

## Ny folkelig utviklingspolitikk – Erfaringer fra Kerala

Av Olle Törnquist

Blant alle vanskelighetene India og andre utviklingsland står overfor, skal denne artikkelen ta for seg tre dilemmaer. Det første problemet gjelder hvordan man skal håndtere de negative effektene av den sterke sentraliseringen og statsbyggingen som ledere som Jawaharlal Nehru initierte i forsøk på å komme seg ut av kolonialismens skadevirkninger. Hvordan kan man nå fremme mer demokrati og sterkere folkelig deltakelse på én gang? Det andre problemet gjelder hva man kan gjøre med at flertallet av Indias befolkning blir marginalisert gjennom tilpasningen av den nasjonale økonomiske politikken til en ekspansiv global kapitalisme. Kravene til strukturtilpasning er ikke like harde som i det kriserammede Øst-Asia, men tendensene er de samme. Hvordan kan da Indias gamle ideal om samtidig å fremme holdbar økonomisk vekst og sosio-økonomisk utjevning, videreføres og fornyes? Det tredje problemet gjelder på hvilke måter vanlige folk kan påvirke slike spørsmål all den tid selv de relativt progressive etablerte partier og masseorganisasjoner fremdeles preges av den tidligere kampen mot kolonialisme og «føydale» jordeierskap, hemmes av sjefsvelde, kommersialisme og populisme, og trues av menn som utnytter religiøs og nasjonal sjåvinisme. Hvordan kan man i slike tilfeller sette nye spørsmål og ny mobilisering på dagsordenen uten å underminere de framskrittene som tross alt er oppnådd?

Den framgangsmåten som later til å være mest populær nå for tiden, både i India og andre steder, er å fremme et sterkere sivilisert samfunn, kombinert med mindre, men «bedre» stat og politikk. På den ene siden skal dette skje gjennom privatisering, deregulering og desentralisering, og på den andre gjennom

en forsterkning av den politiske og statlige «kjernevirksomheten», kombinert med støtte til frie medier og frivillige organisasjoner.<sup>1</sup>

I hvilken grad fungerer denne oppskriften? Og finnes det noe alternativ dersom den skulle fungere dårlig? Det er disse to spørsmålene vi skal diskutere i denne artikkelen. Metodisk sett ville det kanskje ha vært mest fruktbart å ta utgangspunkt i såkalt kritiske tilfeller, det vil si ett tilfelle der problemene foreligger, ett tilfelle der man har handlet i henhold til oppskriften, ett tilfelle som tyder på at oppskriften ikke har hatt den legende virkning man håpet, og ett tilfelle der man har forsøkt å utvikle alternativer. Men slike ideelle studieobjekter finnes selvsagt ikke i virkeligheten.

Kerala, den tettbefolkede delstaten på sydvestkysten av India, har likevel usedvanlig mange talende faktorer å by på. Med sitt sterke sivile samfunn, sin jordreform, sitt omfattende utdannelsesnivå og sin relativt gode sosiale velferd avviker riktignok Kerala og delstatens snart 30 millioner innbyggere fra India for øvrig. Erfaringene fra dette «kokosnøttlandet» kan ikke umiddelbart overføres til andre delstater i den indiske føderasjonen, men like fullt gjenfinner vi testede deler av dagens oppskrift under relativt fordelaktige omstendigheter. Med andre ord: Har man et problem i Kerala, er det sannsynligvis enda vanskeligere å utvikle i Kerala, kan vi kanskje til og med ta skrittet fra kritikk til konstruktive innsikter.<sup>2</sup> La oss derfor se på hva som gjør Kerala så interessant.

For det første er ikke bare Kerala usedvanlig vakkert. Delstaten har også et av den tredje verdens sterkeste sivile samfunn. Fragmenteringen av det sivile samfunnet, gjennom de vanntette skottene mellom ulike arenaer og forbund, kunne selvsagt fortjene en egen diskusjon. Vi skal da også komme inn på dette noe senere. Det vi skal merke oss her, er at den offentlige debatten er livlig, at det finnes et utall frie massemedier, og at de fleste av Keralas innbyggere er lesekyndige og frivillig organisert i en rekke organisasjoner. Blant organisasjo-

<sup>1</sup> For en autoritativ, aktuell og «global» uttalelse om dette spørsmålet, se World Bank 1997.  
<sup>2</sup> Denne presentasjonen baserer seg først og fremst på mine egne studier (som begynte tidlig på 1980-tallet) av Keralas utviklingsforsøk i et komparativt perspektiv. Se Törnquist (1989, 1991a, 1991b, 1995 og 1996), og fotnote 4. Det teoretiske og operasjonelle rammeverket er beskrevet i Törnquist (1988a og 1999). For en bredere introduksjon vil jeg anbefale Ramachandran (1996), Franke og Chasin (1989) og George (1993). Se også Isaac, Franke og Parameswaran (1997), Tharmangalam (1998) og Franke, Chasin, Parayil et al. (1998).

nene finner vi alt fra sosio-religiøse foreninger og utdannelses- og utviklingsorganisasjoner, til miljø- og kvinnegrupper. Dette er ingen ny trend. Det sterke sivile samfunnet har sine røtter i folkelige krav på slutten av 1800-tallet i Travancore og Cochin, de to britiskdominerte fyrstedømmene i det sørlige Kerala. Kravene gjaldt først og fremst større likestilling i det religiøse og sosiale livet, alles rett til å søke offentlig ansettelse, mer rettferdige økonomiske lovanordninger og statlig støtte til bedre utdanning og helsevesen. Disse bevegelsene dannet med andre ord grunnlaget for en borgerlig revolusjon – som riktignok ble hemmet av kolonialismen.

I tillegg kommer alle de politiske partiene, fagforeningene og kooperativene, som flere forskere klassifiserer som en del av det politiske eller økonomiske samfunnet snarere enn av det sivile samfunnet. Organisasjonslivet er heller ikke noe nytt, men resultatet av en todelte politiseringsprosess i første halvdel av 1900-tallet. På den ene siden hadde organisasjonene sine røtter i det sivile samfunnets sosio-religiøse og ofte kasterelaterte forbund. På den andre siden ble de politiske og økonomiske gruppene påvirket av klasseinteressene, som stadig ble mer betydningsfulle, for eksempel blant jordeiere, leilendinger og jordbruksarbeidere. Mens det sivile samfunn stod sterkest i de sørlige delene av Kerala, i de relativt autonome og relativt opplyste fyrstedømmene, vokste de sterkeste klassebaserte organisasjonene fram i det mer føydale nord, i Malabar, som britene regjerte via Madras.

For det andre har Kerala, ved siden av denne sterke folkelige organiseringen, omfattende statlige myndigheter og organer. Det historiske mønsteret er at både det sivile samfunnets organisasjoner, økonomiske interesseorganisasjoner og politiske grupper dels har krevd statlige reguleringer og virksomheter, for eksempel innenfor næringslivet og helseomsorgen, og dels har krevd statlig støtte, for eksempel til privatskoler eller kreditt-kooperativer. (Etter demokratiets gjennombrudd har politiske partier dessuten konkurrert om å bli representert i delstatens parlament og regjering.) Dette har ikke ført til rask omstrukturering av den eksportdominerte råvareøkonomien, og nå er økonomien i krise. Men likevel har staten og de folkelige organisasjonene i Kerala bygget opp Indias mest omfattende utdannelsessystem, helseomsorg og distribusjon av billige basisvarer; likevel har radikale partier og interesseorganisasjoner drevet fram Indias mest konsistente jordreform; likevel har Kerala gjennom flere tiår kort sagt framstått som et positivt unntak som – ifølge mange – demonstrerte at det var fullt mulig å fremme menneskelig utvikling uten først å måtte prioritere rask og sosialt brutal økonomisk vekst.

Bortsett fra den svake økonomiske utviklingen framstår Kerala på mange måter som den tredje verdens Skandinavia.

For det tredje har alle disse framskrittene uten økonomisk modernisering også bidratt til nye problemer. Til dels har sosiale og økonomiske fordeler sjelden vært koplet til økonomisk vekst, for eksempel i form av allianser mellom fagforeninger og moderniseringsinnrettede bedriftseiere; økonomien er fremdeles preget av kolonitiden. Produksjonen av råvarer for eksport dominerer, men er mindre lønnsom enn tidligere; det «vanlige» jordbruket stagnerer, og vicesektoren er fortsatt liten og svak. Det eneste som vokser, er handels- og serom inngrep ovenfra medvirket til at de statlige organene er blitt tungroddede, de i disse statlige organene har dessuten utviklet egne særinteresser. Og til dels har de ulike grupperingene i det sivile samfunnet, så vel som blant fagforeningene og kooperativene, preget partiene, og sammen med dem det statlige og politiske livet i sin alminnelighet.

