparan los informes de desarrollo y describen el estado de cada sector.
4. Evaluación de las necesidades de Formación (TNA).
5. Análisis Multi-dimensional de Pobreza. Kerala creó un indicador innovador para medir la pobreza e identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo.

## Avances de las mujeres

Los avances en relación a la perspectiva de género no se pueden disociar del conjunto de la sociedad patriarcal de la que se parte en cada caso. El contexto de la India es especialmente problemático en el tema de la mujer y las castas, por lo que esta perspectiva género es doblemente significativa en las conquistas que se van logrando. Se abordan las redes de mujeres, los grupos de vecindad y los de ayuda mutua, los *anganawadis* y también la *kundabashree*. Es decir, formas concretas y operativas para que en los últimos 15 años la mujer en Kerala sea un referente en los temas de desarrollo local. Los principales dispositivos en los que se han apoyado las mujeres para ir saliendo de su tradicional marginación son los Grupos de Ayuda Mutua (SHG) y los Grupos Vecinales (NHG).

Las cifras de mujeres representantes en los gobiernos locales superan a la del resto de la India. El número total de representantes electos en los cuerpos locales del Panchayat Raj ascendía en el año 2007 a 17.099 miembros, de los que 6.185 eran mujeres, y de ese 37% de los escaños ocupados por mujeres, 581 pertenecían a las castas y tribus más desfavorecidas. En el 2008, el número de representantes electas en Kerala fue del 43,6%. Recientemente, en el año 2009, Kerala ha aumentado al 50%, el tercio de mujeres que por ley debían estar presentes en los tres niveles del autogobierno local. Se ha dado así acceso a miles de mujeres en los órganos locales, incluso en los niveles más altos, como el de la presidencia que de otra manera, nunca habrían entrado en política. Kerala, ha adquirido reconocimiento nacional e internacional, cómo modelo de equidad de género a nivel político y ha tratado de aplicarse en otros estados de la India.

Dicha implicación política vino acompañada de conflictos y dificultades, no solo para las mujeres electas, sino también para la sociedad en su conjunto. No hay que olvidar que la sociedad de Kerala es una sociedad de carácter patriarcal, en la que estos cambios, no siempre fueron acogidos de manera positiva. Hubo sectores de la población contrarios a que las mujeres abandonaran las labores domésticas y el cuidado de los menores, y más aún a que compartieran el poder y la toma de decisiones con los hombres. Las mujeres encontraron muchos impedimentos, dentro y fuera del ámbito familiar.

En Kerala hay una gran presencia de mujeres en los gobiernos locales, especialmente a partir del décimo Plan Quinquenal (2002–2007), y han proliferado el número de Grupos de Ayuda Mutua y Grupos Vecinales. Es fácil cuantificar el número de mujeres que forman parte del autogobierno local, pero es más difícil evaluar la cualidad o la efectividad de su participación y si esta inclusión política ha repercutido en el ámbito social y de la vida privada de las mujeres. En este sentido, surge un debate en torno a la participación real y efectiva de las mujeres dentro del sistema de Panchayats Raj de Kerala, una de las preguntas



clave es si en Kerala hay que seguir trabajando en la mejora de la situación de las mujeres y si ya no queda nada por hacer.

## Controversias sobre economía y sustentabilidad

No obstante esta experiencia de desarrollo se enfrenta también a serias limitaciones, retos, desafíos y contradicciones internas. Debemos acercarnos a él con una visión crítica ya que este espíritu crítico es el que mantienen también ciertos académicos, técnicos y funcionarios del gobierno de Kerala, y en definitiva la vía para que el modelo de desarrollo de Kerala mejore, se desarrolle y evolucione. Indudablemente en Kerala se ha conseguido una mejora en la calidad de vida de la población muy superior a la de otros estados de la India con una renta per cápita muy baja (una de las más bajas del país) y con un crecimiento económico muy lento. Ha sabido conseguir los niveles e indicadores sociales comparables a los que presentan países ricos y, en cualquier caso, muy superiores a los de muchos países que poseen una renta muy superior a la de Kerala.

