

MGNREA (India): Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi¹

Nombre de la política: Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MNREGA) [Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi]

Fecha de inicio: Agosto de 2005

Data de finalización: En curso

CONTEXTO

CONTEXTO GUBERNAMENTAL

India es la mayor democracia mundial y cuenta con un importante contexto rural. Como dijo Mahatma Gandhi, “India vive en su pueblo”. Las políticas y las soluciones elegidas para el desarrollo económico del país no han contribuido a librar a los ciudadanos de la pobreza. Por el contrario, han obligado a crear un programa completo para ayudar a las capas más pobres de

¹El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar a las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: www.uclg.org/cisd/observatory

la sociedad. La introducción por el Gobierno indio de un programa de lucha contra la pobreza pretende disminuir la tasa general de pobreza en el país.

Contexto de descentralización gubernamental

En India, el poder político gubernamental está dividido y descentralizado en tres niveles: el primer nivel es el gobierno central; el segundo nivel comprende los distintos Estados, y el tercer nivel es el sistema del *Panchayati Raj*. El *Panchayati Raj* es una subdivisión institucional organizada que fue introducida mediante las enmiendas constitucionales 73ª y 74ª, realizadas en 1992, que identifican los *Panchayats* y los municipios como instituciones clave del autogobierno local y de las áreas urbanas, respectivamente. Como explica un informe del Banco Mundial del año 2000:

En India, los órganos electos a nivel local son las instituciones del *Panchayati Raj (IPR)* a escala del distrito, de la manzana de casas y del pueblo. El proceso de descentralización es distinto en las áreas urbanas y rurales. La enmienda número 73 rige la descentralización rural, mientras que la enmienda número 74 proclama la descentralización urbana. Las normas y las instituciones difieren en los dos ámbitos. El sistema de gobierno rural jerarquizado en tres niveles se diferencia claramente de los gobiernos locales de las áreas urbanas, que son de carácter más autónomo. Mientras que los IPR han sido incorporados a la administración del Estado, las autoridades municipales están separadas y han gozado de competencias fiscales para recaudar recursos para sus requisitos fiscales adicionales. En general, los gobiernos rurales tienen menos competencias en materia de gasto que los gobiernos urbanos. Otra diferencia importante estriba en que el área y la población bajo la jurisdicción de distintos órganos urbanos es distinta. (p. vi)

El proceso de descentralización en curso es importante y auténtico. Los gobiernos de los Estados, dirigidos por partidos políticos diferentes, han “empezado a competir entre ellos para diseñar más y mejores mecanismos para llegar hasta la base” (Banco Mundial, 2000: xiii).

A través de las enmiendas constitucionales mencionadas, la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGA) halló su espacio para la participación y la inclusión entre los electores rurales. El nombre originario de la política era, como se ha dicho, Plan Nacional para el Empleo Rural, que fue ejecutado por primera vez en el mes de agosto de 2005. Después de su primera puesta en ejecución, se hicieron numerosos cambios antes de difundir la política en toda la nación.

Nivel institucional de desarrollo de la política: Nacional

CONTEXTO SOCIAL

Persistencia de la pobreza. La economía india ha crecido mucho más rápido que un gran parte de las principales economías mundiales de los países desarrollados durante los últimos diez años. Sin embargo, el alcance de la pobreza no ha disminuido hasta llegar a un índice deseable. Estudios detallados realizados por la Comisión de Planificación, basados en datos de los análisis del Estudio de los Muestreos Nacionales (NSS) de 1997 y 1998, arrojan que el gasto mensual general está por debajo del “umbral de pobreza” y que, incluso después de la política de reforma económica, los niveles de pobreza no han disminuido. El Ministerio de la Vivienda y de la Reducción de la Pobreza Urbana indica que más de 81 millones de indios viven por debajo del umbral de pobreza (UNESCO, 2010). Con el fin de disminuir el índice de

pobreza mediante empleo remunerado, el Gobierno de la India introdujo el Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza. El MGNREA forma parte de dicho programa.