På denne måten har Kerala fått et system av politisk organiserte særinteresser som har fremmet økonomisk understøttelse til diverse grupper, men motvirket felles satsninger på økonomisk utvikling. Kort sagt har det framslått måter, og med slike spesifikke interesser i forgrunnen, at det har vært vanskelig å få kaken til å vokse samtidig.

Siden midten av 1970-tallet – hvis ikke før – begynte i stedet mye av produksjonen å stagnere innen både industrien og jordbruket. Etter 1996 ble dessuten prisen på gummi, det eneste som ble produsert med vekst, halvert. Videre har arbeidsløsheten økt katastrofalt, og estimeres nå til en femdel av arbeidskraften. Samtidig driver delstatsmyndighetene inn for lite skattepenger til å kunne bekoste det omfattende velferdssystemet, som følgelig forfaller. Problemet er at delstatsmyndighetene er underordnet sentralregjeringen i New Delhi når det gjelder skattespørsmål så vel som en rekke andre forhold. Dessuten kan Kerala bare i begrenset utstrekning dra nytte av de midlene som delstatens migrantarbeidere sender hjem fra utlandet. Til sist har mulighetene for å beskytte og reformere utsatte sektorer minsket gjennom den liberale økonomiske politikken som India har ført siden begynnelsen av 1990-tallet. Spisformulert kan man si at mens det offentlige konsumet minker, opprettholdes det forholdsvis høye private konsumet gjennom at mange av de yngre innbyggerne i Kerala – hvis foreldre kjempet for bedre levekår i delstaten



– arbeider under bedrøvelige arbeidsforhold i andre deler av India eller i Golfstatene, og sender hjem deler av sine inntekter.<sup>3</sup> Det minkende offentlige konsumet forhindrer forbedring av kvaliteten innen den offentlige sektoren, og vanskeliggjør strategiske produktive satsninger. Samtidig forskyver det høye private konsumet tyngdepunktet mot de private delene av utdannelses- og helseomsorgen. Men på samme måte som de gamle leilendingene er i ferd med å bli borgerlige og ikke samarbeider slik at de kan produsere langt mer enn før de ble tildelt jord gjennom jordreformen, er migrantinntektene individuelle og benyttes oftest på måter som ikke stimulerer til ytterligere produksjon. Derfor hører man stadig oftere kynismer som at «økonomien går nedover, og det er det lite å gjøre med, for det er markedet som styrer. Og politikerne tenker først og fremst på sine egne interesser, så redde seg den som kan».

For det fjerde finnes det tross alt imponerende initiativer til å forsøke å løse flere av disse problemene; satsninger som bygger på fornyede folkelige initiativer, dels innenfor det sivile samfunn, dels via politiske grupperinger og delstatsorganer på alle nivåer. Det er disse initiativene vi skal konsentrere oss om i resten av artikkelen. Hva er hensikten med kampanjene? Tyder arbeidet på at aktivistene har lykket med å håndtere de mange problemene vi har berørt, og som både India generelt og Kerala spesielt står overfor? Og hva sier erfaringene fra Kerala om den allment aksepterte oppskriften som fremmer et sterkere sivilisert samfunn og mindre, men «bedre» stat og politikk? Analysen i resten av artikkelen vil bli delt i to. Den første delen tar for seg kampanjene som ble initiert av venstre-sentrum-frontens regjeringssperiode fra 1987 til 1991. Den andre delen tar for seg de imponerende forsøkene som ble initiert rundt 1994. Grunnlagsmaterialet for den første perioden dekkes av de undersøkelsene jeg selv gjorde i samarbeid med P.K. Michael Tharakan.<sup>4</sup> Studiet av den andre perioden er ennå ikke avsluttet. Her må jeg framfor alt bygge på et intervju materiale som ikke er ferdig bearbeidet, på løpende presseovervåkning, på visse nøkkeldokumenter, og på egne og andres foreløpige observasjoner.<sup>5</sup>

3 Disse midlene antas å omfatte mellom 10 og 30 % av Keralas bruttonasjonalprodukt. Se Törnquist (1995).

4 Se for eksempel Isaac & Tharakan (1995), Isaac og Harilal (1997), Törnquist (1996), Franke og Chasin (1997), Bandyopadhyay (1977), Chekkutty (1997) og Isaac (1998). Den omtalte medieovervåkingen omfatter først og fremst nyhetstidsskriftet *Frontline*, de lokale utgavene av avisene *The Hindu* og *Indian Express* (her er jeg takknemlig for hjelpen fra Sabu Philip), og relevante lokale artikler og dokumenter. I tillegg er jeg takknemlig for

## Imponerende kampanjer uten tilstrekkelig sosial og politisk basis

Den viktigste organiserte drivkraften i reformarbeidet var (og er) Kerala Sastra Sahitya Parishat (KSSP), Keralas «People Science Movement», som vant den alternative Nobelprisen i 1996. KSSP begynte som en ganske smal utdannelsesorganisasjon som satte seg fore å spre rasjonell tenkning og vitenskapelige observasjoner til «folket». På 1970-tallet fikk foreningen en bredere basis, og ble samtidig endret. Titusener av aktivister proteserte mot byggingen av et stort kraftverk i Silent Valley i nordre Kerala, krevde at det ble tatt miljøhensyn, og fremmet tanken om en alternativ utvikling. Dette arbeidet ble videreført av ungdommer og studenter side om side med pensjonerte administratører og vitenskapelige eksperter. Men KSSP er ingen vanlig progressiv og urban middelklasseorganisasjon. Den bygger også videre på bonde- og arbeiderbevegelsens usedvanlig sterke utdannelsesideal i Kerala. Under frigjøringskampen ble det stiftet tre typer organisasjoner overalt i Kerala: de politiske organisasjonene, de faglige organisasjonene, og biblioteksbevegelsen. Dessuten mangler Kerala fremdeles byer av kjempeformat der det moderne livet er konsentrert. På landsbygda og et godt stykke opp i fjellene ligger i stedet tettstedene nær inntil hverandre, komplett med både middelklasse og intellektuelle.

I likhet med mange andre utviklingsinnrettede frivillige organisasjoner – eller NGO-er, som det heter – i India og andre steder, hadde KSSP to hovedanliggender. Det ene gikk ut på å granske den offentlige utviklingspolitikken og å foreslå alternativer til denne, for eksempel innen utdanning og helseomsorg. KSSPs andre anliggende var å igangsette egne pilotprosjekter for å demonstrere hvordan folk selv kunne forandre sin situasjon, for eksempel gjennom å installere billige komfyrer som minsket røyken innendørs, og som krevde mindre brensel. I likhet med andre radikale NGO-er mente KSSP at en alternativ utvikling krevde omfattende sosial og økonomisk endring. Men i motsetning til de fleste likesinnede grupperinger i India vendte ikke KSSP seg mot den forutgående generasjonen av progressive politiske organisasjoner og fagforeninger. I stedet mente KSSP at alterna-

kontinuerlige diskusjoner med Thomas Isaac i tidsrommet 17.–27. september 1998. Til sist, i tillegg til de tentative resultatene fra feltoppholdet i Kerala i 1996, har jeg også forsøkt å inkludere noen resultater fra et enda nyere feltarbeid. Dette ble utført i februar 1999, og tok for seg de nye lokalbaserte planleggingskampanjene gjennom besøk i rundt 15 panchayater. I dette siste arbeidet er jeg takknemlig for assistanse fra Rajamohan.

tivt utviklingsarbeid og tradisjonelt politisk engasjement både kunne og burde berike hverandre.

Mange KSSP-medlemmer var følgelig aktive også i politiske partier. Oftest, men ikke alltid, engasjerte de seg innenfor Keralas venstre-sentrumsfront. Denne fronten ble dominert av det største reformistiske (og i praksis sosialdemokratiske) kommunistpartiet, CPI-M. Men samtidig har flere andre partier i fronten, inkludert utbrytergrupper fra Kongresspartiet, en innflytelse som ofte er større enn deres medlemsantall skulle tilsi. Deres velgere er nemlig strategisk viktige i den harde kampen om å vinne majoritetsvalg i enmannskretser.

