

# Inte bara tillväxt utan också utveckling

Bland alla de svårigheter som Indien i likhet med många andra utvecklingsländer står inför finns det tre dilemman.

**Det första problemet** är hur man kan komma till rätta med de negativa effekterna av till exempel Jawaharlal Nehrus tidigare närmast ofrånkomliga försök frigöra sig från kolonialismens skadeverkningar genom ett kraftfullt nationalstatsbygge och central planering. *Hur kan man nu främja både mer demokrati och mer folkligt deltagande?*

**Det andra problemet** är vad man kan göra åt att marginaliseringen av flertalet indier nu förvärras när den nationella ekonomiska politiken måste anpassas till en expansiv global kapitalism. Kraven på strukturanpassning är inte lika hårda som i krisens Östasien, men tendenserna är desamma. *Hur kan Indiens gamla ideal om att främja både hållbar ekonomisk tillväxt och socio-ekonomisk utjämning föras vidare och förnyas?*

**Det tredje problemet** är hur vanligt folk politiskt ska kunna påverka sådana här nya frågor när etablerade partier och massorganisationer som är jämförelsevis progressiva och präglade av den tidigare kampen mot kolonialism och »feodala« jordägare, dels undermineras av bossvälde, kommersialism och populism, dels hotas av herrar som utnyttjar religiös och nationell chauvinism. *Hur kan man i ett sådant läge sätta nya frågor och ny mobilisering på dagordningen, utan att underminera de framsteg som trots allt uppnåtts?*

Det numera mest populära svaret på de här frågorna i både Indien och annorstädes är att man ska främja det civila samhället och samtidigt skapa en mindre men »bättre« stat. Detta ska ske genom å ena sidan privatisering, avreglering och decentralisering, och å andra sidan förstärkning av den politiska och statliga »kärnverksamheten« samt stöd till fria media och frivilliga organisationer.

Men kan detta recept verkligen fungera? Eller finns andra alternativ? Det mest givande vore att studera ett så kallat kritiskt fall. Ideala sådana finns naturligtvis inte i verkligheten. Men kanske nästan...

Den mycket rättbefolkade delstaten Kerala längs Indiens sydvästkust har osedvanligt mycket att bjuda på. Med sitt starka civila samhälle, sin jordreform, sin omfattande utbildning och sin jämförelsevis goda sociala välfärd avviker Kerala

med sina snart 30 miljoner innevånare från Indien i övrigt.

Erfarenheterna från »the land of coconuts« kan inte omedelbart tillämpas på andra håll i federationen. Samtidigt återfinns ändå flera av Indiens problem även i Kerala. Dessutom har man redan prövat delar av dagens recept under jämförelsevis fördelaktiga omständigheter. Har man problem i Kerala, lär de vara större på andra håll. Genom att studera de nya alternativ som man börjat utveckla, kan vi kanske ta steget från kritik till konstruktiva insikter. Så låt oss titta närmare på vad det är som gör Kerala så intressant.

Till att börja med är Kerala inte bara osedvanligt vackert utan har också ett av den tredje världens starkaste civila samhällen. Man kan förstås diskutera dess fragmentering (det faktum, till exempel, att det ofta finns närmast vattentäta skott mellan olika arenor och sammanslutningar). Men den offentliga debatten är livlig, de fria medierna många och de flesta människor är läskunniga och frivilligt organiserade i ett otal organisationer. Bland de senare finner vi allt från socio-religiösa föreningar och utbildnings- och utvecklingsorganisationer till miljö- och kvinnogrupper. Detta är inget nytt. Det starka civila samhället har sina rötter i folkligt baserade krav sedan andra hälften av 1800-talet i de båda av britterna dominerade furstedömena Travancore och Cochin, i dagens södra Kerala.

Man krävde större jämlikhet inom det religiösa och sociala livet, allas rätt att komma i fråga för offentlig anställning, mer rättvis ekonomisk lagstiftning och statligt stöd till utbildning, sjuk- och hälsovård. Ett slags embryo, med andra ord, till en borgerlig revolution – som dock hämmades av kolonialismen.

Härtill kommer alla politiska partier, fackföreningar och kooperativ – som dock flera forskare menar snarare hör till det politiska respektive ekonomiska samhället än till det civila, det medborgerliga. Detta organisationsliv är inte heller något nytt utan resultatet av en tudelad politiseringsprocess under första hälften av 1900-talet.

**För det första:** Å ena sidan hade organisationerna sina rötter i civilsamhällets socio-religiösa och ofta kastrelaterade samanslutningar. Å andra sidan påverkades de politiska och

ekonomiska grupperna också av allt mer betydelsefulla klass-intressen, till exempel bland jordägare, arrendatorer och jordbruksarbetare. Medan civilsamhället var starkast i dagens södra Kerala, i de relativt autonoma och jämförelsevis upplysta furstedömena, växte de starkaste klassbaserade organisationerna fram i det mer feodala norr, i Malabar, som styrdes av britterna via Madras.

**För det andra** har Kerala – vid sidan av denna starka folkliga organisering – även omfattande statliga myndigheter och organ. Det historiska mönstret är, att såväl civilsamhällets organisationer som ekonomiska intresseorganisationer och politiska grupper dels krävt statliga regleringar och verksamheter inom till exempel näringsliv och hälsovård, dels statlig stöd till till exempel privata skolor eller kredit-kooperativ. (Och efter demokratins genombrott har förstås politiska partier dessutom konkurrerat om att bli representerade i delstatens parlament och regering.)

Detta har inte lett till snabb omstrukturering av den exportledda råvaruekonomin. Sedan mer än ett årtionde är ekonomin i kris. Men ändå har stat och folkliga organisationer i Kerala byggt upp Indiens mest omfattande utbildning, hälsovård och distribution av billiga basvaror. Radikala partier och intresseorganisationer har ändå lyckats driva fram Indiens mest konsistenta jordreform. Kerala har under flera decennier framstått som ett godartat undantag, som många (inklusive nobelpristagaren i ekonomi, Amartya Sen) menat, visade att man visst kunde främja mänsklig utveckling utan att först behöva prioritera en snabb och socialt brutal ekonomisk tillväxt. Bortsett från den svaga ekonomiska utvecklingen skulle man kunna tala om ett slags tredje världens Skandinavien.

**För det tredje** har alla dessa framsteg utan ekonomisk modernisering dock bidragit till nya problem. Dels har sociala och ekonomiska förmåner sällan varit kopplade till ekonomisk tillväxt, till exempel i form av allianser mellan fackföreningar och moderniseringsinriktade företagare. Ekonomin är fortfarande kolonialt präglad. Produktionen av råvaror för export dominerar men är mindre lönsam än tidigare. Det »vanliga« jordbruket stagnerar. Industrin är fortsatt liten och svag. Det enda som växer är handels- och service-sektorn, inklusive förstås importen av konsumtionsvaror. Dels har kraven underifrån på åtgärder uppifrån medverkat till tungrodda, dyrbara, centraliserade och illa samordnade statliga organ, vari chefer och anställda dessutom utvecklats egna speciella intressen. Dels har alla de olika grupperingar-

na i civilsamhället, liksom bland fackföreningar och kooperativ, påverkat partierna och det statliga och politiska livet i stort.

På så vis har Kerala fått ett system av politiskt organiserade särintressen som främjat subventioner till diverse grupper men motverkat gemensamma satsningar på ekonomisk utveckling. *Kort uttryckt har det framgångsrika arbetet med att fördela kakan till så många som möjligt skett på ett sådant sätt och med sådana specifika intressen i förgrunden att det varit svårt att samtidigt få kakan att växa.*

Åtminstone sedan mitten av 70-talet tenderar istället mycket av produktionen att stagnera, både inom industri och jordbruk. Sedan 1996 har dessutom priset på den enda rejält expanderande produkten, gummi, sjunkit till hälften. Vidare har arbetslöshetssiffrorna stigit katastrofalt och brukar nu uppskattas till en femtedel av arbetskraften. Samtidigt får delstatsmyndigheterna in för lite skatt för att kunna bekosta det omfattande välfärdssystemet, som följaktligen förfaller. Problemet förvärras av att delstatsmyndigheterna är underordnade New Delhi i bland annat skattefrågor. Dessutom kan Kerala bara i begränsad omfattning dra nytta av alla de medel som delstatens alla migrantarbetare sänder tillbaka från utlandet. Slutligen har möjligheterna att beskydda och reformera utsatta sektorer minskat genom Indiens på senare år mer liberala ekonomiska politik.