Urbanización. La población urbana de la India aumentó del 17% (63,4 millones de personas) en 1950 a un 27,7% (288,5 millones) en 2000, y, en 2010, había más de 364 millones de personas (30% de la población) que vivían en áreas urbanas en todo el país (UNESCO, 2010). A pesar de iniciativas sobre la gobernanza local y la planificación locales que están muy influidas por las enmiendas constitucionales 73ª y 74ª y la Jawaharlal Nehru Urban Renewal Mission (JNNURM) [Misión de Renovación Urbana Jawarhalar Nehru] lanzada por el Gobierno de la India en 2005, las ciudades indias “siguen estando azotadas por problemas de pobreza y de exclusión social, aumentando la presión sobre el suelo, infraestructuras y servicios urbanos mediocres” (UNESCO, 2010: 2) Por estos motivos, la MGNREA (bajo el paraguas del programa de la Misión de Renovación Nacional Jawaharlal Nehru) se esfuerza por luchar contra esta rápida urbanización, los flujos migratorios de las áreas rurales a las áreas urbanas, y la destrucción del equilibrio entre las áreas rurales y urbanas. Programas complementarios promovidos para resolver esta situación incluyen grandes iniciativas que vinculan el desarrollo urbano a la equidad social y la justicia, como la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza Urbana (2010-2020): “*Un New Deal para los pobres urbanos – Ciudades sin chabolas*”, e importantes planes como, por ejemplo, el *Rajiv Awas Yojana* para dar derechos de propiedad a los habitantes de los barrios de chabolas y el *Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana (SJSRY)* para el autoempleo y el desarrollo de capacidades entre los pobres de las ciudades. Los servicios básicos a los pobres urbanos y a los habitantes de las chabolas se prestan bajo el paraguas de la *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM)* (UNESCO 2010, Prólogo).

DESCRIPCIÓN GLOBAL

Presentación de la política

El *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)* es un programa indio para garantizar el empleo, aprobado por la legislación el 25 de agosto de 2005. El preámbulo de dicha ley reza así:

La ley tiene por objetivo garantizar una mayor seguridad de los medios de existencia en las áreas rurales del país garantizando por lo menos cien días de empleo seguro y remunerado en cada año fiscal a cada hogar, cuyos miembros adultos se prestan a efectuar trabajos manuales no cualificados.

Bautizada en 2009 con el nombre del padre de la nación, Mahatma Gandhi, la ley se centra en las áreas rurales, donde la pobreza es mayor que en las áreas urbanas, donde es muy importante durante los periodos de carestía cuando la población rural no es capaz de conseguir empleo. La Ley NREGA, al dar una garantía legal de empleo, marca un cambio de paradigmas desde todos los programas anteriores y vigentes de empleo remunerado, porque es una ley y no solo un plan. La NREGA es una respuesta innovadora al problema persistente de proporcionar redes de seguridad social en los entornos rurales, y es un enfoque centrado en los derechos (IFPRI 2010).

La Ley persigue dos tipos de objetivos. En primer lugar, su objetivo es crear empleo remunerado y reducir la pobreza, mejorando el poder adquisitivo de la población rural, de las personas semicapacitadas o no capacitadas que viven en la India rural. Esencialmente, está dirigido a personas que viven por debajo del umbral de pobreza. En segundo lugar, pretende crear bienes públicos en las áreas rurales, tales como carreteras, depósitos de agua y otros recursos de propiedad comunitaria que ayudarán a los residentes a vencer otras dificultades asociadas a la pobreza.

Para participar en este programa, un miembro de un hogar rural da su nombre, edad y dirección con su foto al *Gram Panchayat*. El *Gram Panchayat* registra a la persona después de verificar los datos y le expide una tarjeta de empleo. La tarjeta de empleo contiene los detalles del miembro adulto inscrito y su fotografía. La persona registrada puede presentar una solicitud de trabajo por escrito (durante por lo menos 14 días seguidos) al *Gram Panchayat* o a un funcionario del programa. El *Panchayat* o un responsable del programa dan la solicitud por válida y expide un acuse de recibo fechado de la solicitud. El solicitante recibirá una carta dándole trabajo, que se exhibirá en la oficina del *Panchayat*. El empleo se proporcionará dentro de un radio de 5 km. Si el empleo es más allá de este radio, se le pagará un salario más alto. Los salarios son fijados mediante la reglamentación del sueldo mínimo y se ingresan directamente en una cuenta bancaria de un banco del nivel inferior de la unidad administrativa, es decir del *Panchayat* del pueblo.

El programa limita los flujos migratorios del campo a las áreas urbanas, y emplea principalmente a mujeres que anteriormente no tenían un trabajo remunerado (un tercio de la mano de obra estipulada son mujeres). De este modo, Tewari (2010) destaca que “el NREGA sirve de red de seguridad efectiva para las personas desempleadas, en particular durante los años de hambruna y de sequía, completando los ingresos del hogar y reduciendo la inmigración urbana de los habitantes de los pueblos que buscan un empleo. Ayuda a los pobres económicos no únicamente poniéndoles dinero entre las manos, sino ayudándoles a crear bienes sostenibles”.