Innenfor CPI-M hadde ideene fra KSSP minst støtte blant dem som forordnet en revitalisering av den statlig styrte sentraliseringspolitikken. Fagforeningsfolk med tilknytning til industrien og deler av den offentlige sektoren var heller ikke særlig begeistrede. Andre var mer positivt innstilt, om ikke for annet enn at enkelte partiledere hadde et horn i siden til «fagforeningsfraksjonen». Men dermed er det ikke sagt at hver av grupperingene innen partiet hadde sitt klare syn på utviklingspolitikken. I og rundt partiet finnes det mange konfliktmønstre som bare delvis overlapper hverandre.<sup>6</sup> Når det gjelder utviklingsspørsmålet, har jeg i mer grunnleggende analyser skilt mellom dem som ønsker å modernisere staten på den ene siden, og dem som ønsker folkelig utvikling, på den andre. De siste, som jeg kaller «popular developmentalists», finner vi igjen i flere grupper, både i og utenfor CPI-M.

Etter at venstrebevegelsen vant de første delstatsvalgene i Kerala i 1957, har den fra tid til annen, splittet så vel som samlet, delt regjeringsmakten. Etter flere år i opposisjon lyktes det omsider venstre-sentrumsfronten på nytt å vinne valgene og å stifte regjering i 1987. Dette skyldtes nok først og fremst omfattende misnøye med høyre-sentrum-frontens styre, anført av Kongresspartiet. Siden arbeidet med jordreformene ble sluttført på 1970-tallet, hadde venstrebevegelsen ikke maktet å fornye seg. Dessuten var gruppene som ønsket reform, i klar minoritet. Men etter lange diskusjoner lyktes de likevel i å drive fram tre nyskapende kampanjer. Disse ble ikke så mye støttet av det dominerende CPI-M som av deler av regjeringen og en rekke frivillige organisasjoner, med KSSP i bresjen.

6 Rammohans (1998) forsøk på å analysere konfliktene med CPI-M på basis av mine resultater (så vel som annet materiale), men uten å ta hensyn til de forskjellige konfliktmønstrene, er derfor misvisende.

### Alfabetisering

Den første kampanjen gikk ut på massiv alfabetisering. Det kan synes underlig at den indiske delstaten som allerede hadde høyest skrivekyndighet, først og fremst satset på de relativt få (rundt 20 %) som ikke kunne lese og skrive. Men delvis forutsetter menneskelig (og ikke bare økonomisk) utvikling at alle kan delta, delvis var det politisk viktig å forsøke å frigjøre mange fattige grupper som hittil hadde vært for avhengige av beskyttelse fra religiøse ledere; og et utmerket skritt på veien mot å engasjere alle som tidligere hadde vært trukket av KSSP.

Prøvekampanjen ble gjennomført i distriktet Ernakulam, som også inkluderer den internasjonalt kjente byen Cochin. Det var stor entusiasme. I motsetning til de fleste av Indias NGO-er satset ikke KSSP lenger på egne prosjekter, men foretrakk å samarbeide med et stort antall frivillige organisasjoner, betiseringskommisjonen i New Delhi og den regionale forvaltningen (under ledelse av en tidligere KSSP-talsmann) engasjert. Mengder av aktivister og frivillige ble mobilisert. Først gjennomførte 50 000 frivillige en undersøkelse av distriktets 600 000 hushold, og etterpå tok 18 000 frivillige instruktører kontakt med dem som ikke kunne lese og skrive. De første resultatene var store. Allerede i februar 1990, etter ett års arbeid, kunne daværende statsminister V.P. Singh proklamere Ernakulam som Indias eneste fullstendig lese- og skrivekyndige distrikt. KSSP fikk mye internasjonal anerkjennelse, selv om noe av den kanskje burde ha tilfalt forvaltningen. Med dette fikk de folkelige utviklingskreftene i Kerala vann på mølla. Kampanjen i Ernakulam ble brukt som modell for en større kampanje i delstaten som helhet. Den ble applausgrupper i andre deler av India.

Imidlertid oppsto det snart problemer, og lufta gikk snart ut av kampanjen. Mot bedre vitende hadde ikke organisatorene rukket å utvikle noen plan for hvordan alfabetiseringskampanjen skulle følges opp. Videre viste det seg at politiske grupper og partier slett ikke var interessert i å benytte anledningen til å skaffe seg nye sympatisører fra de aller fattigste gruppene. Dessuten var det langt vanskeligere enn antatt å få kampanjesamarbeidet mellom de frivillige gruppene og de offentlige administratorene til å fungere på en tilfredsstillende måte.



### *Samarbeid innen jordbruket*

Den andre kampanjen søkte å fremme samarbeid innen jordbruket – såkalt «group farming». På tross av at Kerala hadde Indias mest konsistente jordreform, hadde ikke produksjonen økt nevneverdig. Særdeles bekymringsfull var risdyrkingen. De mange nye jordeierne, som bare eide små åkerlapper, samarbeidet sjelden. Ibland kunne de også motarbeide hverandre, som når omleggingen av jordbruket fra ris til kokosnøtter vanskeliggjorde vanning av de gjenværende rismarkene. Videre hadde selv sentralmyndighetene som kontrollerte vitale deler av jordbruket, vanskelig for å samarbeide på lokalt nivå. Noen styrte for eksempel vanningspumper, mens andre tok hånd om den elektrisiteten som trengtes for å drive dem. Dessuten oppsto det konflikter mellom de som eide disse småteigene og jordbruksarbeiderne. For å toppe det hele ble selv landsbygda preget av migrantinntektene. I flere tilfeller foretrakk jordeierne og deres familier å nedtone jordbruket til fordel for virksomheter som var mer lønnsomme på kort sikt, slik som markedsspekulasjon i utkantene av byene og tettstedene. For en betydelig del av landsbybefolkningen, inkludert mange av venstrepartiets velgere, lot det nå til at eiendom og spekulasjon var blitt viktigere enn arbeid og produksjon.

Tidligere forsøk på å skape kollektive løsninger hadde gått i vasken. Og venstrebevegelsen i Kerala kunne ikke ta etter sine frender i Vest-Bengal, der til var forskjellene for store. Mens man forhindret dannelsen av separate jordbruksorganisasjoner i Vest-Bengal, fantes det jo allerede en rekke slike i Kerala. I Vest-Bengal fordelte man ikke så mye jord, men ga leilendinger og småbønder politisk beskyttelse, mens i Kerala var jo jorden allerede fordelt. I Vest-Bengal ble jordreformene koplet med desentralisering av administrasjonen og utviklingsatsninger på den ene siden, og fortsatt sentral politisk kontroll på den andre. I Kerala våget den underlige kombinasjonen av Kongressparti-politikere og det ganske lille pro-sovjetiske kommunistpartiet CPI som sammen hadde delstatsmakten da jordreformen skulle gjennomføres, aldri å satse på desentralisering. Da ville de ha mistet makten til fordel for den andre og sterkere delen av venstrebevegelsen, ledet av CPI-M. Og alle tok siden sikte på å erobre og beholde den makten som ble konsentrert i de sentrale delstatsorganene.

Likevel måtte altså noe gjøres i Kerala, og løsningen var å fremme frivillig dyrkingssamarbeid, såkalt «group farming». En uvanlig dynamisk jordbruksminister sørget for at departementets egen virksomhet ble desentralisert, og at

brorparten av den støtten departementet delte ut, gikk til jordbrukere som samarbeidet med hverandre. I tillegg søkte eksperter, lokale interesserorganisasjoner og frivillige organisasjoner å mobilisere folkelig støtte og medvirkning. Kampanjen fikk bred tilslutning, selv innen venstrefronten og regjeringen. Dessuten skapte den resultater i form av økt produksjon av ris og bedre forhold mellom jordeiere og jordbruksarbeidere. Men snart nok begynte en rekke nye problemer å komme til syne. Jordbruksdepartementets aktive medvirkning var viktig, men konserverte samtidig den gamle toppstyringen. Derfor var dette ingen ideell løsning på det manglende samarbeidet mellom de ulike sentralstyrte myndighetene på lokalt nivå. Videre avhang produktjonsveksten minst like mye av subsidier og økt bruk av sprøytemidler som av samarbeid mellom småbøndene. Ofte syntes jordeierne ganske enkelt mer interessert i å motta støtte utenfra enn i å samarbeide med hverandre. Til sist var politiske grupper og partier temmelig uinteresserte i virkelig å engasjere seg i utviklingsarbeid for derigjennom å vinne nye sympatisører – like lite som de var det under alfabetiseringskampanjen.