Med en spetsformulering kan man säga, att medan den offentliga konsumtionen minskas – liksom möjligheterna att förbättra kvaliteten inom den offentliga sektorn och göra strategiska produktiva satsningar – så upprätthålls den förhållandevis höga privata konsumtionen (inklusive de allt mer omfattande privata delarna av utbildnings- och hälsovårdssystemet) genom att mängder av unga keraliter (vars föräldrar slogs för drägliga förhållanden i Kerala) arbetar under bedrövliga arbetsförhållanden på andra håll i Indien och i Gulf-staterna och sänder hem en del av sina inkomster. Dessa medel beräknas omfatta mellan tio och trettio procent av Keralas egen bruttonationalprodukt (det är svårt att göra exakta beräkningar). Men liksom gamla arrendatorer förborgerligats och sällan samverkat och producerat mera på den mark de fick genom jordreformen, är alltså migrantarbetarinkomsterna individuella och spenderas ofta improduktivt.

Så som sur gräddes på moset sprider sig också cynismen som att »ekonomin är på dekis och inget kan man göra åt det – för marknaden styr och politikerna tjänar bara egenintressen – så rädde sig den som kan«.

## Erfarenheter från Kerala

»Så som sur grädde på moset sprider sig också cynismer som att 'ekonomin är på dekis och inget kan man göra åt det – för marknaden styr och politikerna tjänar bara egenintressen – så rädde sig den som kan'.«

För det fjärde finner man trots allt samtidigt, sedan slutet av 80-talet, internationellt sett mycket imponerande satsningar för att komma till rätta med flera av de här problemen såsom satsningar som bygger på förnyade folkliga initiativ, dels inom civilsamhället, dels via politiska grupperingar och delstatsorgan på såväl central som kommunal nivå.

Vad är syftet med dessa kampanjer? Tyder arbetet med dem på, att aktivisterna lyckats finna ett sätt att hantera de många problem som vi berört och som länder som Indien i allmänhet och Kerala i synnerhet står inför? Och vad säger oss deras erfarenheter om det så allmänt accepterade receptet att främja civilsamhället och satsa mindre men »bättre« på stat och politik?

Analysen måste delas in i två avsnitt: dels den första generationen kampanjer under vänster-centerfrontens regeringsinnehav 1987–1991; dels de imponerande försöken från omkring 1994 till förnyade ansträngningar. Den första perioden täcks av mina egna undersökningar i samarbete med P. K. Michael Tharakan. Studierna av den senare perioden är inte avslutade. Här måste jag framför allt bygga på mitt ännu inte färdigbearbetade intervjumaterial, löpande pressbevakning, vissa nyckeldokument samt egna och andras preliminära observationer.

#### **IMPONERANDE KAMPANJER UTAN TILLRÄCKLIG SOCIAL OCH POLITISK BAS**

Den viktigaste organiserade drivkraften i reformarbetet var (och är fortfarande) Kerala Sastra Sahitya Parishat (KSSP), Keralas »Peoples Science Movement« – Keralas folkliga bildningsrörelse, som också fick 1996 års alternativa nobelpris. KSSP började som en ganska smal bildningsorganisation med syfte att sprida rationellt tänkande och vetenskapliga rön till »folket«. På 70-talet breddades och förändrades föreningen. Tiotusentals aktivister ställde miljöhänsyn och idéer om alternativ utveckling mot ett stort kraftverksbygge i Silent Valley i norra Kerala.

Därefter fortsatte såväl ungdomar och studenter som pensionerade administratörer och vetenskapliga experter arbetet. Men KSSP är inte bara den där vanliga progressiva och urbana medelklassorganisationen. Den bygger också vidare på bonde- och arbetarrörelsens osedvanligt starka bildningsideal i Kerala. Under frihetskampen bildades överallt tre

organisationer: de politiska, de fackliga – samt biblioteksrollen. Dessutom saknar Kerala fortfarande riktigt stora städer, kring vilka det moderna livet är koncentrerat. På slättlandet och en bra bit upp i bergen ligger istället tätorterna strax intill varandra med både medelklass och »organiska intellektuella«.

I likhet med många andra utvecklingsinriktade frivilligorganisationer (NGO:s) i Indien och annorstädes gick KSSP på två ben: dels granskade man den offentliga utvecklingspolitiken och skisserade alternativ, till exempel inom utbildning och hälsovård; dels drev man egna pilotprojekt för att visa hur folk själva kunde förändra sin situation, till exempel genom att installera billiga spisar som minskade röken inomhus och krävde mindre bränsle.

Liksom andra radikala NGO:s menade KSSP slutligen, att en alternativ utveckling krävde omfattande social och ekonomisk förändring. Men tvärt emot de flesta likasinnade grupperingar i Indien vände sig KSSP inte mot den tidigare generationen progressiva politiska och fackliga organisationer. Istället menade KSSP, att alternativt utvecklingsarbete och traditionellt politiskt engagemang både borde och kunde berika varandra.

Många KSSP-medlemmar var följaktligen aktiva även inom politiska partier som oftast, men inte alltid, tillhörde Keralas vänster-centerfront. Denna front domineras av det största reformistiska (och i praktiken socialdemokratiska) kommunistpartiet CPI-M (*Communist Party of India – Marxists*). Men samtidigt har flera andra partier i fronten (inklusive utbrytargrupper från Kongresspartiet) ett ofta oproportionerligt stort inflytande. Deras väljare är nämligen strategiskt viktiga i den hårda kampen om att vinna majoritetsval i enmansvalkretsar.

Inom CPI-M hade KSSP-idéerna minst stöd bland dem som förordade en revitalisering av en statligt ledd centralistisk moderniseringspolitik, inklusive fackföreningsfolk med anknytning till bland annat industri och delar av den offentliga sektorn. Andra var emellertid mer positivt inställda, om inte annat så för att vissa partiledare hade ett horn i sidan till »fackföreningsfraktionen«. Men därmed inte sagt att de båda fraktionsliknande delarna av partiet också omfattade var sin syn på utvecklingspolitiken. I och kring partiet finns många konfliktmönster, som bara delvis överlappar varandra. I just

utvecklingsfrågan har jag istället i mer grundläggande analyser skilt mellan »stat-moderniserare« och »folk-utvecklare« som återfinns i flera grupper – i och utanför CPI-M.

Sedan vänstern vann de första delstatsvalen i Kerala 1957 har den av och till, splittrad såväl som samlad, delat regeringsmakten. Efter flera år i opposition lyckades 1987 vänstercenterfronten ånyo vinna valen och bilda regering. Detta berodde sanolikt mest på omfattande missnöje med den kongresspartileda höger-centerfrontens styre. Sedan jordreformsarbetet slutförts under 70-talet, hade vänstern egentligen inte förmått förnya sig.

Dessutom var de reforminriktade grupperna i klar minoritet. Men efter långa diskussioner lyckades de ändå driva fram tre nydanande kampanjer. Dessa stöddes inte så mycket av det dominerande CPI-M som av delar av regeringen och en rad frivilligorganisationer, med KSSP som den ledande kraften.

Den första kampanjen gick ut på massiv alfabetisering. Det kan tyckas underligt att den mest litterata delstaten i Indien först och främst satsade på att även de jämförelsevis få (cirka 20 procent) som inte kunde läsa och skriva skulle engageras. Men tanken var att all mänsklig (och inte bara ekonomisk) utveckling förutsätter att alla kan delta. Det var också politiskt viktigt att försöka frigöra fattiga grupper, som hittills varit tvungna att förlita sig på främst religiöst patronage. En massiv alfabetiseringskampanj och diverse uppföljningsaktiviteter var dessutom ett utmärkt sätt att engagera alla dem som tidigare attraherats av KSSP.

Försökskampanjen genomfördes i distriktet Ernakulam (inklusive den mindre men internationellt mer kända staden Cochin). Entusiasmen var stor. Tvärt emot merparten av NGO:s i Indien satsade KSSP inte (längre) på ett eget projekt utan på ett brett och massivt samarbete mellan ett stort antal frivilligorganisationer och intresserade delar av central och lokal förvaltning. I det här fallet var såväl alfabetiseringskommissionen i New Delhi som den regionala förvaltningen (under ledning av en tidigare KSSP-ordförande) engagerade. Mängder av aktivister och frivilliga mobiliserades. 50.000 frivilliga genomförde först en undersökning av distriktets alla 600.000 hushåll, varefter 18.000 till stor del frivilliga instruktörer tog kontakt med dem som inte kunde läsa och skriva. Det initiala resultatet var storartat. Redan efter ett års arbete, i februari 1990, kunde dåvarande premiärministern V. P. Singh proklamera Ernakulam som Indiens enda helt läs- och skrivkunniga distrikt.

KSSP vann betydande internationell uppskattning (som nog delvis borde ha omfattat även den lokala förvaltningen). De folkliga utvecklingskrafterna i Kerala fick vatten på sin kvarn. Kampanjen i Ernakulam användes som modell för en större kampanj i delstaten som helhet. Den applåderades av alfabetiseringsmyndigheterna i New Delhi. Den inspirerade ett otal grupper i Indien som helhet.