A principios de 2011, a raíz de la respuesta positiva a la aplicación inicial de la Ley, los días efectivos de trabajo han pasado de 100 a 180 por año (véase página web de la política). Además, mientras que el salario se considera trabajo manual al sueldo mínimo obligatorio de 100 rupias diarias, todos los Estados han decidido aumentar el salario.

Antecedentes / Origen

La política fue introducida en 2005 como Plan Nacional para Garantizar el Empleo Rural y fue descrita como “el plan más amplio y radical de empleo público, de reducción de la pobreza y de desarrollo rural en la historia de la Humanidad” (*Capacity Building*, Borrador no definitivo del informe, 2010). En 2009, se añadió a la política el nombre de Mahatma Gandhi, la cual se ha convertido en uno de los principios directivos y el Artículo 21 de los derechos fundamentales de la Constitución de India.

Objetivos de la política

El objetivo paraguas de la política consiste en mejorar el acceso al empleo y apoyar el derecho al trabajo de los pobres rurales, creando para ello una alternativa real para las personas que suelen tener que encontrar distintas soluciones emigrando de las áreas rurales a las áreas urbanas. Los principales objetivos están resumidos parcialmente en un informe preparado por el Ministerio de Gestión de la Alimentación y de las Catástrofes de Bangladesh²:

- Mejorar el acceso al empleo y apoyar el derecho al trabajo;
- Reducir el fenómeno de la migración del campo a las ciudades;
- Aumentar el poder de la población rural que vive por debajo del umbral de pobreza;
- Crear bienes locales y sostenibles;
- Crear empleo para personas extremadamente pobres, rurales y sin empleo;
- Crear más oportunidades de empleo para las mujeres; y
- Desarrollar y mantener una estructura rural a pequeña escala y un sistema de comunicación, que tendrán un impacto en la economía nacional.

Desarrollo cronológico y puesta en ejecución de la política

La Ley fue aplicada en tres fases a partir de 2006. En la Fase 1 (a partir del 2 de febrero de 2006), la National Rural Employment Guarantee Act fue lanzada en 200 distritos seleccionados. En la Fase 2 (2007-08), se extendió a 130 distritos más. En la Fase 3 (desde el 1 de abril de 2008), se extendió a los 285 distritos. El foco de la Ley estriba en trabajos relacionados con la conservación del suelo y del agua, lucha contra sequía, desarrollo del suelo, protección contra las inundaciones, conectividad rural, etc. La elección de trabajos mencionados en la Ley pretende resolver problemas de pobreza crónica como la sequía, el agotamiento del agua subterránea, la deforestación, y la erosión del suelo, por lo tanto el proceso del empleo de la generación del empleo puede hacerse intentando mejorar de forma sostenible la productividad de la tierra.

Agentes implicados

La promoción de la NREGA involucra a instituciones a escala del gobierno central y del Estado, y los tres niveles del gobierno local indio: el *Zilla Panchayat* a escala del distrito, el *Taluk Panchayat* a escala de bloques y el *Gram Panchayat* a escala de los pueblos. Las agencias más importantes del gobierno central son el Ministerio del Desarrollo Rural y el Consejo de Garantía del Empleo fundado por el Ministerio (CEGC). El Ministerio es responsable de garantizar el suministro adecuado y a tiempo de recursos a los Estados y de revisar, controlar y evaluar el uso de dichos recursos, así como los procesos y los resultados de la NREGA. El CEGC asesora el gobierno central sobre asuntos relacionadas con la NREGA y controla y evalúa la puesta en ejecución de la Ley. El CEGC tiene el mandato de preparar informes anuales sobre la puesta en ejecución de la NREGA y presentarlos al Parlamento. La Ley está también bajo la orientación del Consejo Asesor sobre temas económicos del Primer ministro.

² En 2008-09, el Gobierno de Bangladesh optó por imitar la estructura de la política india en Bangladesh, con el fin de resolver problemas estacionarios como las inundaciones y la erosión fluvial empujando a los pobres extremos de las zonas rurales.

Las ONG ayudaron a desarrollar la ley, trabajando seriamente para mejorar las deficiencias de la política. Las ONG nacionales se implicaron en el diseño del programa, así como en su puesta en ejecución. Por ejemplo, la Sra. Aruna Roy, miembro del Consejo Asesor y también presidenta de una ONG que trabaja para las garantías de empleo que fue creada antes de la Ley, diseñó la auditoría social del programa. Mediante dicha auditoría social, las ONG llevan a cabo las evaluaciones externas del programa y ofrecen recomendaciones a nivel de los pueblos (IFPRI 2010).