### *Kartlegging av ressursene*

For å bote på problemene med den sviktende oppfølgingen av alfabetiseringskampanjen og den dårlige grasrotrekrutteringen som skulle støtte opp under dyrkingssamarbeidet, ble det lansert en tredje kampanje. Denne gikk ut på å kartlegge ressursene – såkalt «resource mapping». Hver og en som har besøkt et skandinavisk kommunekontor, vet at grunnlaget for alt utviklingsarbeid her er et omfattende kartverk som angir lokale naturressurser og deres anvendelse. Noe tilsvarende fantes knapt i Kerala eller India for øvrig. Teknisk sett kunne man ha rettet på dette temmelig raskt, ved hjelp av moderne målemetoder og satellitter. Men hensikten med kampanjen var ikke bare å lage kart, men også at folk selv skulle kunne bruke dem. Gjennom kartleggingen ønsket man å øke den lokale bevisstheten omkring hvilke ressurser som fantes, og å skape diskusjon om hvordan de kunne anvendes bedre. Følgelig risset kyndige og engasjerte geografer opp et program der de selv tok hånd om den avanserte kartleggingen, mens frivillige grupper samlet inn en god del av informasjonen. I neste omgang skulle så kreftene samles for å diskutere ulike utviklingsalternativer sammen med lokale politikere, eksperter og interessenter.

Nå kom riktignok kartleggingsprogrammet for sent i gang til å fange opp den entusiasmen som ble bygget opp under alfabetiseringskampanjen. I til-

legg til KSSP-aktivistene var det stort sett mer eller mindre hengivne ungdommer som deltok. Nok en gang var det liten interesse å spore fra lokale administratorer og politiske grupper. Under denne kampanjen ble det dessuten tydelig at lokalt alternativt utviklingsarbeid forutsatte at kommunene allerede hadde visse ressurser samt en viss beslutningsmyndighet.

#### *Manglende lokalt selvstyre*

Mangelen på reelt lokalt selvstyre viste seg til og med å bli en grunnleggende hindring for *alle* de nye folkelige initiativene. Problemet var bare at desentralisering forutsatte at partier og politikere foretok «riktige» politiske beslutninger. Med noen få unntak (som den kommunistiske patriarken E.M.S. Namboodiripad, som døde i 1998) fantes det ingen større interesse for slike initiativer i denne kretsen, ei heller blant administratorene i den sentraliserte forvaltningen. For disse gruppene stoppet det med retorikken.

Aktivistene som hadde engasjert seg i alternativt arbeid ved siden av det formelle politiske systemet, hadde dessuten ikke mulighet til å påvirke den politiske prosessen direkte. Og å mobilisere bred folkelig støtte for radikale politiske og administrative forandringer var jo ikke det enkleste. Åpenbare resultater kunne man likevel ikke regne med før på lengre sikt. Som tidligere nevnt kunne man heller ikke koble desentraliseringen til arbeidet med jordreformene, slik man gjorde i Vest-Bengal. Uten massiv satsing på utvikling manglet derfor det brede materielle grunnlaget i Kerala for desentralisering og alternative prosjekter, en prosess som hver enkelt kunne engasjere seg i og umiddelbart forstå fordelene ved. Det vokste aldri fram noen omfattende sosial bevegelse som kunne leve videre uansett hvem som satt i regjeringsposisjon. I stedet stod og falt kampanjene med hengivne aktivister i fremste rekke så vel som med visse velvillige politikere og administratorer. Da venstre-sentrums-regjeringen tapte delstatsvalget i Kerala 1991,<sup>7</sup> ble ikke bare regjeringen tvunget til å gå av. En stor del av kampanjene falt også sammen.

<sup>7</sup> Delstatsvalget i 1991 ble utlyst og holdt i forbindelse med nasjonalvalget, der mange stemte på Kongresspartiet i sympati med Rajiv Gandhi, som nylig var blitt myrdet.

#### *Nye utviklingssatsninger på fastere lokal og politisk grunn*

Mange av de engasjerte aktivistene nektet å gi opp. I stedet slikket de sårene, så tilbake på sine erfaringer og søkte nye veier. Som vi har sett, tydet tidligere erfaringer på at virkelig desentralisering av ressurser og beslutningsrett til distrikter og kommuner var en nøkkel til fremgang. Men de etablerte politikerne var lite innstilt på å gjennomføre dette på egen hånd. Nå måtte altså aktivistene selv utvikle en effektiv måte å sette planene ut i livet på. Denne gangen ble deres arbeid paradoksalt nok forenklet av det faktum at sentralregjeringen i New Delhi var blitt pådriver for en viss desentralisering, om enn av helt andre årsaker.<sup>8</sup> Dermed kunne aktivistene i Kerala mobilisere bred støtte – også blant ledende moderate akademikere og andre personligheter – for sin kritikk av den nye konservative delstatsregjeringen, som ikke engang gjennomførte den desentraliseringen som regjeringen i New Delhi tok til orde for. Og politikerne fra sentrum-venstre-fløyen, som nå var i opposisjon, var selv sagt ikke sene om å stille opp. Tvert imot, aktivistene lokket dem til å avlegge det ene forpliktende løftet etter det andre om hvor mye bedre de skulle pådrive desentraliseringen om de bare fikk komme til makten.

Samtidig motvirket selvsagt den konservative delstatsregjeringen de tidligere kampanjene. Det var bistre tider, og mange sympatisører falt fra. Likevel fortsatte flere aktivister på egen hånd så langt det lot seg gjøre. Særlig gjaldt dette kartleggingen av ressurser. En serie pilotprosjekter ble drevet videre. Man gjorde viktige erfaringer av kartleggingen og de ulike måtene man deretter igangsatte lokale utviklingsprogrammer på.

I 1994 lyktes dessuten aktivistene med å gå til motoffensiv gjennom å mobilisere og demonstrere all den kunnskap og handlekraft Keralas mange vel-skolerte og intellektuelle hadde når det gjaldt alternative, men udogmatiske utviklingsveier. Aktivistene arrangerte en gedigen konferanse – «Kerala Studies Conference» – med drøyt 1500 deltakere og omkring 500 rapport-presentasjoner. Det velsmurte arrangementet, som inkluderte lokale ressurser og frivillig innsats fra så vel akademiske som politiske og faglige aktivister, var så imponerende at det inspirerte til selvransakelse blant mang en internasjonal

<sup>8</sup> Sentralregjeringens mål i denne forbindelse var å fremme sin nye liberale økonomiske politikk, og å nå direkte ut til distriktene og kommunene uten å måtte gå veien om delstatsregjeringene.



deltaker som hadde slitt med å få selv små arbeidsgrupper til å fungere.<sup>9, 10</sup>

Riktignok maktet man ikke å følge opp denne konferansen med så mange regionale seminarer som man opprinnelig hadde planlagt. Og riktignok glimret konkrete lokale utviklingsprosjekter fremdeles med sitt fravær da venstre-sentrums-fronten utformet sin strategi i forkant av kommune- og distriktsvalgene i 1995 og delstatsvalget i 1996. Men misnøyen med det konservative styret var omfattende. Venstre-sentrums-fronten vant på samtlige nivåer og kunne danne ny regjering.

Denne gangen hadde dessuten reformtilhengerne et mye bedre utgangspunkt. Politikerne hadde allerede forpliktet seg til desentralisering, og aktivistene selv hadde mobilisert mengder av både teoretisk og praktisk kunnskap om hvordan man kunne fremme alternativ utvikling nedenfra. Dermed var det mulig for ledende reformister innen venstre-sentrums-fronten å presentere omfattende og ferdige planer for hva som kunne og burde gjøres under ledelse av Kerala State Planning Board. Disse planene ble presentert med betydelig taktisk skikkelighet, uten at tvilsomme krefter verken rakk eller greide å legge hindringer i veien. Ved siden av industrielle og finansielle spørsmål var det nå tid for en fornyet satsing på alternativ folkelig utvikling på lokalt nivå.

#### *Reformistenes målsettinger*

Hva var så de viktigste tankene bak de nye anstrengelsene? I begynnelsen framholdt de reformvennlige at distriktene, og spesielt kommunene (*panchayate*), helt siden delstaten ble grunnlagt, bare hadde kunnet ta beslutninger om detaljer, og at de ikke hadde hatt noen egne ressurser å snakke om. Å forandre fordelingen av delstatens løpende virksomheter og utgifter skulle ta tid – men man kunne begynne med investeringsbudsjettet. Og etter venstre-sentrums-frontens valgseier i 1996 lyktes faktisk reformistene med å få igjennom en beslutning om at kommunene, via State Planning Board, skulle få mellom 35 og 40 % av investeringsbudsjettet – en økning fra nesten ingenting.

9 Kontrasten kunne ikke ha vært større til det propagandistiske spektaklet som ble arrangert et halvt år senere i Tamil Nadu – «Tamil Studies Conference» – initiert av delstatsminister Ms Jayalalitha. I dette spørsmålet bygger jeg på Ingrid Widlunds forskning om den politiske diskursen i Tamil Nadu. Dette arbeidet er en del av hennes doktorgradsprosjekt ved Uppsala Universitet.