## BRISTER I UPPFÖLJNINGEN

Samtidigt fanns det en rad viktiga problem. Luften gick snart ur kampanjen. Organisatörerna hade mot bättre vetande inte hunnit ta fram något färdigt program för hur den skulle följas upp. Det visade sig likaså att politiska grupper och partier inte alls vara speciellt intresserade av att ta tillfället i akt att engagera ett otal nya sympatisörer från de allra fattigaste grupperna. Vidare visade det sig mycket svårare än man föreställt sig att få samarbetet mellan kampanjinriktade frivilliggrupper och permanent arbetande offentliga administratörer att fungera väl.

Den andra kampanjen sökte främja samarbete inom jordbruket, »group farming«. Indiens mest konsistenta jordreform till trots hade produktionen inte ökat nämnvärt. I synnerhet hade man bekymmer med risodlingen. De många nya småjordägarna samarbetade sällan. Ibland motverkade de rent av varandra, som till exempel när övergång från risodling till kokosnötter försvårade bevattningen av kvarvarande risfält. Vidare hade även centralstyrda myndigheter som kontrollerade vitala komponenter inom jordbruket svårt att samarbeta på lokal nivå; några skötte till exempel pumpar för bevattning, medan andra hade hand om den elektricitet som behövdes för att driva dem. Dessutom uppstod konflikter mellan småjordägare och jordbruksarbetare. Slutligen präglades även landsbygden i allt högre grad av rörliga migrantarbetarinkomster. I flera fall föredrog jordägarna och deras familjer att satsa mindre på jordbruk än på annan och på kort sikt mer lönande verksamhet, inklusive markspekulation i utkanten av de många städerna och tätorterna. För en betydande del av landbygdsbefolkningen – inklusive flera av vänstercenterfrontens väljare – verkade egendom och spekulering ha blivit viktigare än arbete och produktion.

Tidigare försök till kollektiva lösningar hade skändligen misslyckats. Inte heller kunde vänstern i Kerala ta efter sina fränder i Västbengalen. I Västbengalen förhindrade man bildandet av separata jordbruksarbetarorganisationer, men i Kerala fanns de redan. I Västbengalen fördelade man inte mer jord utan gav arrendatorer och småbönder politiskt beskydd, men i Kerala hade jorden redan fördelats. I Västbengalen kopplades detta arbete samman med å ena sidan decentralisering av administration och utvecklingsåtgärder och å andra sidan fortsatt central politisk kontroll, men i Kerala vågade den udda kombinationen av kongresspartister och det ganska lilla pro-sovjetiska kommunistpartiet CPI, som innehade delstatsmakten när jordreformen skulle genomföras, aldrig satsa på decentralisering. Då skulle de ha förlorat makt till den lokalt mycket starkare delen av vänstern som leddes av CPI-M. Och sedan inriktade sig alla partier på att erövra och behålla den makt som koncentrerats till de centrala delstatsorganen.

Ändå måste alltså något göras i Kerala – och receptet blev att främja frivilligt odlingssamarbete, »group farming«. Dels

såg en osedvanligt dynamisk jordbruksminister till att ministeriets egen verksamhet decentraliserades och att det mesta av dess stöd bara gick till de jordbrukare som samarbetade sinsemellan. Dels sökte vissa experter och lokala intresse- och frivilligorganisationer mobilisera folkligt stöd och medverkan.

Kampanjen vann bred anslutning, även inom vänster-centerfronten och regeringen. Dessutom genererade den resultat i form av ökad risproduktion och mindre motsättningar mellan jordägare och jordbruksarbetare. Men snart nog dominerade en rad nya problem. Jordbruksministeriets aktiva medverkan var viktig men dess delegering av uppgifter till egna lokalkontor konserverade också den gamla toppstyrningen och var inget bra sätt att lösa bristen på samarbete mellan olika centralstyrda myndigheter på lokal nivå. Vidare berodde produktionsökningen minst lika mycket på subsidier och ökad användning av bekämpningsmedel som på samarbete mellan odlarna. Ofta verkade jordägarna helt enkelt vara mer intresserade av stöd utifrån än av att samverka med varandra. Slutligen var politiska grupper och partier tämligen ointresserade av att verkligen engagera sig i utvecklingsarbete och på så vis vinna nya sympatisörer – precis som i fråga om alfabetiseringskampanjen.

### VILKA RESURSER FINNS

För att råda bot på problemen med den bristande uppföljningen av alfabetiseringskampanjen och det dåliga gräsrotsarbetet till stöd för odlingssamarbetet lanserades även en tredje kampanj – resurskartläggning, »resource mapping«. Var och en som besökt ett skandinaviskt kommunkontor vet, att grunden för allt utvecklingsarbete där är omfattande kartverk vari lokala resurser och hur de används finns angivet. Detta saknas helt eller delvis i Indien och Kerala. Givetvis skulle bristen kunna åtgärdas snabbt med moderna mätmetoder, inklusive med satelliter. Men syftet med kampanjen var inte bara att skapa kartor utan också att folk skulle kunna använda dem! Genom kartläggningen ville man skapa lokal medvetenhet och diskussion om vilka resurser som fanns och hur de skulle kunna användas bättre. Följaktligen skisserade kunniga och engagerade geografer ett program där de själva tog hand om den avancerade kartläggningen, medan frivilliga grupper samlade in en god del av informationen – varefter allihop kunde diskutera olika utvecklingsinitiativ tillsammans med lokala politiker, experter och intressenter.

Kartläggningsprogrammet kom dock igång för sent för att fånga upp den entusiasm som byggts upp under alfabetiseringskampanjen. Vid sidan av KSSP:s aktivister var det mest mer eller mindre hängivna ungdomar som deltog. Återigen visade varken lokala administratörer eller politiska grupper större intresse. Nu blev det dessutom tydligt, att lokalt alternativt utvecklingsarbete förutsatte att kommunerna redan hade vissa resurser och viss beslutanderätt.

Bristen på reellt lokalt självstyre visade sig till och med vara

ett grundläggande hinder för alla de nya folkliga initiativ som initierats. Problemet var bara, att genuin decentralisering i sin tur förutsatte att partier och politiker fattade »rätt« politiska beslut. Med några få undantag (som den 1998 bortgångne kommunistiske patriarken E. M. S. Namboodiripad), fanns det i deras krets, liksom bland administratörerna i den centraliserade förvaltningen, inget större intresse för sådana åtgärder – bara för retorik.

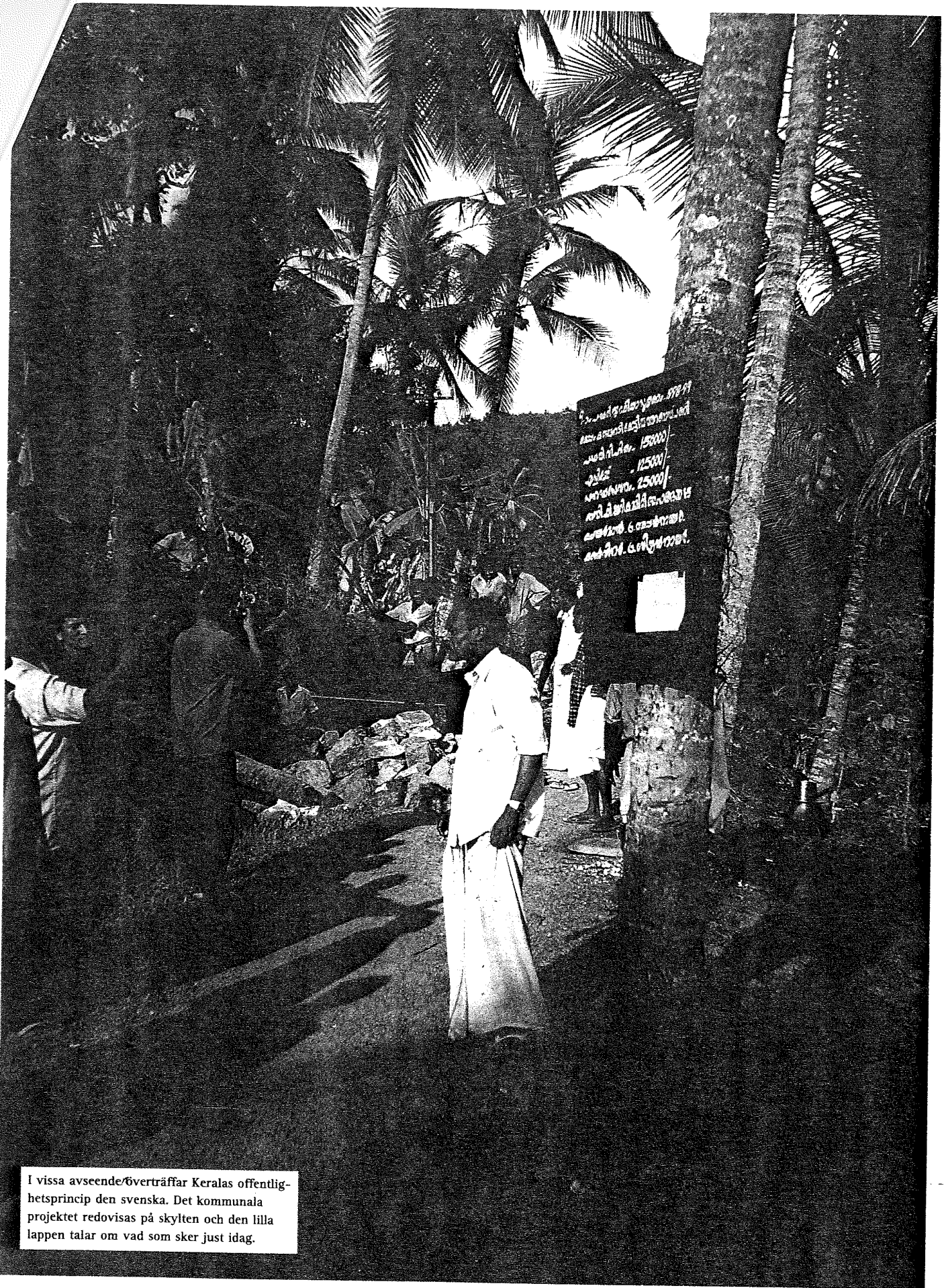
Vidare saknade de aktivister som engagerat sig i alternativt arbete vid sidan av det formella politiska systemet egna direkta möjligheter att påverka den politiska processen. Och att mobilisera brett folkligt stöd för radikala politiska och administrativa förändringar var inte det enklaste. Uppenbara resultat kunde inte påräknas förrän på längre sikt. Som tidigare nämnts kunde i motsats till Västbengalen decentraliseringen inte kopplas till jordreformsarbetet. Utan massiva utvecklingsåtgärder saknades det därför breda materiella intressen för decentralisering och alternativa satsningar i Kerala – i motsats till tidigare krav på omfördelning av jorden, varvid den enskilde omedelbart förstod fördelarna. Någon omfattande social rörelse som kunde leva vidare oavsett vem som satt i regeringsställning växte aldrig fram. Istället stod och föll kampanjerna dels med hängivna aktivister i främst KSSP och dels med vissa välvilliga politiker och administratörer. Så när vänster-centerregeringen 1991 förlorade delstatsvalen (som utlysts och hölls i samband med nationella val där många sympatiröstade på den mördade Rajiv Gandhis parti) tvingades inte bara regeringen avgå. En stor del av kampanjerna föll också samman.