Pero también hay que preguntarse ¿cómo con una medida de producción como el PIB tan bajo respecto a la India, se pueden mantener índices tan altos de educación, de salud, de participación, etc.? En manuales clásicos se decía que lo primero era el crecimiento económico y luego venía el desarrollo social, pero los datos de Kerala parecen demostrar la posibilidad de lo contrario. Este es un tema importante no solo para Kerala, sino para ilustrar las diferentes vías posibles ante las crisis en las que estamos inmersos en todo el mundo. Tal vez no sea tan significativo el índice del PIB para el desarrollo local, visto desde el ángulo de la calidad de vida de la gente, y sea solo significativo para los inversores internacionales. Este es un problema para el que no tenemos soluciones, pero que el ejemplo de Kerala con sus iniciativas de tipo cooperativo, su inversión pública muy descentralizada, etc., viene a plantear, tal como lo hacen otros enfoques y vías posibles.

En el contexto internacional las políticas neoliberales imperantes a nivel mundial han priorizado la reducción del papel del Estado y la apertura comercial, la liberalización de los mercados, la disminución del gasto público, la privatización y la desregularización. El comercio internacional se caracteriza por la libre circulación de bienes y servicios, el crecimiento vertiginoso de los mercados financieros a través de las nuevas tecnologías de la comunicación y la desregularización. Pero este modelo de acumulación capitalista se ha visto limitado por factores ecológicos, por el agotamiento de los recursos naturales y el incremento de los costes de producción. La escala de acciones no se ha situado al mismo nivel que la escala de consecuencias.

Por ejemplo, hay que citar que el Secretario de Industria, todavía este año de 2011, ha lamentado el trato dado a Coca-Cola y Pepsi-Cola, por el cierre de varias de sus plantas

embotelladoras. Opina que Pepsi-cola ayudaría a aumentar su producción de tomate y de arroz, con nuevas tecnologías y reduciendo el consumo de agua, dentro de la política de «agricultura por contrato». Pero el ministro de Agricultura respondió que el Gobierno está en contra de la «agricultura por contrato, que se utilice semillas híbridas o productos manipulados genéticamente». Es decir, que en el propio Gobierno hay debates entre distintos departamentos sobre la controversia mundial a cerca del crecimiento acelerado por las multinacionales, y la seguridad alimentaria que viene defendiendo Kerala (aun a costa de un menor ritmo de crecimiento).

Estas nuevas actuaciones van entender el crecimiento económico como un medio, y no como el fin último. Tratan de superar el reduccionismo económico considerando variables: sustentabilidad, efectos medioambientales, calidad de vida, horas de trabajo, consumo responsable y coherente, para así evaluar los costes humanos, sociales y ecológicos.

Tanto la descentralización política como el modelo de desarrollo social se han mantenido durante estos 15 años, a pesar de darse una alternancia de poderes, cada cinco años, de las dos principales coaliciones políticas, el LDF (Frente Democrático de Izquierdas) y la UDF. Actualmente, el gobierno de Kerala, sigue estando comprometido con un desarrollo rural diseñado por la población local donde las decisiones sobre el desarrollo las comunidades y la asignación de los presupuestos se va a llevar a cabo de manera participativa, desde los niveles más bajos de autogobierno.

Pero la estabilidad y la articulación de este camino no es tarea fácil. La sostenibilidad de este modelo está en juego debido por un lado a las medidas macro-económicas neoliberales adoptadas por la India y el contexto mundial. Y por otro lado debido a las dificultades y las contradicciones de las propias fuerzas de Kerala. La tasa de desempleo sigue siendo alta debido a la densidad de población tan densa, y a una economía sobre todo agraria y muy dependiente. Aunque han mejorado notablemente sigue habiendo desigualdades entre hombres y mujeres, o corrupción, aunque mucho menos que en la India.

## Principales dificultades a superar

En lo que respecta al ámbito de la planificación participativa, se dan una serie de deficiencias, que ya aparecieron durante la campaña de planificación popular y que hoy en día siguen siendo habituales:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> R. W. Franke, y M. Hamecker, *Principales fallos y deficiencias en la Planificación Participativa en Kerala*, Centro Internacional Miranda, Caracas, 2009.