10 Oppsummeringer av alle rapportene som ble presentert på dette arrangementet, er samlet i fire bind. For et forsøk på sammenfatning, se Isaac og Tharakan (1995).

Videre, hevdet reformistene, hadde all planlegging hittil skjedd ovenfra. Ved siden av de såkalte District Collectors hadde ulike departementer og myndigheter tatt hånd om sin egen lille del av virksomhetene, selv på det laveste nivået. Virksomhetene hadde verken blitt samordnet eller formulert ut fra lokale behov og muligheter. Ifølge reformistene var det nå på tide å snu opp ned på dette. Mål og virksomheter måtte formuleres og samordnes lokalt. Riktignok mente de at en viss andel sentral og regional koordinering fortsatt var nødvendig, men den skulle skje via State Planning Board og i bredest mulig samarbeid med alle tenkelige interessegrupper. På denne måten skulle den nye satsningen i Kerala bli mindre dominant og mindre partipolitisert enn desentraliseringen som hittil hadde vært mest framgangsrisk i India, nemlig den som skjedde i Vest-Bengal.

Et sentralt politisk argument blant reformistene var dessuten at de fleste folkebevegelser – særdeles de politiske bevegelsene og fagorganisasjonene – hittil hadde konsentrert seg om å stille krav om statlige og kommunale innlegg, og dessuten gjort sitt ytterste for at disse skulle gagne deres egne medlemmer og sympatisører. Ifølge reformistene hadde dette skapt forventninger om at staten skulle ta hånd om alt. Det hadde også ført til så sterke motsetninger mellom ulike særinteresser at folks egen medvirkning og utviklingsinnsats som alle kunne dra nytte av, hadde blitt redusert. Nå var målet i stedet å fremme samarbeid og få i gang bredest mulige diskusjoner om hva som behøvdes i egen kommune, og deretter å initiere de nødvendige tiltak for å oppnå dette. På flere områder ble det nå stiftet brede samarbeidskomiteer.

Selvsagt handlet ikke alt dette om noen upolitisk «developmentalisme». Tvert imot var det venstrekreftene som bevisst hadde satset politisk på at *alle* kommuner og innbyggere skulle ha like muligheter til å delta i de nye satsningene de initierte. Det gjaldt å konkurrere om best mulig politikk for og med folkeflertallet, snarere enn for og med sine egne medlemmer og klienter.

Reformistene både arbeidet med offentlig forvaltning og etablerte bevegelse og nye frivillige organisasjoner som KSSP. Erfaringer fra tidligere kampanjer viste at man måtte gå via institusjonaliserte og legitime organisasjoner som virke til langsiktig holdbar virksomhet. Frivillig engasjement forutsatte politiske initiativer og legitimitet. Samtidig tok man også sikte på å engasjere friskt blod, inkludert aktive ungdommer og eksperter, som skulle utfylle de etablerte organisasjonene. På det laveste nivået forsøkte man å grunnlegge naboskapsfora som kunne forene det fragmenterte sivile samfunnet. I tillegg

skulle alle dokumenter og beslutninger offentliggjøres. Aktivistene håpet at sluttresultatet av dette storslagne forsøket på å introdusere og tilpasse et fordypt demokrati ikke bare skulle være en bedre økonomisk og sosial utvikling, men også en fornyelse av de etablerte faglige og politiske bevegelsene og av stat og kommune. Partiene, for eksempel, skulle ikke lenger bare konkurrere om å hjelpe «sine egne», men også om å utvikle hele kommuner.

Videre var de nye satsningene i første rekke sosiale og utenomparlamentariske. Det viktigste, sa man, var ikke å fremme vekst for enhver pris, men å kunne engasjere vanlige folk i arbeidet, slik at de selv kunne påvirke utviklingen. Og nesten like viktig, la man til, var det at diskusjonen omkring lovene og forordningene som skulle muliggjøre desentralisering, ikke var forbeholdt politikere og eksperter – for da kunne eventuelle motstandere stikke kjepene i hjulene. I stedet var det essensielt at folk satte i gang med eget arbeid lokalt, at de så konkrete resultater av dette arbeidet, og at dette i neste omgang inspirerte dem til å kreve virkelig desentralisering.

#### *Iverksettelse av reformene*

Hvordan skulle man så sette alle disse planene ut i livet? Allerede før den nye venstre-sentrum-regjeringen tiltrådte i 1996, var en sekstrinnsplan formulert. Først sammenstilte man det nødvendige informasjonsmaterialet og lærte opp et stort antall informasjonsarbeidere. 600 informasjonsarbeidere på sentralt nivå skulle tilsammen lære opp om lag 15 000 på regionalt nivå, og disse skulle igjen lære opp 100 000 andre i de lokale kommunene. Tanken var at et liknende opplæringsystem siden skulle gjentas for hvert eneste trinn i kampanjen.

Allerede fra midten av august til oktober det året gjennomførte de av Keralas nesten 1000 kommuner som ønsket å få hånd om deler av investeringsbudsjettet, lokale allmannamøter ved hjelp av informasjonsarbeiderne. Alle innbyggerne hadde adgang til møtene, og her kunne de formulere hvilke problemer de anså som alvorligst, og hvilke utviklingsstrategier som var mest nødvendige. Man regner med at rundt 10 % av befolkningen som helhet, eller om lag tre millioner mennesker, hvorav en femdel kvinner, deltok på disse møtene. Rapportering og oppfølging skjedde siden ved etterfølgende møter.

Fra oktober til slutten av året hadde hver kommune gjennomført en analyse av sin historie, sine naturressurser og sine mål. Analysene ble utført av arbeidsgrupper som ble nedsatt av allmannamøtene. Rapportene ble godkjent

ved utviklingsseminarer der valgte lokalpolitikere, lokaladministratører og eksperter deltok, og ble deretter sendt via distriktene til State Planning Board. Dette var et av kampanjens høydepunkter. Mange av kommuneanalysene holdt en så høy standard at de kunne ha blitt godkjent som en masteravhandling på universitetsnivå.

Fra årsskiftet og fram til mars 1997, da de økonomiske forutsetningene ble tydeligere, utformet drøyt 10 000 arbeidsgrupper på ulike nivåer konkrete prosjekter. Fra mars til juni gikk man så igjennom hvilke spesifikke ressurser som kunne mobiliseres, for deretter å utforme lokale planer. I resten av arbeidsåret ble disse planene integrert på blokk- og distriktsnivå. I løpet av det første året handlet det om å fordele drøyt 2700 millioner rupier<sup>11</sup> i form av prosjekter som var utformet av sentrale delstatsmyndigheter, men som skulle iverksettes gjennom de lokale myndighetene. I tillegg skulle rundt 7500 millioner rupier fordeles som finansiering til lokalt utformede prosjekter. Ifølge de allmenne direktivene for pengebruken skulle man i høyden bruke rundt 30 % av beløpet på veier og liknende, kanskje noe mer på den sosiale sektoren, og for øvrig prioritere produksjonsfremmende tiltak. Alt dette skulle dessuten gjøres i full åpenhet, og uten å utvide den offentlige sektoren.

Derfor håpet man at det nå skulle la seg gjøre å iverksette prosjektene. Men arbeidsgruppene fungerte ikke så bra som man hadde håpet. En ytterligere fase ble derfor påkrevet, med ekspertgranskning og rettelser. Med dette ble arbeidet forsinket, og i oktober 1997 virket det som om prosjektene hadde kjørt seg fast. Både offentlig ansatte administratører og eksperter var sendte direkte. Mange offentlig ansatte administratører og eksperter på sentralstatsnivå var ikke utplassert i de lokale etatene, og trenerte situasjonen. Først etter at visse politikere – deriblant den kommunistiske patriarken E.M.S. Namboodiripad – grep inn, og et tusentall frivillige eksperter hadde blitt mobilisert, kunne man begynne å gjennomføre prosjektene.

#### *Nye lærdommer*

Under arbeidet med denne artikkelen er det ennå for tidlig å vurdere den andre kampanjen som helhet. Den er uten tvil unik og modig, og derfor vekker den oppmerksomhet – også internasjonalt.