Beneficiarios

La política se fija el objetivo de ayudar a las personas que viven en áreas rurales. La aplicación de la Ley, en distintos Estados, incluye varias mejoras e implica a un gran porcentaje de mujeres. La política garantiza el derecho al trabajo, reduciendo al mismo tiempo el fenómeno del éxodo rural, permitiendo a las mujeres encontrar un empleo en su distrito y cerca de sus hogares, y permitiendo que los hombres se queden en sus pueblos. Pueblos enteros han progresado gracias a estos cambios que se han producido desde la puesta en ejecución de la Ley.

Procesos participativos puestos en práctica

Las consideraciones de *participación* y *capacidad de inclusión* del nivel más bajo de la sociedad son términos básicos ampliamente desarrollados en la Ley en términos de las posibilidades de trabajo y de la mejoría de las necesidades locales básicas. Se han descrito estudios de casos exitosos en los que se aplican algunas adaptaciones y soluciones locales por ONG en pueblos locales para resolver los “puntos flacos” en la puesta en ejecución de la política. Desde una perspectiva más macro, la NREGA otorga “a los pobres el derecho a exigir, el derecho a saber y el derecho a la dignidad. No el derecho a pedir limosna”, todos ellos factores claves de una “democracia madura” (Aruna Roy en UNDP 2009, citado en IFPRI 2010: 1).

Procesos de institucionalización

Habida cuenta que la NREGA es una Ley aprobada por el parlamento de la nación, continuará vigente a no ser que sea rechazada por el Parlamento del país. El programa se publicita gracias a los resultados positivos que ha generado. La página web de la NREGA recoge claras explicaciones de la política para clarificar las situaciones en cada Estado indio (<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>).

Financiación

El Plan nacional de Garantía del Empleo Rural es un programa financiado a nivel central mediante un acuerdo de copago entre el Gobierno de India y el Gobierno de cada Estado. En el año fiscal 2009-10, el Gobierno central destinó para el plan 39.100 rupias (8 000 millones de dólares USA), importe que ha ido aumentando proporcionalmente desde 2006.

Los salarios de las personas que participan en el programa son distribuidos por el Fondo de Garantía del Empleo. El porcentaje del ajuste de reparto de costes para los salarios de Estado a Estado, pero el Gobierno central de la India suele cubrir la parte más importante del coste. Por ejemplo, en el caso de Bihar, la proporción del 90% es asumida por el gobierno central y un

10% es pagado por el gobierno local del Estado (IFPRI 4/2010). Se dan algunas variaciones en el porcentaje de financiación basado en el tipo de trabajador: para los trabajadores cualificados o semicualificados, sus salarios mínimos son asumidos en un 75% por el Gobierno de la India, mientras que el 25% es asumido por el Estado. Por regla general, el Gobierno de India asumirá el gasto total que representan los trabajadores no cualificados. Los costes administrativos incurridos en el pago del subsidio de desempleo son totalmente asumidos por el Gobierno del Estado.

Principales resultados y éxitos

Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi de 2005, más conocida como NREGA, representa un paso revolucionario por parte de un gobierno para proporcionar una red de seguridad económica a la población rural del país. Se puede considerar como una política innovadora para fomentar la economía rural, estabilizar la producción agrícola y reducir la presión de la población en las áreas urbanas para encontrar un empleo, transformado así la “geografía de la pobreza”. La evaluación global general de la política ha resultado ser positiva.

Desde Tewari (2010), podemos hallar múltiples ejemplos de casos exitosos, en los que los habitantes de los pueblos que trabajan a través de la NREGA han alcanzado grandes resultados para toda la comunidad. Dos ejemplos del distrito de Bhilwara de Rajastán aparecen más abajo. Hasta el mes de enero de 2010, 481.912 hogares habían recibido la tarjeta de empleo de la NREGA en el distrito de Bhilwara y 386.734 personas habían obtenido empleo gracias al programa. De ellas, 116.095 habían realizado 100 días de trabajo durante dicho año fiscal. El Ministerio de Desarrollo Rural tiene previsto promover el distrito como modelo de desarrollo introduciendo en dicho lugar varios proyectos piloto.