### NYA UTVECKLINGSSATSNINGAR PÅ FASTARE LOKAL OCH POLITISK GRUND

Många av de engagerade aktivisterna vägrade dock att ge upp. Istället slickade man såren, utvärderade sina erfarenheter och sökte sig delvis nya vägar.

Som vi sett tydde tidigare erfarenheter på, att verklig decentralisering av resurser och beslutanderätt till distrikt och kommuner var en nyckel till framgång – men att de etablerade politikerna knappast skulle genomföra detta på egen hand. Nu måste alltså aktivisterna själva finna ett kraftfullt sätt att driva på.

Den här gången underlättades paradoxalt nog sådana påtryckningar av att även centralregeringen i New Delhi ville ha viss decentralisering, om än av helt andra orsaker (– för att främja sin nya liberala ekonomiska politik och nå ut direkt till distrikt och kommuner även då den inte kontrollerade delstatsregeringarna). Hur som helst kunde därmed aktivisterna i Kerala mobilisera brett stöd (även bland ledande moderata akademiker och andra personligheter) för kritik av den nya konservativa delstatsregeringen, vilken inte ens genomförde den slags decentralisering som förespråkades i New Delhi. Och center-vänsteroppositionens politiker var



I vissa avseende överträffar Keralas offentlighetsprincip den svenska. Det kommunala projektet redovisas på skylten och den lilla lappen talar om vad som sker just idag.

förstås inte sena att ställa upp. Tvärtom lockade aktivisterna dem till det ena förpliktande konkreta löftet efter det andra om hur mycket bättre de skulle driva decentraliseringen om de bara finge komma tillbaka till makten.

Samtidigt motverkade förstås den konservativa delstatsregeringen de tidigare kampanjerna. Det var bistra tider och många sympatisörer föll ifrån. Ändå fortsatte flera aktivister på egen hand, så gott det gick. Detta gällde i synnerhet kartläggningen av resurser. En serie pilotfall drevs vidare. Man vann viktiga erfarenheter av såväl kartläggning som av olika sätt att därefter initiera lokala utvecklingsprogram.

Dessutom lyckades aktivisterna 1994 gå till motoffensiv – genom att mobilisera och demonstrera all den kunskap och handlingskraft som fanns bland mängder av såväl skolade som organiska intellektuella i Kerala till förmån för alternativa men odogmatiska utvecklingsvägar. En jättelik »Kerala Studies Conference« organiserades med drygt femton hundra deltagare och omkring femhundra uppsatser. (Kontrasten kunde inte varit större till chefsministerns i Tamil Nadu Ms. Jayalithas propagandistiska spektakel, the Tamil Studies Conference, ett knappt halvår senare.) Redan det oerhört skickliga sätt på vilket arrangemangen i Kerala genomfördes med lokala resurser och frivilliga insatser från såväl akademiker som politiska och fackliga aktivister fick den lilla gruppen internationella deltagare att i stum beundran begrunda sina egna problem med att få ens små workshop-möten att fungera.

Visserligen förmådde man inte följa upp denna konferens med så många regionala seminarier som planerats. Och visserligen lyste fortfarande konkreta lokala utvecklingsprogram med sin frånvaro då vänster-centerfronten utformade sin strategi inför såväl kommun- och distriktsvalen 1995 som delstatsvalen 1996. Men missnöjet med det konservativa styret var omfattande. Vänster-centerfronten avancerade på samtliga nivåer och kunde bilda ny regering.

Den här gången hade dessutom reformvännerna ett mycket bättre utgångsläge. Politikerna hade förbundit sig att satsa på decentralisering, och aktivisterna själva hade mobiliserat mängder av både teoretisk och praktisk kunskap om hur man kunde främja alternativ utveckling underifrån. Därmed var det möjligt för ledande reformister inom vänster-centerfronten att med betydande taktisk skicklighet snabbt lägga fram omfattande och färdiga planer för vad som borde och kunde göras under ledning av Kerala State Planning Board – utan att alla tveksamma krafter varken hann eller förmådde lägga hinder i vägen. Vid sidan av industriella och finansiella frågor på delstatsnivå var det istället fritt fram för en förnyad satsning på alternativ folklig utveckling på lokal nivå.

#### **ATT SAMMANKOPPLA STAT OCH CIVILSAMHÄLLE**

Vilka var de viktigaste tankegångarna bakom de nya ansträngningarna? Till att börja med framhöll reformvännerna, att distrikten och i synnerhet kommunerna själva

(panchayats) ända sedan delstatens grundande bara kunnat besluta om detaljer och inte haft några egna resurser att tala om. Att förändra fördelningen av delstatens löpande verksamheter och utgifter skulle ta tid – men man kunde börja med investeringsbudgeten. Och efter vänster-centerfrontens valseger 1996 lyckades faktiskt reformisterna få igenom ett beslut om att distrikten och kommunerna via State Planning Board från nästan intet skulle få mellan trettiofem och fyrtio procent av investeringsbudgeten.

Vidare, hävdade reformisterna, hade hittills all planering skett uppifrån. Vid sidan av statens förlängda arm, »the district collectors«, hade olika departement och myndigheter tagit hand om sin egen lilla del av verksamheten även på lägsta nivå. Verksamheten hade varken samordnats eller formulerats utifrån lokala behov och möjligheter. Nu, sade reformisterna, borde man vända upp och ner på detta. Mål och verksamheter måste formuleras och samordnas lokalt. Ett visst mått av central och regional koordinering var nödvändig, menade man, men den skulle ske via State Planning Board och i bredast möjliga samarbete med alla tänkbara intressenter. På så vis skulle den nya satsningen i Kerala bli mindre dominant och mindre parti-politiserad än den tidigare mest framgångsrika indiska decentraliseringen, den i Västbengalen.

Ett mycket viktigt politiskt argument bland reformisterna var dessutom, att de flesta folkliga rörelser – i synnerhet de politiska och fackliga – hittills mest ställt krav på statliga och kommunala åtgärder och dessutom gjort sitt yttersta för att dessa skulle gynna deras egna medlemmar och sympatisörer. Detta, hävdade reformisterna, hade bidragit till sådana förväntningar på att staten skulle sköta allt och till så hårda motsättningar mellan olika särintressen, att folks egen medverkan liksom utvecklingsansträngningar som alla kunde dra nytta av kommit på undantag. Nu var målet istället att främja samarbete, bredast möjliga diskussioner om vad som behövdes i varje kommun och kompletterande frivilliga satsningar. Breda samsarbetskommittéer formades på olika nivåer.