Rapporter fra lokalpressen, mine lokale informanter og kolleger (inkludert

<sup>11</sup> En krone tilsvarer om lag fem rupier, men lokalt er selvsagt rupiens kjøpekraft sterkere.



kampanjens primus motor og hans kritikere) tyder på rimelig gode resultater. Sammenliknet med skeptikernes bange anelser har det til og med gått svært bra. Blant de 1000 kommunene er kampanjelederne strålende fornøyd med resultatet i rundt 15%, misfornøyd med 20%, og måtelig imponert av resten. Målet nå er at en majoritet av kommunene skal kunne klassifiseres som svært framgangsrrike. Det skal ikke skjules at det er flere problemer, og at det oppstår kritikk både blant politiske grupper og blant alminnelige folk på *panchayat*-nivå. Men det at politikerne har begynt å bekymre seg, signaliserer delvis at den kampanjen og desentraliseringen som de ikke pleide å ta alvorlig, er i ferd med å bli en reell og allmenn politikk. Og kritikken nedenfra er i stor grad et tegn på at folk er i ferd med å bli engasjerte, og at de nå kan få innsyn i offentlige praksiser som tidligere ikke var transparente. Den er også et tegn på at folk i økende grad gjør motstand mot uforstandlig ressursbruk og korrupsjon, noe som tidligere var mindre transparent, og som foregikk høyere opp i systemet, hvor legfolk ikke kunne bekjempe det. Med disse relative framskrittene i minnet skal vi nå konsentrere oss om de vanskelighetene som kampanjen støtte på, og de lærdommene dette kan gi oss.

For det første er kampanjen selvsagt ikke i stand til å løse alle slags problemer. Keralas mangelfulle industriutvikling, den negative handelsbalansen og vanskelighetene som delstatens mange migrantarbeidere strir med, er bare noen av de problemene som krever andre typer løsninger. Men så har da ikke heller aktivistene sagt at alternativ lokal utvikling ville løse alle problemer. Og faktum er jo at man «bare» disponerer drøyt 35% av investeringsbudsjettet. Mer alvorlig er det at de lokale prosjektene – med noen få unntak – har fått få ringvirkninger for de større sentrale økonomiske satsningene, for migrantarbeidernes situasjon og for den best mulige anvendelse av deres sparepenger. Disse problemene er kampanjeledelsen oppmerksom på, og spørsmålet er snarere hvilke hindringer den står overfor. En mulighet er å bygge videre på den kooperative sektoren, noe som er spesielt viktig når man ikke får anledning til å bygge ut det offentlige. Men for å makte dette må kooperative reformeres og renses for politiske og økonomiske særinteresser, noe man håper at et revidert lovverk skal gi grunnlaget for.

Kritikerne som klandrer kampanjen for ikke å sette klassekamp i høysetet, og for ikke å angripe kapitalismen i tilstrekkelig grad, har selvsagt rett. Men dette var jo heller aldri poenget. Så vel i dagens Kerala som under kolonitiden blir nesten all form for dynamisk økonomisk utvikling hemmet – også den kapitalistiske. Tidligere forsøkte venstrebevegelsen å bøte på dette gjennom

tiltak som jordreformer, som skulle gjøre det mulig for brukerne selv å øke produksjonen. Nå forsøker dagens reformister «bare» å vende tilbake til dette utviklingsfremmende trekket innen den progressive bevegelsen og finne nye framgangsmåter for å få folk selv – i motsetning til de velbeslattede – til å stimulere til investering og økning i produksjonen.

Det alvorligste problemet er imidlertid at det fremdeles er uklart hvilke av hindringene for utvikling som skal bekjempes denne gangen, i og med at både de store jordeierne og leilendingssystemet er uskadeliggjort. Dette spørsmålet er det vanskelig å svare på, etter som nåtidens utbytting, underordning og kapitalakkumulering er svært komplisert, og flere av klassegrensene fra gamle dager er visket ut. Dessuten går aktivistene selv som katten rundt grøten. For faktum er at også en god del av venstre-sentrum-regjeringens velgere er innblandet i alt fra patron-klient-relasjoner innen fagforeninger og partier til markedsspekulasjon og uproduktivt bruk av dyrkbar jord og migrantinn-tekter.

Ved siden av denne abstrakte kritikken kan det være instruktivt å ta utgangspunkt i tre av de konkrete vanskelighetene som aktivistene har støtt på, og spørre seg hva de tyder på. For det første hevder enkelte kritikere at kampanjen er for sterkt knyttet til venstre-sentrums-fronten generelt og til CPI-M spesielt. Framfor alt hevdes det at kampanjens ledelse og dens nøkkelaktivister kommer fra fronten, spesielt fra CPI-M, samtidig som statlige ressurser benyttes for å støtte opp om frontens sympatisører, igjen spesielt CPI-M sine. Denne kritikken later imidlertid til å være preget av politiske halvsannheter. Selvsagt er kampanjen politisk, men ikke snevert partipolitisk (i alle fall ikke idet jeg skriver dette), og ikke utelukkende til fordel for visse grupper. I stedet er den politisk på den måten at aktivistene dels samarbeider med politiske og faglige organisasjoner, og dels drar nytte av frivillig organisering og statlige ressurser til fordel for en lokal utviklingspolitikk som ikke er ekskluderende, men som fremmer allmenne interesser. Og selvsagt domineres kampanjeledelsen og de sentrale informasjonsarbeiderne av venstre-sentrums-folk generelt og CPI-M-sympatisører spesielt. Men med tanke på deres kunnskaper og erfaringer, og med tanke på at dette partiet er det som har flest grasrotmedlemmer og sympatisører, er dette like uunngåelig som at næringslivskampanjer domineres av borgerlige eksperter og forretningsmenn. Og selvsagt har lederne og informasjonsarbeiderne lite imot å styrke sine respektive partier. Hensikten med kampanjen er imidlertid at dette bare skal skje gjennom å gjøre partiene i stand til å fremme lokal utvikling for de mange, og ikke bare for

sine egne. Selvsagt finnes det tilfeller hvor lokalpolitikere, administratorer og relaterte kontraktører utnytter desentraliseringen av midlene og distribuerer godene til sine egne klienter. Men dette er imot kampanjens regler for hvordan pengene skal benyttes. Nye økonomiske kontrollrutiner er i ferd med å bli innarbeidet. Alt skal gjøres i full åpenhet. Og lokale grupper, foreninger, mottakere og deltakere på de lokale allmøtene blir stadig bedre i stand til å holde øye med hva som foregår, og til å slå ned på uregelmessigheter. Man har til og med vært ekstra nøye med at alle politiske interessegrupper er blitt rekruttert til koordineringsorganene på ulike nivåer. Og så vidt meg bekjent tyder selv ikke samtaler med kampanjens kritikere på at kommuner med venstre-sentrum-majoritet har fått noen positiv særbehandling, på tross av at det innen venstre-sentrum-fronten fremdeles finnes kritiske røster mot å «gi fra seg makt og penger til kommuner der venstrebevegelsen ikke dominerer». Faktum er at kommunene der Kongresspartiet dominerer (rundt 40 %), har ekstra gode muligheter til å få mange ressurser dersom Kongresspartiets medlemmer virkelig engasjerer seg. Dette er en naturlig følge av at kampanjeledelsen gjør sitt beste for å demonstrere sin upartiskhet.

Derimot stemmer det nok at de partiene i venstre-sentrum-fronten som ikke viste noe nevneverdig engasjement i bredt utviklingssamarbeid, fikk mindre innflytelse enn de kunne ha hatt dersom de på vanlig vis hadde utnyttet sin politiske tyngde ved valgene, og dersom de hadde krevd privilegert representasjon i alle mulige styre- og komiteer. Det samme gjelder visse ministre, som har sett sine toppstyrte departementer bli svekket. Og tilsvarende gjelder for medlemmer av delstatsparlamentet, som ikke lenger kan dra nytte av egne fond for sine hjemtrakter etter at ressursene ble desentralisert. Grupperinger og ledere innen det dominerende partiet CPI-M fikk på den annen side styrket sine posisjoner. Både innen State Planning Board og i partiledelsen har man forsøkt å beskytte kampanjen fra innbyrdes stridigheter. Nå har partiet som helhet gått så langt i sin satsning at det knapt finnes noen vei tilbake. Imidlertid bør det hevdes at i månedsskiftet februar-mars 1999 møtte kampanjen motbør da de små venstre-sentrum-partiene, anført av CPI, klarte å redusere de frivillige ekspertenes innflytelse på alle nivåer til fordel for politikere og administratorer. Dette skjedde på tross av at mange av de sistnevnte ennå ikke var blitt forflyttet til lokalnivåene, og at de ikke hadde vist særlig entusiasme for desentralisering og planlegging nedenfra.