Desde el pueblo de Danta:

- “La gente recibe 100 días de trabajo al año y gana 95-100 rupias al día y, por consiguiente, son capaces de ganar cerca de 10.000 rupias todos los años”, dijo Ram Deo, un activista social asociado a Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) en el pueblo de Danta. “Teniendo en cuenta que cerca de un 80% de la mano de obra en el marco de la NREGA son mujeres, significa que el programa permite ganar ingresos adicionales para el hogar, algo que ha ayudado a aumentar su poder adquisitivo y sus recursos disponibles.”
- ...El programa, que recientemente ha sido rebautizado con el nombre de NREGA Mahatma Gandhi, consigue más dinero que los demás programas de bienestar social. ...Por una vez, el dinero parece llegar allá donde tiene que llegar, generando ingresos. En el pueblo de Danta, el efecto ha sido interrumpir el movimiento de las personas que se marchan a la ciudad.
- “Antes, debíamos emigrar todos a una ciudad durante la estación de carestía. Pero ahora, en la mayoría de los casos, ni siquiera los hombres tienen que marcharse,” dijo Kamla, trabajadora de un NREGA que no nos da su apellido.
- [Manju Rajpal, administrador superior del distrito de Bhilwara y antiguo comisario de la NREGA] dijo que el impacto del programa es ahora visible y que es posible observar cómo ha aumentado el “poder de negociación” así como los ingresos de los hogares entre los pobres que viven en las áreas rurales.

- “Aproximadamente, un 80% de la mano de obra está constituido por mujeres, que antes no eran productivas. Al trabajar en el marco de este programa, las mujeres son capaces de aportar ingresos adicionales,” dijo. (Tewari, 2010)

En el pueblo de Manoharpura:

- Manoharpura ilustra el impacto de la NREGA en la vida económica de los pobres rurales y, por consiguiente, en la migración.
- Poblado en un origen por las tribus *Bhila* y *Kalbelia*, además de por Rajputs y Brahmines, el pueblo era objeto de las primeras migraciones a gran escala de familias enteras a las ciudades durante los periodos vacíos, tendencia que está desapareciendo en la actualidad.
- Antes de la NREGA, las diez familias *Kalbelia* del pueblo emigraban a las ciudades, dijo Harnath Singh, activista y coordinador local de FES. La situación ha cambiado: únicamente han marchado los hombres de seis de las familias para encontrar trabajo en las ciudades durante unos meses, mientras que todos los miembros de las cuatro familias restantes han optado por quedarse en el pueblo, dijo.
- Parece ser que la NREGA ha logrado eliminar el tipo de la cruel pobreza que azotaba a la comunidad “Esas familias *Kalbelia* solían ir de una casa a otra del pueblo, mendigando comida,” dijo Singh. “Ahora, incluso esto ha desaparecido”. (Tewari, 2010)

Principales obstáculos

La NREGA implica dos características que constituyen un desafío:

En primer lugar, el programa es “intenso en transacciones” en términos de tiempo y espacio. Requiere una acción diaria en un país que se extiende en todo un subcontinente. En segundo lugar, el programa requiere prudencia, habida cuenta que la toma de decisiones en temas como el tipo de infraestructuras que deben ser creadas en el marco del programa no puede estandarizarse fácilmente. (IFPRI 4/2010: 1).

La Ley se está aplicando en un sistema de poder descentralizado y su eficacia puede ser ajustada de forma sensible a escala local, de modo a mejorar su implementación y a corregir algunos fallos del programa. Un informe IFPRI (2010) apunta que la puesta en ejecución es crucial para determinar cómo puede darse una respuesta a los desafíos del programa.

En particular, es esencial identificar cómo el proceso real de la puesta en ejecución del programa difiere de las previsiones contenidas en las recomendaciones de implementación, e identificar dónde surgen exactamente las oportunidades de filtraciones y mala gestión. Del mismo modo, es primordial saber qué influencia poseen los distintos actores en el proceso de puesta en ejecución y cómo las estructuras de poder local y los procesos burocráticos informales afectan la puesta en ejecución del programa. (IFPRI 4/2010:

En términos pragmáticos, la Ley ha tenido algunos problemas relativos al pago de salarios y al uso de fondos, que son resueltos mediante auditorías sociales y soluciones tecnológicas. Mientras que la NREGA estipula que los trabajadores deben recibir su sueldo en un plazo de

15 días, algunos trabajadores de Bhilwara, un distrito de Rajastán, recibieron sus salarios hasta 3-4 meses más tarde, situación problemática en épocas de rápida inflación (Tewari 2010). En septiembre y octubre de 2009, la auditoría social de la NREGA fue llevada a cabo por ONG en Bhilwara (el primer distrito que fue cubierto por esta financiación), donde se descubrieron “algunos casos de corrupción, irregularidades y morosidad en los pagos” (Tewari, 2010). Sin embargo, la morosidad puede obedecer a sistemas no municipales ya que un 75% de los pagos se efectúa mediante cuentas postales en lugar de las propias oficinas de la NREGA. En distintos Estados, los gobiernos locales colaboran con una ONG internacional para aplicar un sistema tecnológico que permite controlar el cumplimiento de la ley en los distintos pueblos (Manju Rajpal, administrador superior de Bhilwara y antiguo comisario de la NREGA, 2010)

Replicabilidad o adaptación de la política en otros lugares

La historia de la política demuestra su posible aplicación no sólo en distintos Estados de India, sino también en distintos países. El acuerdo de cofinanciación entre el gobierno central y las autoridades locales garantiza la posibilidad de ajustar la ley en función de las distintas interpretaciones y de los distintos casos. La idea positiva que esta política puede exportar a todas partes es la gran posibilidad que da a los pobres de no tener que salir de su territorio, permitiéndoles trabajar en un radio de 5 km alrededor de su pueblo. Este enfoque ayuda a luchar contra la tendencia global de una urbanización trepidante, proponiendo una solución al problema.

