

Una gran red de organismos consultivos ha mejorado la estructura federal

La restructuración de la relación entre el centro y los estados en la India

POR GURPREET MAHAJAN

LAS DISPARIDADES REGIONALES, LAS DIFERENCIAS históricas y la enorme diversidad cultural de la India hicieron que los artífices de su Constitución adoptaran una forma de gobierno federal. Con todo, incluyeron varios elementos centralizadores: la oficina del gobernador nombrado por el centro, los servicios administrativos de toda la India (el servicio civil de mayor rango, que presta sus servicios tanto para el gobierno central como para los estados), rentas públicas muy centralizadas y la facultad de declarar estado de emergencia interna y de destituir a un gobierno estatal electo. Mediante estos mecanismos el gobierno central pudo ejercer su influencia y control sobre los estados.

Después de la independencia, esos aspectos centralizadores del sistema federal se vieron reforzados por el dominio de un partido, el Partido del Congreso, tanto a nivel central como regional. Puesto que el Congreso controlaba con eficacia ambos órdenes de gobierno, toda diferencia surgida entre los estados (gobiernos regionales) y entre el centro y los estados, pudo ser eficazmente sorteada mediante la intervención del liderazgo partidista. Conforme el Partido del Congreso se fue haciendo más centralizado en su propio funcionamiento y estructura organizativa, la balanza se inclinó aún más hacia el centro.

Los cambios en el contexto político

Durante la década de 1960 y los años posteriores, los cambios del proceso político impulsaron la restructuración de la relación entre el centro y los estados. Cuando la hegemonía del Partido del Congreso se vino abajo, llegaron al poder nuevos partidos regionales que demandaban mayor autonomía fiscal y administrativa dentro de la federación. Este proceso, en ocasiones descrito como el cambio de un federalismo centralizado a un federalismo cooperativo, empezó a mediados de la década de 1970. A partir de la década de 1990 se ha consolidado aún más con la formación de gobiernos de coalición formados en el centro. La imposibilidad de los partidos para ganar por mayoría en el Parlamento central y la creciente dependencia de los partidos nacionales del apoyo de los partidos regionales para gobernar a nivel central, abrieron más el espacio para que las unidades federales negociaran e influyeran en las decisiones importantes tomadas por el centro.

Gurpreet Mahajan es profesora del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Jawaharlal Nehru, en Nueva Delhi.

El espacio que abrió el proceso político a los actores regionales y los estados con respecto al centro se ha ido formalizando al paso del tiempo a través de una serie de mecanismos institucionales. Esta búsqueda del cambio institucional y la innovación se intensificó en 1989 cuando la coalición Frente Nacional, con V. P. Singh como primer ministro, tomó posesión del gobierno central. La demanda de restructuración de la relación entre el centro y los estados había ido adquiriendo mayor fuerza desde 1967 cuando el Partido del Congreso perdió las elecciones por primera vez en nueve estados. El marco para la restructuración de la relación entre el centro y los estados fue preparado en primer término por el Comité Rajmamar —establecido por el partido Dravida Munnetra Kazhagam cuando estuvo al frente del gobierno del estado de Tamil Nadu—, el memorando sobre las relaciones entre el centro y los estados presentado por el Partido Frente de Izquierda en 1977 y el cónclave de la oposición de 1983 en Srinagar. La respuesta del centro fue la creación de la Comisión Sarkaria que se ocuparía de estudiar el asunto. En 1988, la comisión presentó un informe con 247 recomendaciones,

179 de las cuales han sido aceptadas y han abierto el camino para una mayor consulta y cooperación entre el centro y los estados.

El establecimiento de nuevos mecanismos institucionales

La Constitución de la India, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 263, previó la creación de mecanismos institucionales para la investigación, discusión y asesoría en asuntos específicos concernientes al centro y los estados. Una de las instituciones más importantes, el Consejo de Desarrollo Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) fue establecido en 1952. Lo preside el primer ministro y los demás miembros son los ministros en jefe de todos los estados. El NDC debía fortalecer y movilizar los esfuerzos para apoyar los planes quinquenales. Sus funciones se ampliaron después, cuando en 1967 —siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Reformas Administrativas— se convirtió en un cuerpo consultivo que toma parte en la preparación de los planes y se ocupa de su revisión de mediados de periodo.

En 1990, surgió otro mecanismo institucional importante, el Consejo Interestatal (ISC, por sus siglas en inglés), presidido por el primer ministro y con la participación de los ministros en jefe de todos los estados, más seis ministros del gabinete nombrados por el primer ministro en calidad de miembros y otros cuatro ministros en calidad de invitados permanentes. En

SECCIÓN ESPECIAL

Unidad
en la
Diversidad

LA INDIA 2007



tanto que el NDC involucraba a los estados en la determinación de las prioridades de planificación, el ISC debía facilitar un diálogo más exhaustivo. En época reciente, el ISC preparó un plan de acción de buen gobierno y examinó meticulosamente la implementación de las recomendaciones de la Comisión Sarkaria sobre las relaciones entre el centro y los estados.