Kampanjens resultater tyder dessuten på at det verken automatisk går best i venstre-sentrums-styrte kommuner eller i kommuner der marked og det

sivile samfunn lenge har stått sterkt. Folkelig og demokratisk utviklingsarbeid kan ikke bare skapes gjennom politiske vedtak. Ei heller skapes de automatisk i kjølvannet av stabil privat virksomhet og et sterkt foreningsliv. Alle foreneste intervjuer i en rekke *panchayats*, tyder på at kampanjen hittil har støtt på flest vanskeligheter i det sørlige Kerala, der både markedet og det sivile samfunn har stått sterkest fra gammelt av. Samtidig kan ikke framskrittene i de sentrale og nordlige delene av Kerala helt og holdent tilskrives det faktum at det er her venstrebevegelsen tradisjonelt har stått sterkest. En annen viktig forskjell mellom nord og sør er nemlig at samfunnslivet i sør generelt er så mye mer kommersialisert og privatisert. Dessuten finnes det viktige unntak i sør, der kampanjen var svært vellykket, mens det ikke alltid har gått like bra i sentrum og i nord. I slike tilfeller synes nøkkelspørsmålet å være forekomsten av entusiastiske kommunepolitikere og genuine folkelige organisasjoner innrettet mot politisk utviklingsarbeid som ikke er snevert partipolitisk, og som ikke utelukkende gjør krav på statlige og kommunale inngrep. Her spiller ofte KSSP-aktivister en viktig rolle.

Et annet konkret problem er at kampanjen har blitt anklaget for å forsøke å erstatte det representative demokratiet med røde folkemaktsorganisasjoner. Som kjent har flere av aktivistene lenge vært så frustrert over det etablerte politiske systemet hvor partiene bare tekkes sine egne, at de foretrekker direkte-demokrati, konsensusbeslutninger og folkelig deltakelse framfor konstitusjonelt regulerte representative beslutningsformer. Men samtidig bør vi merke oss at KSSP i årenes løp har utviklet seg fra å være en typisk NGO som drev individuell, upolitisk foreningsvirksomhet, til å drive fram et politisk orientert utviklingsarbeid i samarbeid med staten, kommunene og deres respektive politiske representanter. En fundamental forskjell mellom KSSPs arbeid i de første kampanjene fram til 1991 og de påfølgende kampanjene er at engasjementet for desentralisering og fast samarbeid med kommunene er blitt helt grunnleggende. Dessuten er aktivistene blitt stadig mer påpasselige med å velge politikere og statlig og kommunalt ansatte er representerte i alle nye styringsorganer.

Men selvsagt finnes det konflikter. Et viktig formål med både de tidligere og de nåværende kampanjene er jo å engasjere flere folk, unge som gamle, i lokalt utviklingsarbeid, for på den måten å fornye og vitalisere det politiske systemet. Og selvsagt kan man hevde at kampanjen kanskje også burde ha prioritert utdanning av kommunepolitikere, inkludert de mange uerfarne,



men politisk mer fristilte kvinnene som nå er kommet inn takket være de nye nasjonale kvoteringsreglene.<sup>12</sup> Nå står imidlertid dette høyt på kampanjeledelsens agenda, og for meg er det et mysterium at ikke utenlandske bistandsorganisasjoner og kommuneforbund – for eksempel de skandinaviske – bokstavelig talt har kastet seg over denne unike muligheten til virkelig å gjøre nytte for seg.<sup>13</sup>

Et tredje konkret problem er vanskelighetene med å samarbeide med etablerte administratorer og tekniske eksperter. Som jeg tidligere antydte, risikerte jo hele kampanjen å gå i stå etter et drøyt år, da flere av de planlagte prosjektene ikke kunne gjennomføres på grunn av samarbeidsproblemer med de statlige ekspertene som skulle gi klarsignal. Dette problemet er minst like stort som det at enkelte delstatspolitikere ikke er begeistret over at desentraliseringen reduserer deres innflytelse.

I virkeligheten er konfliktene med administratorne og ekspertene dessuten bare toppen av et isfjell. Mens utviklingskampanjen går framover i raskt tempo, fortsetter det juridiske grunnlaget for den politiske og administrative desentraliseringen i kommunene og distriktene å forsinke prosessen. Det samme gjelder omplassering og opplæring av alle viktige administratorer. Den såkalte Sen-komiteen, som har til oppgave å risse opp retningslinjene, kom raskt fram til forholdsvis radikale prinsipper. Men snart stagnerte arbeidet med detaljene i komiteen. Flere politikere, selv innen venstre-sentrum-fronten, og mange administratorer medvirket til å forpurre og forhindre prosessen. Arbeidet – som var preget av kompromisser – går langsomt framover. I slutten av februar 1999 ble endelig panchayat-loven – *Panchayat Raj Act* – forbedret. Men det gjenstår å se når og hvordan de faktiske reguleringene vil bli utarbeidet og implementert, sammen med utplasseringen av tilstrekkelig administrativt personell.

Årsaken til dette problemet ligger selvsagt i de særinteressene som nå er blitt berørt. Aktivistene kan ikke så lett forandre dem, ettersom de har dype røtter, også blant venstre-sentrum-frontens medlemmer og velgere. Men der-til kommer også mer prinsipielle uenigheter, blant annet om hvor stor innflytelse de folkevalgte skal ha i forhold til administrasjonen, som er mer regelbunden. Noen hevder at alle lokale administratorer (inkludert District

<sup>12</sup> Ifølge disse reglene skal en tredel av alle representanter i lokale politiske organisasjoner være kvinner.

<sup>13</sup> I skrivende stund later det til at det bare er Sveits som har fått opp øynene.

Collectors) bør underordnes de folkevalgte. Andre hevder at man ikke bør ødelegge den skjøre balansen mellom politikere og administrasjonen fordi det er de sistnevnte som holder landet på rett kjøl, maktthungrige og korrupte politikere til tross. Til sist pågår det også en mer alvorlig debatt om hvilken innflytelse de frivillige bør ha på forholdet mellom politikere og administrasjonen – både så lenge det ikke er utplassert tilstrekkelig administrativt personell, og når det gjelder folkelig deltakelse på lengre sikt.

Svaret fra kampanjelederne selv er at de bevisst har avstått fra å blande seg for mye inn i politiske, administrative og juridiske konflikter, for i stedet å konsentrere seg om å få i gang reelle utviklingsforsøk. Allerede under jordreformene viste det seg nytteløst å vente på at nye lover og regler ble utarbeidet innen man begynte å iverksette reformene. Dessuten var det vanskelig å organisere massebevegelser i slike formelle spørsmål. Det eneste som ga resultater, var å mobilisere folk til å iverksette jordreformene på grunnlag av generelle politiske beslutninger innen det formelle var helt ferdig. Først da ble det makt bak ordene. På samme måte, sier man, gjelder det nå å skape forventninger og å få i gang konkrete prosjekter som folk virkelig har nytte av, slik at det oppstår en mektig og bred bevegelse bak kravene om desentralisering og nye regler og prinsipper.

Det ligger svært mye i dette argumentet. Men hvis det skulle tilspisse seg, vil det oppstå problematiske motsetninger mellom aktivistenes folkemakt på den ene side og administrasjonenes konstitusjonalisme på den annen. Dette vil straks forpurre etableringen av et institusjonalisert lokalt folkestyre. For at politikken skal komme folk flest til gode, er det ikke tilstrekkelig å stille krav til eliten. Folk må selv engasjere seg. På samme måte kan ikke de nødvendige desentraliseringene skapes av utviklingsarbeidet, eller av det man håper at dette vil føre til. Det kan bare *muliggjøre* desentralisering. Den konkrete desentraliseringsprosessen, og det engasjementet som trengs for å få dette til, må folk selv ta del i. Det gjenstår imidlertid å se hvorvidt effektive desentraliserings- og utplasseringsreguleringer vil bli iverksatt. Det gjenstår også å se om den formen for folkelig deltakelse som er blitt praktisert, kan bli institusjonalisert. I så fall trenger ikke den svekkelsen av kampanjen som vi ser i dag (gjennom svakere deltakelse av frivillige eksperter), nødvendigvis føre til lokalt sjefsvelde blant visse venstrepolitikere og andre i første omgang.

### Avslutning

De nye utviklingsforsøkene i Kerala er uten tvil en intellektuelt imponerende, demokratisk og sosialt dynamisk måte å forsøke å løse noen av Indias og den tredje verdens sentrale problemer på: betydningen av mer demokrati og folkelig deltakelse, behovet for å kombinere økonomisk vekst og sosio-økonomisk utjevning uten å skade miljøet, motvirkning av et forsteinet politisk sjefsvelde, og å sette nye spørsmål og ny mobilisering på dagsordenen, men uten å underminere tidligere framskritt.