Varios autores han escrito sobre los buenos resultados de la política y su aplicación no sólo en India, sino también en otros Estados de la región. Bordia (2010), por ejemplo, explica cómo Bangladesh y Nepal han aplicado leyes similares en las regiones pobres de dichos países, si bien las diferencias, que han dado lugar a distintas reacciones y aplicaciones, deben ser analizadas con gran cautela.

El EGPP de Bangladesh es muy distinto del NREGS de la India. Mientras que ambos se basan en una larga tradición en la ejecución de obras públicas, el programa indio garantiza a las personas una compensación si el empleo que buscan no es facilitado en un determinado periodo de tiempo. El Estado ha aceptado y, de hecho, eligió “un enfoque de derechos” que en un principio fue promovido con ímpetu por un movimiento sin precedentes de la sociedad civil. El seguimiento por parte de los ciudadanos está incorporado en el diseño del NREGS y se encargan auditorías sociales dos veces al año para verificar la puesta en ejecución en los Estados. Por otra parte, el NREGS está vinculado con un movimiento más fuerte de base que cuestiona el modo como el crecimiento de la India ha afectado a los ciudadanos más pobres y los elevados niveles de malnutrición que perduran a pesar de la reducción general de la pobreza. [Este movimiento] es apoyado por el activismo judicial, por la vigilancia de los ciudadanos y el activismo de los intelectuales. Bangladesh, a pesar de su conocido movimiento de ONG, no posee movimientos similares que exijan transparencia al Estado. (Bordia 2010)

Sin embargo, los objetivos prácticos de mejora territorial rural y local son muy similares en India y Bangladesh, probablemente a causa de sus semejanzas geográficas y culturales.

En una cumbre del G-20 celebrada en Washington en 2010, durante la reunión de los Ministros de Trabajo de las 20 primeras economías mundiales, la NREGA fue presentada como un

programa innovador que podía ser trasladado a otros países, y que se podía incluso exportar a los Estados Unidos.

El Programa Nacional para la Generación de Empleo Rural en la India ha merecido elogios de los Estados Unidos, que dijo que la innovación clave ha “tenido éxito” más allá de las expectativas de casi todo el mundo y que merecía ser imitada.

La administración Obama, que espera impaciente un informe sobre el Programa estrella del Gobierno UPA del actual Ministro de Trabajo, Mallikarjun Kharge, dijo que algunos resultados pueden ser replicados en otros países de rentas bajas y medianas.

Kharge presentará una visión global de NREGA en la primera reunión de los Ministros de trabajo del G-20 organizada a iniciativa del presidente Barack Obama.

Los altos funcionarios del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, organizadores del evento, dijeron que el programa innovador para garantizar el empleo rural durante un mínimo de 100 días ha superado las expectativas de casi todo el mundo.

“India ha aprendido y refinado la estrategia. Por consiguiente, existe un gran interés en oír el informe del ministro Kharge sobre estas políticas, sobre cuál ha sido su funcionamiento y cuáles son las enseñanzas transferibles a otros países de ingresos bajos y medianos,” dijo la vicesecretaria de Asuntos Internacionales, Sandra Polaski a los periodistas extranjeros. “Se ha solicitado al Ministro del Empleo de la India, que asiste a la conferencia, que hable de una de las principales innovaciones hechas por la India, una política que ha sido difícil de aplicar, pero que al final ha sido muy exitosa. Mucho más exitosa, creo, de lo que esperaba todo el mundo,” dijo Polaski a los periodistas. (PTI 2010)

Sudáfrica ha expresado su voluntad de aplicar esta política. Recientemente, Zwelinzima Vavi, Secretario general del de los Sindicatos Sudafricanos (COSATU), elogió el programa indio como posible solución a la dura situación de pobreza y de desempleo de Suráfrica: “ofreciendo trabajo regular a tiempo parcial, el programa crea la oportunidad de un aumento sostenido de los salarios. Es más probable que la política tenga un efecto sostenido en indicadores como la nutrición infantil” (Philip, 2011). Su interpretación social positiva ha sido considerada aplicable en otros países africanos:

- ... inyectar fondos importantes procedentes del programa en la economía local no es una medida a corto plazo, es un estímulo más eficaz para el desarrollo económico local.
- Mientras que el programa actúa en cooperación con el gobierno local, es ejecutado por organizaciones sin ánimo de lucro y está diseñado para ser gestionado por la comunidad. El trabajo es identificado y priorizado por las comunidades, y no por los funcionarios del gobierno.
- Este trabajo debe contribuir al bien público y no debe desplazar los empleos existentes. Las comunidades tienen margen suficiente para identificar sus propias prioridades y necesidades (Philip, 2011).

RESUMEN

La *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) es un programa indio para la garantía del empleo, promulgado por una ley del 25 de agosto de 2005. Este programa proporciona una garantía legal de 100 días de empleo en cada año fiscal a los miembros adultos de cualquier hogar rural que desee hacer trabajo no cualificado de obras públicas por el salario mínimo obligatorio de 100 rupias diarias. La Ley se centra en las áreas rurales, donde la pobreza es mayor que en las áreas urbanas, y es particularmente valiosa durante los periodos de carestía en los que la población rural no puede conseguir empleos. La NREGA, al proporcionar una garantía legal de empleo, marca un cambio paradigmático respecto a los anteriores programas de empleo puesto que es una ley y no sólo un programa. La NREGA es una respuesta innovadora al problema persistente de la garantía de redes sociales de seguridad en las áreas rurales, siendo un enfoque basado en los derechos ciudadanos (IFPRI 2010).

La Ley persigue dos tipos de objetivos. En primer lugar, su objetivo es crear empleo remunerado y reducir la pobreza, mejorando el poder adquisitivo de la población rural, de las personas semicualificadas o cualificadas que viven en la India rural. Esencialmente, está dirigido a personas que viven por debajo del umbral de pobreza. En segundo lugar, pretende crear bienes públicos en las áreas rurales, tales como carreteras, depósitos de agua y otros recursos de propiedad comunitaria que ayudarán a los residentes a vencer otras dificultades asociadas a la pobreza.

La Ley fue aplicada en tres fases a partir de 2006. En la Fase 1 (que empezó el 2 de febrero de 2006), la National Rural Employment Guarantee Act fue lanzada en 200 distritos seleccionados. En la Fase 2 (2007-08), se extendió a 130 distritos más. En la fase 3 (a partir del 1 de abril de 2008), se extendió a los 285 distritos restantes.

La política se dirige a los habitantes más pobres de las zonas rurales, la mayor parte de los cuales viven por debajo del umbral de la pobreza, y ha logrado grandes éxitos para las mujeres que antes no habían conseguido un empleo remunerado. La policía garantiza el derecho a trabajar, reduciendo al mismo tiempo el fenómeno de la migración del campo a la ciudad, permitiendo que las mujeres encuentren un empleo en su distrito y cerca de sus hogares, y permitiendo que los hombres se queden en su pueblo. Como resultado a la respuesta positiva a la aplicación inicial de la Ley, los días efectivos de trabajo anuales pasaron de 100 a 180 a principios de 2011. El sueldo del trabajo manual se establece con un sueldo mínimo estipulado de 100 rupias al día, aunque distintos Estados han decidido aumentar dicha tarifa.

La NREGA difiere de la mayor parte de programas de lucha contra la pobreza en algo fundamental: reconoce el empleo como un derecho legal. Los beneficios colaterales incluyen la inclusión de los pobres rurales en el sistema bancario, la regeneración de los bienes comunitarios y la igualdad de género. La promulgación de la NREGA significa también la madurez de la abogacía india y del activismo de la sociedad civil. El mérito de convertir una idea algo utópica en una política recae en los activistas de la sociedad civil, en los expertos comprometidos y en organizaciones de base que han trabajado durante años para lograr estos resultados. Un gran número de estos activistas están ahora llevando a cabo auditorías sociales efectivas y un sistema de compensación para la demora en los pagos (Im4change, 2011). De forma más global, la política ha sido identificada como un mecanismo replicable para resolver

el problema de la pobreza rural en otros lugares, incluidos otros países asiáticos, los Estados Unidos y Sudáfrica.

La NREGA implica dos características que implican un desafío: (1) el programa es “rico en transacciones” en cuanto requiere una acción cotidiana en un país que abarca todo un subcontinente, y (2) el programa requiere prudencia, puesto que no resulta fácil estandarizar la toma de decisiones sobre temas como el tipo de infraestructuras que hay que crear en el marco del programa. La Ley se aplica mediante un sistema de poder descentralizado. Del mismo modo, su eficacia puede ser ajustada de manera sensible a nivel local para mejorar su aplicación y corregir algunos fallos del programa.