Allt detta handlade förstås inte om något slags opolitisk »developmentalism«. Tvärtom var det en medveten politisk kampanj från reformistiska vänster-centerkrafternas sida att alla kommuner och medborgare skulle ha lika möjligheter att delta i de nya satsningar som man initierade. Det gällde att konkurrera om bästa möjliga politik för och med folkflertalet snarare än för och med sina egna medlemmar och klienter.

Reformisterna arbetade med såväl offentlig förvaltning som etablerade rörelser och nya frivilligorganisationer (av typ KSSP). Erfarenheter från de tidigare kampanjerna visade att man måste gå via institutionaliserade och legitimerade organ som kommunerna för att alla frivilliga krafter skulle kunna samverka och medverka till långsiktigt hållbar verksamhet. Frivilligt engagemang förutsatte politiska initiativ och legitimitet. Samtidigt ville man även fortsättningsvis engagera

»Slutligen var de nya satsningarna i första hand sociala och utomparlamentariska. Det viktigaste, sade man, var inte tillväxt till varje pris utan att kunna engagera vanligt folk i arbetet, så att de själva kunde påverka utvecklingen.«

friskt blod (vid sidan av de etablerade organisationerna) i form av engagerade ungdomar och experter. På lägsta nivå eftersträvade man grannskapsforum som kunde hela det fragmenterade civila samhället. Och alla dokument och beslut skulle vara offentliga. Så i slutändan hoppades aktivisterna förstås att resultatet av detta storslagna försök att både introducera och tillämpa fördjupad demokrati inte bara skulle bli bättre ekonomisk och social utveckling utan även förnyelse av de etablerade fackliga och politiska rörelserna, liksom av stat och kommun. Partierna, till exempel, skulle inte längre bara konkurrera om vem som kunde hjälpa »sina egna« utan även om vem som kunde utveckla hela kommuner.

Slutligen var de nya satsningarna i första hand sociala och utomparlamentariska. Det viktigaste, sade man, var inte tillväxt till varje pris utan att kunna engagera vanligt folk i arbetet, så att de själva kunde påverka utvecklingen. Och nästan lika viktigt, tillade man, var inte att delstatsexperter och politiker diskuterade lagar och förordningar för decentralisering – för då skulle de många som man av erfarenhet visste var emot kunna sätta käppar i hjulet – utan att folk själva fick sätta igång med eget lokalt arbete, såg vad de kunde åstadkomma och sedan kunde kräva verklig decentralisering.

#### FÖRVERKLIGANDET

Hur skulle allt detta kunna förverkligas? En plan i sex steg hade formulerats i sina huvuddrag redan innan den nya vänster-centerregeringens tillträde i mitten av 1996.

Först sammanställdes nödvändigt informationsmaterial och utbildades ett stort antal informatörer: cirka sexhundra på central nivå, vars uppgift var att utbilda omkring femton tusen på regional nivå, vars uppgift var att utbilda hundra tusen i de lokala kommunerna. Tanken var att en liknande utbildningsprocess sedan skulle upprepas inför varje ytterligare steg i kampanjen.

Redan från mitten av augusti till oktober genomförde sedan samtliga av Keralas cirka 1.000 kommuner (som förstås ville komma i åtnjutande av sin del av investeringsbudgeten) allmänna kommundelsmöten med hjälp av informatörerna. Vid dessa möten kunde alla medborgare delta och formulera vilka brister som var allvarligast och vilka utvecklingsåtgärder som var mest angelägna. Cirka tio procent av hela befolkningen – det vill säga omkring tre miljoner män-

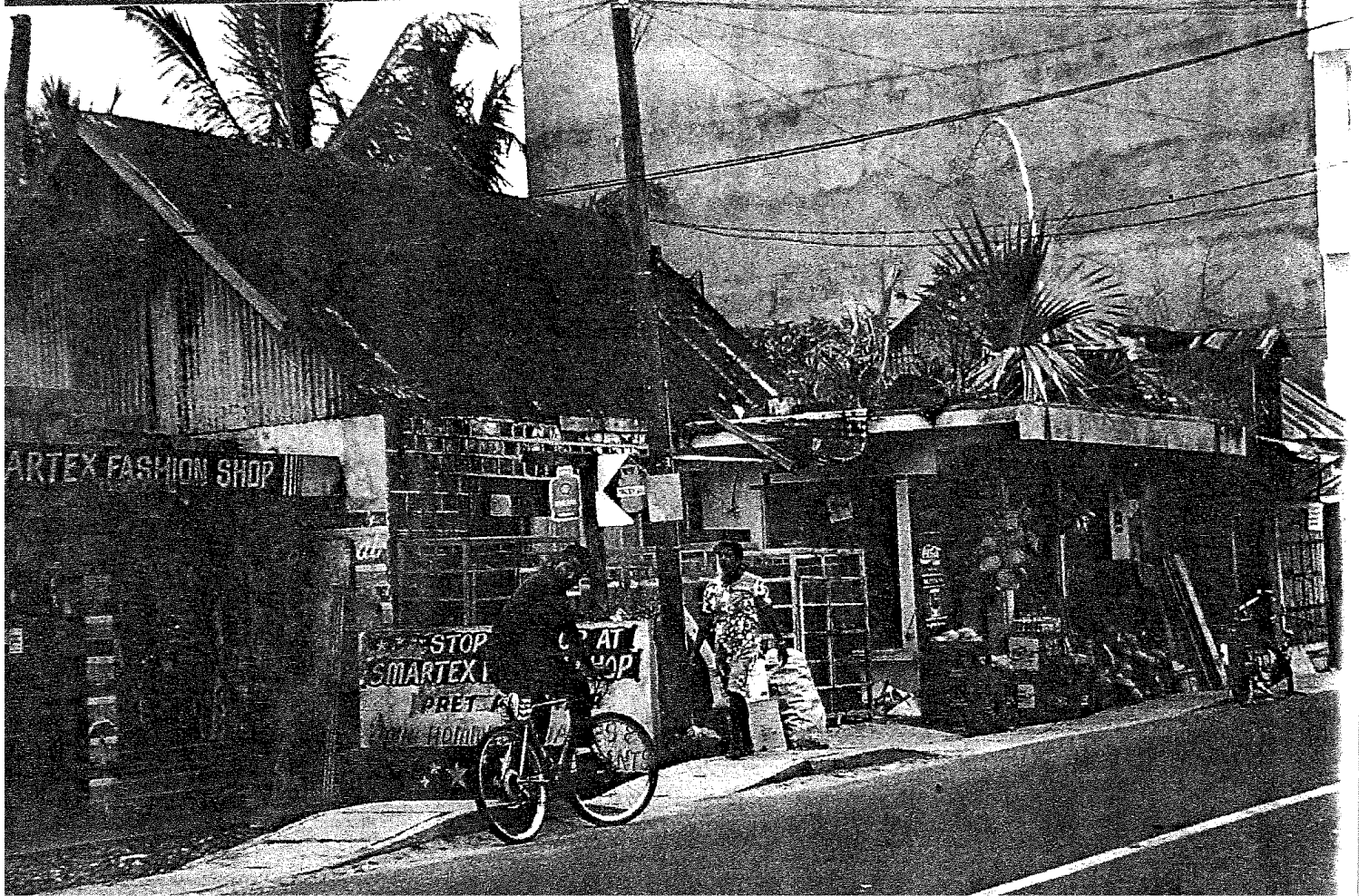
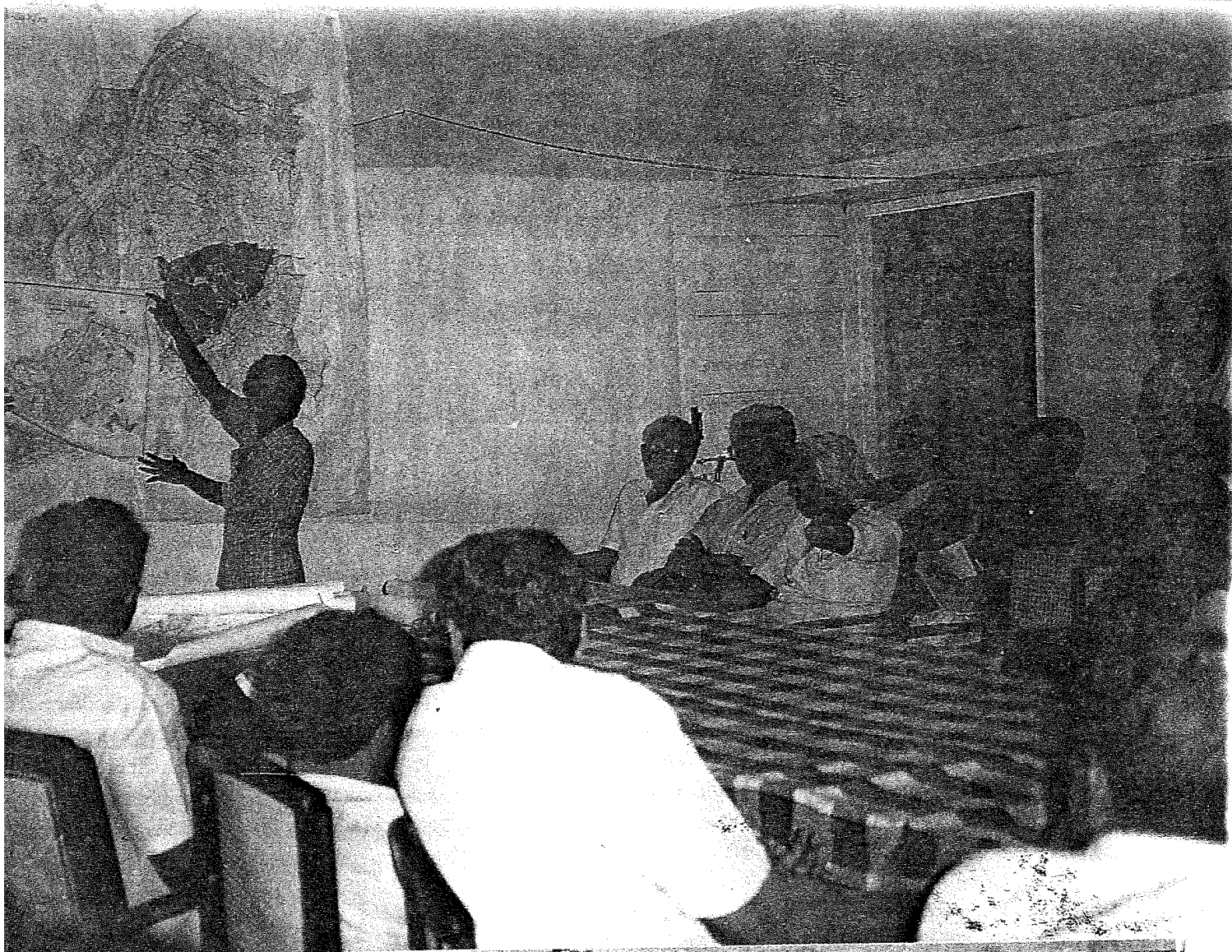
niskor – varav en femtedel kvinnor, beräknas ha deltagit. Rapportering och uppföljning skedde sedan vid återkommande möten.