Keralas høye utdannelsesnivå, det usedvanlig aktive sivile samfunnet og de sterke faglige og politiske organisasjonene, gjør nok Kerala til et spesielt tilfelle. Delstatens kampanjer og politikk kan derfor neppe gjentas i andre deler av India eller verden for øvrig uten betydelige modifikasjoner. Men samtidig er Kerala det vi kaller et kritisk tilfelle. Som jeg påpekte innledningsvis, har man jo allerede testet deler av dagens oppskrift under relativt fordelaktige omstendigheter. Med andre ord: Har man et problem i Kerala, er det sannsynligvis enda vanskeligere andre steder. Og gjennom å studere de nye alternativene som Kerala har begynt å utvikle, kan vi dessuten ta skrittet fra kritikk til konstruktiv lærdom.

Som vi vet, går dagens toneangivende oppskrift ut på at problemene i den tredje verden må løses ved at vi skaper et sterkere sivil samfunn og mindre, men «bedre» stat og politikk. Oppskriften sier videre at dette skal skje dels gjennom privatisering, deregulering og desentralisering, dels gjennom forsterkning av den politiske og statlige «kjernevirksomheten», og dels gjennom støtte til frie medier og frivillige organisasjoner.

Erfaringene fra Kerala tyder på at mye av dette er misvisende. Som vi vet, ble de første utviklingsatsningene ikke forhindret av desentralisering i sin alminnelighet, men av mangelen på kommunalt selvstyre. Og utover privatisering og deregulering har de vanlige oppskriftene få botemidler for sammenkoplingen mellom mektige interesser og den eksisterende ordningen i Kerala. I mange år var det bare et fåtall av venstre-sentrums-politikere som gikk mot strømmen. Aktivistene som engasjerte seg i utviklingsforsøkene via det sivile samfunn, hadde dessuten ikke mulighet til å påvirke de mektige gruppene. Og etter jordreformen har den privatiseringen, dereguleringen og kommersialiseringen som dagens moteriktige teorier etterlyser, motvirket snarere enn fremmet interessen for felles produktive satsninger. Den har også fremmet snarere enn motvirket fragmenteringen i det sivile samfunnet, og særinteressene i politikken.

Nøkkelene til de fornyede utviklingsforsøkene fra midten av 1990-tallet var politiske initiativer til desentralisering, samt at venstre-sentrums-fronten vant valget i 1996. For å samordne statlige og folkelige lokale anstrengelser integrerte aktivistene dessuten sine utviklingsprosjekter i den kommunale virksomheten, og initierte og koordinerte den ovenfra, gjennom State Planning Board.

I tillegg til de imponerende resultater som man dermed oppnådde, tyder selv de nye problemene på viktigheten av folkelig og politisk – men ikke snevert partipolitisk – engasjement. På den ene side går arbeidet dårligst der både privatiseringen og kommersialiseringen er sterkst, og hvor det sivile samfunnet derigjennom er blitt fragmentert. På den annen side er det heller ikke tilstrekkelig med tradisjonelt venstre styre med gammeldagse organisasjoner og velgere som ikke alltid er så innrettet mot produksjon lenger.

Videre synes det vanskelig å vitalisere det politiske systemet uten samtidig å satse på opplæring av kommunepolitikere og administratorer. Dessuten kreves det sterkere samordning mellom lokale og mer overgripende utviklingsprosjekter, både på delstatlig og på politisk nivå. Til slutt henger arbeidet med å revidere lover og regler langt etter. Det er ikke tilstrekkelig å igangsette omfattende lokale utviklingsprosjekter for siden å overlate det politiske og administrative arbeidet med reglene til den gamle eliten. Og nå som politikere og administrasjonen innser at desentralisering og folkelig deltakelse virkelig foregår, gjør de selvsagt sitt beste for ikke å bli tilsidesatt. Det som til syvende og sist er viktigst, er å institusjonalisere den folkelige deltakelsen som har vært praktisert, for derigjennom å etablere fruktbare kontrollrutiner så vel som samarbeid mellom politikere, administrasjonen og de frivillige. Følgelig kan meget vel utfallet av de nye KSSP-aktiviteter som tar til midtveis i 1999, bli avgjørende. Hensikten med denne aksjonen er å engasjere alle frivillige (innpansjens prinsipper i live, samt å hjelpe folk på grasrota til å holde øye med politikernes og administrasjonen.

Oppsummert kan vi si at folkelig samarbeid i et sivil samfunn som er sterkt, men fragmentert av kommersialisme og privatisering, ikke er noen garanti for framskritt. I flere tilfeller, men selvsagt ikke i alle, trenger man i stedet mer (ikke mindre) politikk, for både å muliggjøre og å gjennomføre demokratisk samordning av ulike forsøk, både på delstatsnivå, på kommunalt nivå, og overfor det vi kan kalle det sivile nivå.



## Litteratur

- Bandyopadhyay, D. 1977. People's Participation in Planning. Kerala Experiment. *Economic and Political Weekly*. September 27, 1977.
- Chekkurthy, N.P. (red.). 1997. *The People's Plan: A Debate on Kerala's Decentralised Planning Experiment*. Kozhikode: Calicut Press Club.
- Franke, Richard. W. og Barbara H. Chasin. 1989. *Kerala: Development through Radical Reform*. San Francisco: Food First.
- Franke, Richard, W. og Barbara H. Chasin. 1997. Power to the Malayalee People. *Economic and Political Weekly*. November 29, 1997.
- Franke, R.W., B.H. Chasin, G. Parayio, G. Omvedt, P. Heller, A. Parel, K.K. George, M.P. Parameswaran, O. Törnquist, W.M. Alexander og J. Tharamangalam. 1998. The Kerala Model of Development: A Debate (Part I-II). *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. Vol. 30, nr. 3 og 4.
- Frontline. 1987-1999.
- George, K.K. 1993. *Limits to Kerala Model of Development*. Trivandrum: Centre for Development Studies.
- Indian Express* (Kerala-utgaven), 1993-1995.
- Isaac, Thomas T.M. og K.N. Harilal. 1997. Planning for Empowerment. People's Campaign for Decentralised Planning in Kerala. *Economic and Political Weekly*, January 4-11, 1997.
- Isaac, Thomas T.M. og Michael P.K. Tharakan. 1995. Kerala: Towards a New Agenda. *Economic and Political Weekly*. August 5-12, 1995.
- Isaac, Thomas T.M. 1998. Decentralisation, Democracy and Development. Paper to workshop on Civil Society, Authoritarianism and Globalisation, Stockholm, 18-20 September, 1998.
- Isaac, Thomas T.M., W. Richard Franke og M.P. Parameswaran. 1997. From Anti-Feudalism to Sustainable Development: The Kerala People's Science Movement. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 29, No. 3, 1997.
- Ramachandran, V.K. 1996. On Kerala's Development Achievements. Drèze, Jean og Amartya Sen, *Indian Development: Selected Regional Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Rammohan, K.T. 1998. Kerala CPI(M): All That Is Solid Melts into Air. *Economic and Political Weekly*, October 3, 1998.
- Tharamangalam, Joseph. 1998. The Perils of Social Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Volume 30, No. 1, 1998.
- The Hindu* (Kerala-utgaven), 1995-1999.
- Törnquist, Olle 1989. *What's Wrong with Marxism? Volume I: On Capitalists and State in India and Indonesia*. New Delhi: Manohar.
- Törnquist, Olle 1991a. *What's Wrong with Marxism? Volume II: On Peasants and Workers in India and Indonesia*. New Delhi: Manohar.
- Törnquist, Olle. 1991b. Communists and Democracy: Two Indian Cases and one Debate. *Bulletin of Concerned Asian Scholars* Vol. 23, nr.2.
- Törnquist, Olle (med P.K. Michael Tharakan). 1995. *The Next Left? Democratisation and Attempts to Renew the Radical Political Development Project: The Case of Kerala*. København: NIAS-Books.. (Også i *Economic and Political Weekly*, July 13, July, 20 and July 27, 1996.)
- Törnquist, Olle 1996. *Marginal Notes on Impressive Attempts*. International Conference on Kerala, New Delhi 9-11 December 1996 (og intervjuet med meg i *Indian Express* (Kerala edition), January 11, 1997).
- Törnquist, Olle 1998. Making Democratisation Work: From Civil Society and Social Capital to Political Inclusion and Politication - Theoretical Reflections on Concrete Cases in Indonesia, Kerala, and the Philippines, i Rudebeck, L. og O. Törnquist med V. Rojas V.: *Democratisation in the Third World. Concrete Cases in Comparative and Theoretical Perspective*. Houndmills (Hampshire) og London: Macmillan.
- Törnquist, Olle. 1999. *Politics and Development. A Critical Introduction*. London: Sage Publishers.
- World Bank. 1997. *World Development Report. The State in a Changing World*. Oxford.