



# India: continuidad y cambio en la unión federal

GEORGE MATHEW

Por más de una década, la India ha experimentado presiones para que se descentralice, al demandar los estados una mayor poder de decisión y control en el desarrollo económico. Se espera que las unidades subnacionales

Estas nuevas presiones políticas revierten la tendencia anterior, en la que hubo una centralización paulatina de las facultades y responsabilidades.

de la India contribuyan a fortalecer al país en su conjunto; sin embargo, en los últimos tiempos los estados se han quejado de cualquier interferencia política del gobierno central, con sede en Nueva Delhi. Los estados también se han sentido ofendidos por la acumulación de facultades tributarias en manos del gobierno federal, lo que ha debilitado sus finanzas. Estas nuevas presiones políticas revierten la tendencia anterior, en la que hubo una centralización paulatina de las facultades y responsabilidades. La compleja estructura

federal de la India se estableció inmediatamente después de su independencia, en 1949-1950. La india es una unión de estados conformada por

28 estados en todo el sentido de la palabra, seis territorios unidos (gobernados directamente por el gobierno federal), un territorio de la Capital Nacional y más de una docena de subestados con autogobierno como concejos regionales y distritales autónomos. Todas estas estructuras de gobernabilidad, junto con los gobiernos locales, reciben su autoridad de la Constitución de la India (excepto Jammu y Cachemira, que tienen su propia constitución). La Constitución distribuye las facultades tanto de manera simétrica –por ejemplo, en el anexo 7º se hace una distribución simétrica de las facultades entre los gobiernos federal y estatales– y asimétrica, mediante varios artículos en los que se abordan exclusivamente las comunidades autóctonas, las minorías étnicas y el desarrollo protector de ciertas poblaciones regionales y subregionales. Esta estructura de distribución de facultades y acuerdos para compartir facultades produce una forma muy compleja de federalismo.

Dentro de la India, hay presiones políticas tanto centralizadoras como descentralizadoras. Por un lado, están los imperativos de mantener la unidad e integridad nacionales. Por el otro, hay necesidades variables de desarrollo económico entre regiones, clases, castas y otras diferencias geográficas y etnológicas. Aunque la unión federal consiste en una compleja red de autoridad, instituciones y órganos políticos, se espera que cada unidad de gobierno contribuya a la fortaleza de la Unión y la aumente, además de mantener sus respectivas identidad e integridad.

La Constitución construye la unión federal a partir de entidades que van desde los órganos locales hasta los estados y los órganos regionales, con un gobierno de la unión (gobierno nacional) par coordinar las diversas estructuras del régimen compartido. La autoridad central tiene facultades de regulación en un número bastante amplio de temas. Sin embargo, los asuntos de trascendencia local se han cedido a las unidades subnacionales. La Constitución sí reconoce la supremacía de la jurisdicción de cada unidad federal. No obstante, también existe una "carga diferencial" –algunas unidades tienen responsabilidades más funcionales que otras– dentro de materias diferentes o similares. De este modo, mientras que la autoridad de los estados sobre la educación primaria está ampliamente establecido, no ocurre lo mismo con la educación superior, donde deben compartir su jurisdicción con el gobierno central.

A grandes rasgos, se han asignado al gobierno de la unión tres importantes funciones: preservar la unidad e integridad nacionales, mantener el orden constitucional y político en las unidades constitutivas, y planear el desarrollo económico nacional. Los estados casi no cuestionan el propósito y la aprobación constitucionales de estas facultades del gobierno de la unión, pero a menudo piden transparencia en los procedimientos y participación en el proceso de toma de decisiones de dicho gobierno, en especial en relación con el ejercicio de la autoridad sobre las segunda y la tercera funciones. Insisten en que haya una interferencia mínima del gobierno de la unión en

los asuntos de los estados, en particular cuando se aduce el pretexto de mantener el orden político constitucional dentro de las unidades. En este sentido, objetan en particular que el gobierno de la unión ejerza las facultades de excepción que se le otorgan en el artículo 356, que permite el despliegue de fuerzas militares y reserva las iniciativas de leyes de los estados para la consideración presidencial y la aprobación del gobernador. Lo que siempre se dice es que el gobierno de la unión ha acumulado y atraído a su esfera un gran número de rubros de desarrollo, con el pretexto de servir a intereses nacionales y públicos mayores, que de otro modo corresponderían a los estados. Esto ha dado como resultado la concentración de rubros muy productivos de ingresos tributarios en las manos del gobierno de la unión y el consecuente estrechamiento de la capacidad generadora de ingresos de los estados.

Por estas razones, los estados han demandado una drástica reducción de la autoridad del gobierno. Se han establecido muchas comisiones de alto nivel para estudiar la cuestión. Todas ellas, salvo una, han considerado que la Constitución no sólo es sólida, sino también lo suficientemente flexible para descentralizar las facultades y la autoridad del gobierno de la unión a las regiones. Han recomendado muchas modificaciones funcionales en las relaciones entre la unión y los estados. Una de estas comisiones sobre las relaciones entre la unión y los estados, encabezada por el juez R. S. Sarkaria, hizo recomendaciones de gran alcance.

En 1990, el gobierno de la India estableció el Consejo Interestatal (ISC, por sus siglas en inglés) para aplicar las recomendaciones de la "Comisión Sarkaria" y fomentar la homologación de las relaciones interestatales y entre la unión y los estados, y la coordinación de políticas. El ISC trabaja en la búsqueda de consensos sobre los posibles cambios en la estructura y el proceso de las relaciones interestatales. Ha logrado celebrar algunos acuerdos para reparar áreas cruciales de las relaciones federales y se han establecido otros consejos para construir relaciones interestatales más firmes. Sin embargo, fuera del Consejo Norte-Oriente, el resto ha desaparecido o ha sido presa de la antipatía mutua.

Los cambios más recientes en el federalismo indio han tenido por objeto asegurar un buen gobierno, permitiendo las alianzas entre los sectores privado y público en todos los órdenes de gobierno. La agenda del buen gobierno está propiciando la ampliación de la autonomía estatal, en particular en el área del desarrollo económico. Los estados tienen permitido introducir reformas económicas competitivas mediante varias formas de descentralización política y administrativas. Ahora los estados pueden traer ellos mismos inversión extranjera directa. También están autorizados a introducir reformas e innovaciones en la economía estatal y a descentralizar facultades de acuerdo con las necesidades individuales de los estados que corresponda. El sistema federal se ha mostrado bastante reacio a adaptarse, para dar cabida tanto a los imperativos de la unidad nacional como a una economía de mercado liberalizada del siglo XXI.