Con el tiempo, se han creado otras instituciones para el fortalecimiento de la cooperación entre el centro y los estados. La mayoría son organismos consultivos y han sabido desempeñar un papel positivo en el cambiante escenario político. Los consejos zonales fueron establecidos bajo la ley de reorganización de los estados de 1956. Están integrados por el ministro del Interior como presidente y los ministros en jefe de los estados de la región como miembros, y tienen por función resolver las diferencias entre los estados y entre éstos y el centro, así como promover el desarrollo socioeconómico equilibrado de la región. En la actualidad, existen cinco consejos que ofrecen a los estados la oportunidad de deliberar sobre los temas de interés común; el año pasado estuvieron centrados en desarrollo rural, infraestructura, turismo, minería y seguridad interna.

Además de los consejos zonales, existen numerosos organismos consultivos inter-estatales que revisan las políticas en temas específicos, por ejemplo, el Consejo Nacional de Recursos del Agua, el Consejo Consultivo para la Administración y Distribución Pública de Granos para la Alimentación y la Junta Consultiva sobre Minerales. Existen, además, otras instituciones establecidas al amparo del artículo 263 para informar las políticas sobre temas específicos: los Consejos Centrales de Salud, Autogobierno Local, Asistencia Social Familiar, Desarrollo del Transporte, Impuestos sobre las Ventas e Impuestos al Consumo, y de Investigación en Medicina Tradicional.

Además, de tiempo en tiempo, el gobierno instala también una comisión de finanzas que hace recomendaciones sobre la distribución de recursos del centro a los estados. Asimismo, está en vigencia una disposición para la creación de tribunales encargados de la resolución de las diferencias que surjan entre los estados por el uso compartido de los recursos fluviales.

Limitaciones de la estructura actual

Esta extensa red de organismos consultivos ha permitido a los estados entablar un diálogo con el centro y entre ellos mismos, además de coadyuvar a la reducción de las tensiones y al engrandecimiento de la dimensión cooperativa de la estructura federal. Aunque la contribución de estas instituciones no debe ser subestimada, es necesario atender ciertas preocupaciones para que las interacciones institucionalizadas alimenten un sentido de colaboración, más que de paternalismo, entre el centro y los estados.

En primer lugar, no obstante el buen diseño de las instituciones, la eficacia o ineficacia de su funcionamiento dependerá del contexto político más amplio en que operan y

que podría también afectarlas. Por ejemplo, el ISC fue creado en 1990, cuando el Partido del Congreso había perdido la votación, y su primera reunión fue en 1992. Una vez que el Partido del Congreso recuperó el poder, no se celebraron reuniones durante seis años; consecuentemente, el organismo se debilitó.

En segundo lugar, durante el periodo de reforma, surgieron nuevos centros de toma de decisiones y se redujo el papel de algunos de los cuerpos consultivos ya existentes. El NDC es un claro ejemplo. Hoy en día, se requiere la aprobación del NDC para concluir los planes quinquenales, pero, efectivamente, las prioridades de planificación son determinadas por la Comisión de Planificación, un organismo perteneciente al gobierno central.

En tercer lugar, aunque los organismos consultivos son foros donde pueden articularse las posiciones políticas de los diferentes partidos y, de hecho, en muchos casos así sucede, la disposición al diálogo no siempre está presente. Por consiguiente, el reto consiste en moldearlos de tal manera que se conviertan en auténticos mecanismos de cooperación.

Por último, aun cuando se han establecido mecanismos de cooperación y consulta, el centro conserva su fortaleza política y en casos extremos puede invocar una medida excepcional, conocida como “prerrogativa presidencial”, que permite al gobierno central asumir todos los poderes de un gobierno estatal cuando se juzga que ese gobierno no desempeña sus funciones con apego a la Constitución.

Entre 1950 y 1967, la prerrogativa presidencial fue aplicada en 10 ocasiones. Entre 1967 y 1983, cuando el Partido del Congreso dejó de ser la fuerza dominante, esta disposición fue invocada 81 veces. En 1994, la Corte Suprema dictaminó que estas proclamaciones de emergencia no son inmunes

a una revisión judicial. A partir de entonces, la prerrogativa presidencial sólo se ha impuesto alrededor de 20 veces y las barreras políticas para adoptar esta medida han aumentado. Haciendo un balance, a pesar de las muchas instituciones de cooperación y de la independencia que le procuran a los estados, el centro sigue teniendo una poderosa influencia, aún más fortalecida por el control que ejerce sobre las importantes transferencias fiscales a los estados para esquemas auspiciados desde el centro.

Si bien es cierto que existen retos que el sistema de gobierno federal debe enfrentar, no puede negarse que muchos de los problemas polémicos se han resuelto exitosamente gracias a los arreglos institucionales existentes. Hay otro motivo para ser optimistas. Recientemente, el gobierno central reconoció la necesidad de hacer del Consejo Interestatal un mecanismo más eficaz para la discusión de las inquietudes económicas y sociales de primera importancia. En esta era de la política de coalición, se espera que haya más validaciones de este tipo, lo que ayudará a la India a alcanzar un federalismo verdaderamente cooperativo. 



AP PHOTO/MUSTAFA QURBANI

Dirigentes de partidos de las legislaturas nacional y estatal departen desenfadadamente después de haber quedado cubiertos de agua coloreada durante las celebraciones Holi, en marzo. El ministro en jefe nombrado del estado de Uttarkhand, B.C. Khanduri (derecha) sonríe mientras el líder de la oposición india, L.K. Advani, lo conduce hacia adelante.