Från oktober till slutet av året kompletterades varje kommuns allmänna mål med en omfattande analys av dess historia och resurser. Dessa utfördes av arbetsgrupper som utsetts vid de allmänna mötena. Rapporterna godkändes vid utvecklingsseminarier – där valda lokala politiker och lokala administratörer och experter deltog – och sändes via distrikten till State Planning Board. Detta var en av kampanjen höjdpunkter. Kvaliteten motsvarade i flera fall en D-uppsats vid ett svenskt universitet.

Från årsskiftet till mars 1997 – då de ekonomiska förutsättningarna blev tydligare – utformade drygt tiotusen arbetsgrupper på olika nivåer konkreta projekt. Från mars till juni gick man så igenom vilka specifika resurser som kunde mobiliseras och utformade lokala planer. Under resten av verksamhetsåret integrerades dessa planer på block- och distriktsnivå. Under det första året handlade det om att fördela drygt Rs. 2.700 miljoner i form av projekt som utformats av centrala delstatsmyndigheter men skulle implementeras genom de lokala myndigheterna och cirka Rs. 7.500 miljoner i form av anslag till lokala projekt. Dessutom uppmuntrades kompletterande mobilisering av lokala resurser och frivilligt arbete. Till de allmänna direktiven hörde att man borde satsa högst 30 procent på vägar och liknande, kanske något mer på den sociala sektorn och i övrigt ge prioritet åt produktionsfrämjande åtgärder. Slutligen skulle allt detta ske med full insyn – nya offentlighetsprinciper introducerades – och utan att man byggde ut den offentliga sektorn.

Därefter hoppades man att det skulle vara fritt fram att förverkliga projekten. Men arbetsgrupperna fungerade inte bra nog. Det krävdes ytterligare en fas i form av expertgranskning och rättelser. Arbetet försenades och i oktober 1997 verkade man ha kört fast. Bland annat drog offentlighetsställda administratörer och experter benen efter sig. Många administratörer och experter på central delstatsnivå förflyttades inte till tjänstgöring i kommunerna. Först efter politiskt ingripande (från bland andra den kommunistiske patriarken E. M. S. Namboodiripad) och mobilisering av tusentals frivilliga experter (varav många var pensionärer) kunde projekten börja genomföras.





## FRAMGÅNGAR OCH NYA PROBLEM

Det är ännu något tidigt att börja utvärdera den andra kampanjen som helhet. Den är utan tvekan unik, djärv och väcker uppmärksamhet, även internationellt. Att döma av lokalpressens rapporter, mina lokala informatörer och kolleger (inklusive såväl kampanjens primus motor som hans kritiker) tycks mycket ha gått bra. Jämfört med skeptikernas förväntningar har det till och med gått mycket bra. Bland tusentalet kommuner är kampanjledningen mycket nöjd med resultatet i cirka 15 procent, missnöjd med en femtedel och måttligt imponerad av resten. Målet är nu att en majoritet av kommunerna ska kunna klassificeras som mycket framgångsrika. Det är förstås sant att det finns en massa problem och att det dyker upp mycket kritik bland både politiska grupper och vanliga kommunmedborgare. Men det faktum att många politiker blivit allvarligt oroade är åtminstone delvis ett tecken på att kampanjen och decentraliseringen – som de tidigare inte tog på allvar – håller på att förverkligas och bli del av politikens huvudfåra. Och kritiken underifrån är framför allt ett tecken på att folk engagerar sig, att de kan granska tidigare slutna politiska och administrativa processer och att de är kapabla att protestera mot sådant missbruk av resurser och korruption som förut brukade ske i det fördolda och så högt upp i systemet att vanligt folk inte kunde komma åt det.

Men låt oss nu med dessa relativa framsteg i minnet istället inleda arbetet med att dra lärdomar från de svårigheter som man stött på och de erfarenheter som man vunnit. Till att börja med tacklar förstås inte kampanjen alla problem. Keralas brist på industriell utveckling, dess negativa handelsbalans och dess många migrantarbetares svårigheter är bara några frågor som till stor del måste hanteras på annat sätt. Å andra sidan har aktivisterna heller aldrig sagt att alternativ lokal utveckling är svaret på alla problem. Och faktum är ju att man »bara« disponerar dryga 35 procent av delstatens investeringsbudget. Istället är det mera allvarligt att (med några undantag) tydliga kopplingar fortfarande saknas mellan å ena sidan de lokala projekten och å andra sidan större centrala ekonomiska satsningar, eller migrantarbetarnas situation, eller bästa möjliga användning av deras besparingar. Men detta är inget som kampanjledningen är omedveten om, så frågan är snarare vilka hinder den står inför. En möjlighet är att bygga vidare på den kooperativa sektorn – i synnerhet när man inte får bygga ut den offentliga – men då måste kooperativen reformeras och rensas på politiska och ekonomiska särintressen; och det hoppas man att en reviderad lagstiftning ska lägga grunden för.

På samma sätt har förstås de kritiker rätt som säger att kampanjen inte sätter klasskamp i högsätet och knappast är ett dräpslag mot kapitalismen. Men detta är ju inte heller poängen. Liksom under kolonialismen är en god del av dagens problem i Kerala, att nästan all form av dynamisk ekonomisk

utveckling hämmas, även kapitalistisk. Tidigare försökte vänstern lösa detta genom bland annat jordreformer – som skulle göra det möjligt för brukarna själva att öka produktionen. Nu försöker dagens reformister »bara« återvända till detta utvecklingsbefrämjande drag inom den progressiva rörelsen och finna nya sätt på vilket folk själva – i motsats till de besuttna – kan stimuleras att investera och öka produktionen.

Det allvarligaste problemet är istället att det fortfarande är oklart vad det är för nya utvecklingshinder som ska bekämpas den här gången – sedan gamla storjordägare och det gamla arrendesystemet oskadliggjorts. Dels är det svårt att svara på den frågan, eftersom nutida exploatering, underordning och kapitalackumulering är mycket komplicerad och flera av de gamla tydliga klassgränserna suddats ut. Dels går aktivisterna själva som katten kring het mjölk. För faktum är att även en god del av vänster-centerfrontens egna väljare själva är inblandade i allt från patron-klient relationer inom fackföreningar och partier till markspekulation och improduktiv användning av (till exempel) odlingsbar jord och migrantarbetarinkomster.

## TRE SVÅRIGHETER

Vid sidan av denna övergripande och ganska abstrakta kritik kan det emellertid också vara instruktivt att utgå från tre av de mycket konkreta svårigheter som aktivisterna stött på – och fråga sig vad de tyder på.

