



## India: el surgimiento del federalismo cooperativo

AKHTAR MAJEED

La Constitución de la India previó un equilibrio creativo entre la necesidad de un gobierno central eficaz y unos estados facultados. El sistema federal resultante se convirtió en un marco sólido para el funcionamiento del Estado indio. A pesar de las dificultades para mantener un equilibrio de poderes, el sistema ha sobrevivido.

La India, país del tamaño de un continente, con una extensión territorial de 3,287,590 kilómetros cuadrados y una población de más de mil millones de personas, tiene una sociedad diversa, 18 lenguas nacionales y alrededor de 2,000 dialectos, doce grupos étnicos y siete religiosos, fragmentados en un gran número de sectas, castas y subcastas, y aproximadamente 60 subregiones socioculturales distribuidas en siete regiones geográficas naturales. Durante los dos siglos anteriores a su independencia en 1947, India estuvo primero bajo la jurisdicción de la Compañía Británica de las Indias Orientales y luego bajo la Corona Británica.

Entre 1946 y 1950, los líderes del Movimiento de Independencia de la India y los padres de la Constitución se dieron a la tarea de redactarla. Los miembros de esta Asamblea Constituyente tuvieron en común dos metas principales. La primera fue la construcción de un sistema de gobierno unido

a partir de una sociedad altamente fragmentada y segmentada mediante el fortalecimiento de la "Unión", u orden federal, al que se transferiría el poder residual. Su segundo objetivo fue el desarrollo del país, sumamente rezagado, a través de la reducción de la pobreza y el analfabetismo, y de la construcción de un Estado nación moderno. El resultado fue la Constitución más extensa del mundo, con 395 artículos, doce anexos y tres apéndices.

La Constitución establece la "Unión de Estados", que hoy en día consta de 28 estados y siete "territorios de la Unión", a la vez que define las facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno, proporciona un estándar para medir la validez de las leyes promulgadas por el legislativo, y estipula que el poder judicial como el garante de la Constitución. Dicho documento en general es flexible, aunque puede no serlo en muchas de las cuestiones "federales" que conciernen a los estados. En consecuencia – reflejando inquietudes ante las fuerzas centrífugas que pueden fragmentar al país – la Constitución establece un sistema políticamente viable y un tanto centralizado que concede las suficientes facultades al gobierno de la Unión para garantizar no sólo su dominio, sino también, en caso necesario, la capacidad unitaria de gobierno.

Igualmente importante es que la diversidad del país y las condiciones socioeconómicas – aunadas a la influencia ideológica del socialismo – hayan impulsado a la Constitución hacia un federalismo más unitario, en nombre de la justicia, la igualdad y la defensa de los derechos. Muchos de los padres de la nación pensaron que únicamente un gobierno central poderoso podría conducir al desarrollo económico de manera eficaz y asegurar la equidad entre todas las jurisdicciones territoriales, religiones, lenguas, clases y castas. Por tanto, desde la independencia hasta la década de 1980, bajo el régimen del Partido del Congreso, la tendencia fue cada vez más centralizadora. Sin embargo, durante esta década, las relaciones entre la Unión y los estados se llenaron de rencores, se inició el declive del Partido del Congreso y un gobierno de coalición – el Frente Nacional – subió al poder en Nueva Delhi como resultado de las elecciones de 1989, en parte porque el federalismo centralizado – dirigido por un partido monopólico durante casi 40 años – no había alcanzado los objetivos planteados en la Constitución. Desde 1989, los gobiernos de coalición en el poder central y los partidos regionales y estatales que proliferaron en todo el país, aunados a la liberalización económica, han ayudado a descentralizar el sistema político federal en muchos aspectos.

Sin embargo, a pesar de la descentralización en algunas áreas, prevalece la opinión generalizada de que los mecanismos de relación interguber-

Muchos de los padres de la nación pensaron que únicamente un gobierno central poderoso podría conducir al desarrollo económico de manera eficaz y asegurar la equidad entre todas las jurisdicciones territoriales, religiones, lenguas, clases y castas.

namental de la India están inclinados a favor del gobierno central. El gobierno central poderoso que concibieran los padres de la nación ha creado su propio conjunto de problemas.

El Artículo 356 – o "mandato presidencial" – por el que se puede disolver o suspender una asamblea estatal a instancias del gobierno central por conducirse de manera "inconstitucional", se ha convertido en uno de los temas de debate más candentes de la Constitución india. Dicho artículo fue incluido para los casos de emergencia en los que un gobierno estatal no se comportara de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución. Sin embargo, el único juez de estos comportamientos ha sido el gobierno central. Se considera que en el pasado a menudo se emplearon estas disposiciones de manera indiscriminada, por lo que se están dando pasos para prever futuros abusos.

Otro ejemplo de una excesiva centralización potencial es el desequilibrio entre las facultades de recaudación asignadas a la Unión y los estados, en vista de las responsabilidades socioeconómicas que cada uno debe cumplir. La Constitución regula detalladamente las relaciones legislativas y administrativas entre la Unión y los estados, así como la distribución de los ingresos entre ellos. La Unión ha sido investida con una autoridad legislativa y ejecutiva con un campo de operación mayor del que se puede encontrar en la mayoría de las otras constituciones federales.

Entre el orden estatal y el municipal existe un desequilibrio de ingresos y responsabilidades similar al que se da entre la Unión y los estados. Aunque la Constitución confiera estatus constitucional al orden municipal, aún queda por determinar su funcionamiento "autónomo". Los organismos municipales –conocidos en las áreas rurales como "Panchayats" – no cuentan con respaldo financiero ni con la experiencia necesaria para potenciar al máximo su autoridad. Sin embargo, un resultado positivo del orden municipal es que, debido a que la Constitución reserva cierto número de escaños para las mujeres y las castas y tribus especificadas, estos grupos tradicionalmente desfavorecidos han adquirido experiencia. Por tanto, están en posibilidad de buscar la forma de participar en el orden estatal y nacional.

Se podría pensar que la Constitución india propicia una unión cooperativa de estados, más que un sistema de gobierno dual. Parecería que la planeación de la movilización y el empleo más eficaz y equilibrado de los recursos para el desarrollo social y económico del país en su conjunto forma ya parte integral de este concepto. Debido a la asignación de recursos financieros y la planificación central, el papel desempeñado por la Unión se ha extendido a áreas que antes eran del dominio exclusivo de los estados. Por otro lado, la redistribución de responsabilidades mediante la transferencia de competencias de la Unión a los estados, y de los estados a los Panchayats, facilita la consecución de los objetivos de la Constitución: unidad, justicia social y democracia. Todo esto indica que se están dando pasos hacia el federalismo cooperativo.