Los obstáculos son de distinta índole y, en general, son específicos a cada lugar. Los problemas más graves tienen que ver con la verificación y la transparencia de la financiación del gobierno central a los pueblos pequeños y, de forma secundaria, con el seguimiento del trabajo de todos los trabajadores. En este sentido, cabe señalar el desafío de la documentación de la correspondencia real entre el salario de subsidio concedido y la mejora local o los resultados en los territorios específicos.

Para más información:

Dr. N. Sridharan
Profesor del Departamento de Planificación Regional
Escuela de Urbanismo y Arquitectura, Nueva Delhi
E-mail: dr.nsriddharan@gmail.com

Página web de la Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA):
<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>
http://nrega.nic.in/circular/Report_to_the_people.pdf

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG):

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Agradecimientos / Crédito

Este caso fue estudiado y elaborado en 2011 por Claudia Roselli (estudiante de doctorado, Escuela de Urbanismo y Arquitectura, Nueva Delhi, y Departamento de Urbanismo regional, Universidad de Arquitectura, Florencia) bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti y de la Dra. Nancy Duxbury del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal).

Referencias bibliográficas

- Bordia Das, M., 2010, *Employment Programs by Any Other Name*. URL: <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/employment-programs-any-other-name> and <http://www.accountabilityindia.in/accountabilityblog/1165-employment-programmes-any-other-name>
- Central Employment Guarantee Council, 2010, *Draft Report of the Working Group of Capacity Building*. URL: http://www.nregaconsortium.in/downloads/capacity_building.pdf
- Im4change, 2011, *Right To Work (MG-NREGA)*. URL: <http://www.im4change.org/empowerment/right-to-work-mg-nrega-39.html?pgno=1>
- Inclusive Media for Change, 2011, *MGNEGA: Mixed Success so Far*. URL: <http://www.im4change.org/news-alert/mgnrega-mixed-success-so-far-3513.html>
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2010 (March), *Promise and Realities of Community-Based Agricultural Extension*, IFPRI Discussion Paper 00959. URL: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00959.pdf>
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2010 (April), *How to Overcome the Governance Challenge of Implementing NREGA: Insights from Bihar Using Process-Influence Mapping*, IFPRI Discussion Paper 00963. URL: <http://www.ifpri.org/publication/how-overcome-governance-challenges-implementing-nrega>
- Mahatma Gandhi National Rural Employment Act*, Report to the People, 2 February 2006 to 2 February 2010, Ministry of Rural Development, Government of India.
- PACS team, 2011, *A background note on MGNREGA in Jharkhand*. State Consultations in PACS on Thematic Issues. URL: <http://www.pacsindia.org/sites/pacsindia.org/files/Background-note-MGNREGA-Jharkhand-2011.pdf>
- Pal, Parthaprati & Ghosh, Jyaiati, 2007 (July), *Inequality in India: a survey of recent trends*. DESA Working Paper No. 45. URL: http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp45_2007.pdf
- Philip, K., 2011, *Work for ourselves*, City Press. URL: <http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/Features/Work-for-ourselves-20110709>
- PTI, 2010 (20 April), US heaps praise on India's NREGA, *India Today*. URL: <http://indiatoday.intoday.in/site/story/US+heaps+praise+on+India's+NREGA/1/93694.html>
- South Asia Media Net, 2010, *USA lauds India's 100-day rural employment scheme*. URL: <http://southasia.oneworld.net/globalheadlines/usa-lauds-indias-100day-rural-employment-scheme>
- Tewari, R., 2010 (18 February), NREGA schemes check villagers' exodus to cities, *Livemint.com*. URL: <http://www.livemint.com/2010/02/17211832/NREGA-schemes-check-villagers.html>
- UNESCO, 2010 (March), *Historic Districts for All – India: A Social and Human Approach for Sustainable Revitalisation*. Brochure for Local Authorities. New Delhi, India: UNESCO Publishing. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189482e.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP), 2009, *Employment Guarantee Quickening India's March Towards MDGs*. Report on an International Seminar on Rural Poverty: Key Initiatives in Achieving Millennium Development Goals and the Role of NREGA, 21-22 January 2009, National Agricultural Science Centre, New Delhi. New York: United Nations Development Programme. URL: <http://undp.org.in/node/213> [14 March 2010]



World Bank, 2000 (27 September), *Overview of Rural Decentralization in India: Volume 1*. URL:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/RuralDecent.pdf>