**För det första** anser vissa kritiker att kampanjen är politiskt partisk till förmån för vänster-centerfronten i allmänhet och CPI-M i synnerhet. Framför allt sägs kampanjens ledning och viktigaste aktivister komma från fronten (speciellt från CPI-M) samtidigt som statliga resurser används för att främja dess sympatisörer (speciellt CPI-M:s). Det mesta tyder dock på att detta enbart är politiska halvsanningar. Självklart är kampanjen politisk – men inte snävt partipolitisk och inte enbart till förmån för vissa grupper, åtminstone inte till dags dato. Istället är den politisk i så motto att aktivisterna dels samarbetar med politiska och fackliga organisationer och dels använder frivillig organisering och statliga resurser till förmån för lokal utvecklingspolitik som inte är exkluderande utan allmänt befrämjande. Självklart domineras kampanjledningen och nyckelinformatörerna av vänster-centerfolk i allmänhet och CPI-M sympatisörer i synnerhet, men med tanke på deras kunnighet och erfarenhet, liksom det faktum att CPI-M har det absolut största antalet medlemmar och anhängare på lokal nivå, är detta lika ofrånkomligt som att kampanjer till näringslivets fromma ofta domineras av borgerliga experter och affärsmän. Och självklart har ledarna och informatörerna inget emot att stärka sina respektive partier, men själva logiken i kampanjen är, att så bara ska ske genom att förmå partierna att försöka vara bäst på att främja lokal utveckling för de många och inte bara för de egna. Givetvis finns det fall där lokala politiker, administratörer och deras

kompis-entreprenörer drar egen nytta av decentraliserade resurser och delar ut förmåner till sina anhängare (klienter). Men detta strider mot reglerna och principerna som tydligt stipulerats för kampanjen liksom instruktionerna om hur ekonomiska medel ska användas och redovisas – något som inte bara är formalia. Nya kontrollmekanismer och nya vägar för insyn institutionaliseras. Direktiv om full offentlighet som sällan står våra svenska principer efter (i vissa fall tvärtom) tillämpas i ett stort antal kommuner. Och lokala grupper, föreningar, förmånstagare och övriga kommuninnevånare som deltar i allmänna möten på kommunalnivå börjar bli kapabla att hålla ett vakande öga över processen och att kämpa för sin sak om så skulle krävas. Kampanjledningen har till och med varit extra noga med att alla politiska intressenter inklusive oppositionen funnits med i koordineringsorgan på olika nivåer. Och mig veterligen – inklusive från diskussioner med aktörer som är kritiska till kampanjen – finns inga tecken på att kommuner med vänster-centermajoritet fått positiv särbehandling, trots att det inom deras egna led fortfarande finns kritiska röster mot att »lämna ifrån sig makt och pengar till kommuner där vänstern inte dominerar«. Faktum är tvärtom att de kommuner där Kongresspartiet dominerar (cirka 40 procent) och dess medlemmar verkligen engagerar sig har speciellt goda möjligheter att få mycket resurser, emedan den med vänster-centerfronten identifierade kampanjledningen är extra angelägen om att visa sig opartisk.

Däremot stämmer det att de partier i vänster-centerfronten vars medlemmar inte är nämnvärt engagerade i brett utvecklingsarbete tenderar att tappa inflytande i jämförelse med om de i vanlig ordning hade kunnat utnyttja sina vägmästarpositioner vid val och kräva att få privilegierad representation i alla möjliga styrelser och kommittéer. Samma sak gäller vissa ministrar, vars toppstyrda departement försvagas, och medlemmar av delstatsparlamentet, som inte längre kan dra nytta av egna fonder för sina hemtrakter då resurserna decentraliserats. Å andra sidan torde de grupperingar och ledare inom det dominerande partiet CPI-M som stött kampanjen stärka sina positioner. Både inom State Planning Board och partiledningen har man försökt höja kampanjen bortom diverse inbördes stridigheter. Nu har dessutom partiet som helhet gått så långt i sina satsningar att det det knappast finns någon återvändo. Dock stötte kampanjen helt nyligen, i slutet av februari och tidiga mars 1999, på allvarliga hinder i och med att små vänsterpartier, med CPI (*Communist Party of India*) i spetsen, lyckades reducera de viktiga och engagerade frivilliga expertkommitteernas inflytande på samtliga nivåer till förmån för politiker och administratörer – trots att merparten av de senare ännu inte förflyttats till distrikten och kommunerna och inte varit entusiastiska till decentralisering och planering underifrån.

Till yttermera visso tyder kampanjens resultat varken på

att det automatiskt går bäst i vänster-centerstyrda kommuner eller i kommuner där marknad och civilsamhälle sedan gammalt är som starkast. Folkligt och demokratiskt utvecklingsarbete är inget som bara kan kommenderas fram politiskt – eller som ger sig självt därför att det sedan länge finns en massa privat verksamhet och ett starkt föreningsliv. Alla de underhandsrapporter och observationer som jag tagit del av, liksom mina helt nyligen genomförda intervjuer i ett femtontal kommuner, tyder på att kampanjen hittills haft mest problem i södra Kerala, där marknad och civilsamhälle sedan gammalt är starkast. Samtidigt kan inte framgångarna i de centrala och norra delarna av Kerala enbart tillskrivas det faktum att vänstern där är starkast sedan gammalt. En annan viktig skillnad mellan norr och söder är nämligen, att samhällslivet i stort är så mycket mer kommersialiserat och privatiserat i söder. Dessutom finns det viktiga undantag i söder där kampanjen lyckats utmärkt väl – medan det inte alltid gått bra i centrum och norr. I sådana lägen tycks nyckelfrågan snarast vara förekomsten av dels entusiastiska kommunalpolitiker och dels genuina folkliga organisationer med inriktning på politiskt utvecklingsarbete som inte är snävt partipolitiskt och inte enbart ställer krav på statliga och kommunala åtgärder utan även främjar egen verksamhet. Här spelar ofta KSSP-aktivister en viktig roll.

**För det andra:** Ett viktigt konkret problem är att kampanjen anklagats för att försöka ersätta den representativa demokratin i form av valda politiker på olika nivåer med »röda folkmaktsorgan«. Förvisso är flera av aktivisterna sedan länge så frustrerade med det etablerade politiska systemet vari partier bara gynnar »sina egna«, att de förordrar direktdemokrati, konsensusbeslut och folkligt deltagande före konstitutionellt reglerade representativa beslutsformer. Men samtidigt är det viktigt att notera, att KSSP genom åren tvärtom gått från en typisk NGO-position i form av enskild och opolitisk föreningsverksamhet till politiskt orienterat utvecklingsarbete i samarbete med stat, kommun och politiskt valda. En fundamental skillnad, mellan KSSP:s arbete under de första kampanjerna under perioden fram till 1991 och därefter, är rent av att eget engagemang för lokalt självstyre och fast samarbete med kommunerna numera är helt grundläggande. Dessutom har aktivisterna blivit allt mer angelägna om att se till så att valda politiker och statligt och kommunalt anställda finns representerade i alla nya utvecklingsorgan.

Men självklart finns där konflikter. Ett viktigt syfte med både de tidigare och nuvarande kampanjerna är ju att engagera mer folk, unga som gamla, i lokalt utvecklingsarbete för att på så vis bland annat förnya och vitalisera det politiska systemet. Och självklart kan man diskutera om inte en prioriterad del av kampanjen också borde ha varit utbildning av valda kommunalpolitiker – inklusive av de många oerfarna men politiskt mindre bundna kvinnor som kommit in tack vare de nya nationella kvoteringsreglerna (1/3 kvinnor). Nu

»Nya kontrollmekanismer och nya vägar för insyn institutionaliseras. Direktiv om full offentlighet som sällan står våra svenska principer efter (i vissa fall tvärtom) tillämpas i ett stort antal kommuner.«

står emellertid detta högt på kampanjledningens agenda; och det är för mig ett mysterium att inte till exempel skandinaviska biståndsorgan och kommunförbund bokstavligt talat kastat sig över detta unika tillfälle att verkligen göra nytta.

**För det tredje:** Ett konkret problem är svårigheterna att samarbeta med etablerade administratörer och tekniska experter. Faktum är, som tidigare antytts, att hela kampanjen riskerade att gå i stå efter drygt ett år då flera av de utarbetade projekten inte kunde genomföras på grund av samarbetssvårigheter med berörda statliga experter som skulle ge klartecken. Detta är ett minst lika stort problem som de tidigare beröva delstatspolitikerna som inte är glada över att förlora inflytande genom decentraliseringen.

I själva verket är konflikterna med administratörerna och de statliga experterna bara toppen av ett isberg. Medan utvecklingskampanjen rullar på i rasande takt fortsätter hela det legala och regelmässiga underlaget för den politiska och administrativa decentraliseringen till kommunerna och distrikten att dra ut på tiden. Det samma gäller omplacering och utbildning av alla viktiga administratörer. Den så kallade Sen-kommittén med uppgift att dra upp riktlinjerna kom snabbt fram till förhållandevis radikala principer. Men sedan avstannade mycket av dess mera detaljerade arbete. Flera politiker (även inom vänster-centerfronten) och många administratörer själva gjorde sitt för att försvåra och förhindra processen.