- Muchos de los fondos transferidos a los gobiernos locales para desarrollo rural, no son gastados en su totalidad y se acumulan para años posteriores.
- Surgen dificultades a la hora de diseñar líneas de actuación a largo plazo.
- No se hace suficiente hincapié en la calidad de la participación, en algunos Grama Sabhas la participación de la comunidad es escasa en número, en la calidad de las aportaciones y en el compromiso de la ciudadanía con sus comunidades.
- Hay una escasa participación de sectores de la clase media y las clases altas en las asambleas populares. En algunas ocasiones ha sido denominada como la “Campaña de los pobres”.
- Las mujeres continúan desempeñando un papel importante en los niveles inferiores de la estructura de la planificación descentralizada, pero no han escalado lo suficiente para desempeñar papeles visibles en los niveles superiores.
- El aumento de transparencia y la disminución de la corrupción es uno de los debates más actuales en Kerala. La corrupción sigue siendo una de los grandes batallas a las que se enfrenta el modelo, incluso en Kerala la corrupción sigue siendo muy elevada. La experiencia de Kerala muestra cómo para que la “rendición de cuentas” sea eficaz es necesaria una intensa y continuada educación popular y la creación de foros de participación pública.

---

Indudablemente en Kerala se ha conseguido una mejora en la calidad de vida de la población muy superior a la de otros estados de la India con una renta per cápita muy baja y con un crecimiento económico muy lento

---

## Algunos éxitos reconocidos

Kerala destaca dentro de la India e incluso a nivel mundial por ser el único estado de la India con *ratio positivo de género*. Las mujeres representan el 51,42% de la población, frente al 48,58% de hombres. Como indican los datos anteriores, en Kerala no se dan prácticas como el infanticidio femenino o el aborto selectivo muy habituales en el resto de la India, las niñas tienen las mismas probabilidades de sobrevivir que los niños.

Además, presenta una muy *baja mortalidad infantil*, con un ratio del 11 ‰ en 2008, mientras que en el resto de la India se sitúa en torno al 32,31‰ para el mismo año. Este índice se encuentra más próximo al de los países desarrollados. La proporción entre niñas y niños de cero a cinco años en Kerala se sitúa en torno al 96,4%, lo que supone un alto porcentaje de niñas, muy superior a otros estados de la India como Delhi, Gujarat o Punjab que rondan entre el 87,8% y el 79,3%.

## Especial

Destaca también por ser el estado más *alfabetizado* de la India, con una tasa de más del 90%, muy cerca de alcanzar la alfabetización universal. En el año 2001, la tasa de alfabetización en Kerala se situaba en el 91%, frente al 64,8% en el resto de la India.

Es, además, una de las pocas regiones de la India con una *esperanza de vida* muy alta. En 1990 la longevidad se situaba en torno a 69 años para los hombres y 75 para las mujeres. El *nivel de fertilidad* se sitúa por debajo del reemplazo generacional frente al 3,0 del resto de India. Respecto a la salud, el sistema de salud ha ganado reconocimiento internacional. Llama la atención la gran cantidad de centros médicos tanto de medicina occidental como de ayurveda y homeopatía, y hay infinidad de tiendas de medicinas, aceites y otros productos ayurvédicos y de farmacias de medicina inglesa.

El éxito de las políticas de *formación y la construcción de capacidades*, basadas tanto en el conocimiento técnico como en el intercambio de experiencias. La Campaña de Planificación Popular logró involucrar a la academia en el proceso de planificación popular. Este apoyo y compromiso por parte de teóricos y académicos se ha mantenido durante estos quince años.

Los *grupos de trabajo* voluntarios han significado un elemento esencial. El hecho de que surjan visiones confrontadas, desacuerdos o conflictos, no ha dificultado, sino que ha enriquecido el proceso de creación colectiva. Logrando así que la planificación del desarrollo de las comunidades sea un proceso multidimensional, multisectorial y en el que estén representados los diversos grupos sociales.

Debido a estos éxitos alcanzados por el gobierno de Kerala, es habitual que miembros electos de *pachanyats* de otros estados de la India acudan a Kerala para aprender sobre este modelo y cómo Kerala ha llevado a cabo la descentralización política basada en la planificación popular. Además en varios distritos de Kerala han recibido premios tanto en el ámbito del estado como de toda la India por el buen funcionamiento de sus *panchayats*.