Arbetet var segdragat och karaktäriserades av komplicerade motsättningar och kompromisser. I slutet av februari 1999 antog visserligen delstatsparlamentet till sist en reviderad lag om lokalt självstyre. Men det återstår att se när och hur de faktiska reglerna och föreskrifterna kommer att utarbetas och tillämpas liksom när och hur ett tillräckligt antal administratörer och experter kommer att förflyttas från centrala till lokala organ.

I grunden beror detta förstås på de särintressen som tidigare berörts – liksom på att det är svårt för aktivisterna att rå på dem eftersom de har djupa rötter bland även vänster-centerfrontens medlemmar och väljare. Men därtill kommer två mer omedelbara orsaker. Den första orsaken är principiella dispyter som vilket inflytande de folkvalda ska ha i jämförelse med den regelstyrda administrationen. På ena sidan finns de som bland annat hävdar att samtliga administratörer på

lokal nivå (inklusive statens förlängda arm, »the district collectors») måste vara underställda de folkvalda där. På andra sidan finns de som menar att man inte bör bryta ner den »delikata balansen» mellan politiker och administratörer. De senare måste, sägs det, rätta sig efter diverse regler och kan hålla landet på rätt köl, alla »makthungriga och korrupta politiker» till trots.

Den andra orsaken är den i skrivande stund ännu allvarligare konflikten om vilket inflytande frivilliga utvecklingsarbetare bör ha i triangeldramat med politiker och administratörer – till att börja med så länge som inte tillräckligt många statliga administratörer och experter avdelats för tjänstgöring i kommunerna, men på längre sikt förstås också i allmänna termer av folkligt deltagande.

Svaret från kampanjledarna själva är att man medvetet avstått från att blanda sig för mycket i dessa politiska, administrativa och legala konflikter utan istället koncentrerat sig på att få igång verkliga utvecklingsansträngningar. Redan under kampen för jordreformer visade det sig lönlöst att vänta på lagstiftning och nya regler innan man började förverkliga reformerna.

Dessutom var det svårt att organisera massrörelser i formella frågor. Det enda som gav resultat var när man på grundval av generella politiska beslut mobiliserade folk att börja tillämpa jordreformerna redan innan det formella var helt klart. Då blev det kraft bakom orden. På samma sätt, säger man, gäller det nu att skapa förväntningar och få igång konkreta projekt som verkligen gynnar folk, så att man på det viset har en bred och mäktig rörelse bakom kraven på decentralisering och nya regler och principer.

Det ligger oerhört mycket i detta argument. Men om det spetsas till uppstår problematiska motsättningar mellan å ena sidan aktivisternas folkmakt och å andra sidan administratörernas konstitutionalism – vilket försvårar etableringen av institutionaliserat lokalt folkstyre. Och på samma sätt som det inte räcker med att folk ställer krav på eliten utan måste engagera sig i styret för att själva politiken ska gynna dem, så möjliggör men skapar inte utvecklingsarbetet och förväntningarna underifrån de gynnsamma decentraliseringsregler som också behövs och behöver utformas.

Det återstår att se om effektiva regleringar om decentralisering och fördelning av personal till distrikt och i synnerhet



kommuner verkligen kommer till stånd, liksom om det folkliga deltagandet som praktiserats kan institutionaliseras. När nu kampanjen försvagas (genom att de offentligt sanktionerade frivilliga experterna desavuerats) kan annars fältet öppnas för lokalt bossvälde – förvisso inte i första hand men även bland vissa vänster-centerpolitiker.

### **CENTRALMAKT OCH CIVILSAMHÄLLE - ÖMSESIDIGA KOMPLEMENT**

De nya utvecklingsansträngningarna i Kerala är utan tvekan ett intellektuellt imponerande, demokratiskt och socialt dynamiskt sätt att försöka komma tillrätta med några av Indiens och den tredje världens centrala problem: vikten av mer demokrati och folkligt deltagande; behovet av att kombinera ekonomisk tillväxt och socio-ekonomisk utjämning utan att skada miljön; det nödvändiga i att motverka förstenat politiskt bossvälde och sätta nya frågor och ny mobilisering på dagordningen utan att underminera tidigare framsteg.

Visserligen är Kerala så speciellt – till exempel i termer av välutbildade medborgare, ett osedvanligt livaktigt civilsamhälle och starka fackliga och politiska organisationer – att dess kampanjer och politik knappast kan replikeras i andra kontexter utan betydande modifikationer. Men samtidigt är Kerala ett »kritiskt fall«. Som påpekades redan inledningvis har man ju redan prövat delar av dagens fashionabla recept under jämförelsevis fördelaktiga omständigheter. Så har man problem i Kerala, lär det vara ännu svårare på andra håll. Och genom att studera de nya alternativ som Kerala börjat utveckla, kan vi dessutom ta steget från kritik till konstruktiva insikter.

Enligt dagens etablerade recept bör, som vi vet, tredje världens problem botas med mer civilsamhälle och mindre men »bättre« stat och politik genom dels privatisering, avreglering och decentralisering, dels förstärkning av den politiska och statliga »kärnverksamheten« samt stöd till fria media och frivilliga organisationer.

Erfarenheterna i Kerala tyder på att mycket av detta är missvisande. Som vi vet blev de första utvecklingsåtgärder inte förhindrade av decentralisering i största allmänhet utan av bristen på kommunalt självstyre. Och utöver privatisering och avreglering (som inte gjorde saken bättre) har de gängse recepten föga att säga om hur man ska komma till rätta med det slags mäktiga intressen som förhindrat det verkligt viktiga, det kommunala självstyret. Under många år gick inte ens de flesta vänster-centerpolitiker mot strömmen. Vidare saknade alla de aktivister som engagerat sig i utvecklingsförsök via civilsamhället egna möjligheter (vid sidan av det etablerade politiska systemet) att motverka de mäktiga grupperna.

Och hur som helst hade efter jordreformen just den privatisering, avreglering och kommersialisering som dagens fashionabla teoretiker efterlyser motverkat snarare än främjat intresse för gemensamma produktiva satsningar och främjat

snarare än motverkat fragmenteringen i civilsamhället samt särintressena i politiken.

Nyckeln till de förnyade utvecklingsansträngningarna från mitten av 90-talet var istället politiska påtryckningar för decentralisering av resurser till självstyrande kommuner liksom att vänster-centerfronten vann valen 1996. För att samordna både statliga och medborgerliga lokala ansträngningar integrerade aktivisterna dessutom sina utvecklingsprojekt med den kommunala verksamheten – och initierade och koordinerade dem uppifrån, via State Planning Board.

Vid sidan av de imponerande resultat som därmed uppnåts tyder även de nya problemen på vikten av folkligt och politiskt – men inte snävt partipolitiskt – engagemang. Å ena sidan går arbetet sämst där såväl privatiseringen och kommersialiseringen som det därav fragmenterade civilsamhället är som starkast. Å andra sidan räcker det inte heller med traditionellt vänsterstyre med otidsenliga organisationer och väljare som inte alltid längre är så produktionsinriktade.

Vidare synes det svårt att vitalisera det politiska systemet utan att också satsa på utbildning av kommunpolitiker och administratörer. Dessutom krävs det mer samordning på delstatlig och politisk nivå mellan lokala och mer övergripande utvecklingsprojekt. Slutligen släpar det legala och regelmässiga underlaget för den politiska och administrativa decentraliseringen efter. Det räcker inte med att få igång omfattande förväntningar och lokala utvecklingsprojekt och sedan lämna det politiska och administrativa regelarbetet till den gamla eliten. Och när nu politiker och administratörer inser, att demokratisk decentralisering och folkligt deltagande blivit en realitet, så gör de förstås sitt yttersta för att inte dra det kortaste strået. Det allra viktigaste är då att institutionalisera det folkliga deltagande som redan praktiseras. På så vis skapas förutsättningar för såväl kontroll och balans mellan olika intressegrupper som samarbete mellan politiker, administratörer och frivilliga krafter. Följaktligen kan mycket väl utfallet av den folkliga bildningsrörelsen KSS:s nya kampanj bli avgörande. Kampanjen ska sjösättas i mitten av 1999 med syftet att engagera alla frivilliga (inklusive de nu desavuerade tekniska experterna) i att upprätthålla kampanjens anda och principer samt hjälpa folk på gräsrotsnivå att hålla ett vakande öga på politiker och administratörer.

Sammanfattningsvis är medborgerligt samarbete i ett starkt men av kommersialism och privatisering fragmenterat civilsamhälle ingen garanti för framsteg. I flera (men förstås inte alla) avseenden behövs det istället mer (inte mindre) politik – för att både möjliggöra och genomföra demokratisk samordning av olika ansträngningar, såväl delstatliga som kommunala och »civila«.

---

Olle Törnquist är t.f. prof. i politik och utveckling vid Institutet för Statsvetenskap och Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo.