



India: Delhi, los estados y los concejos locales compiten por el poder

POR ASH NARAIN ROY

¿A quién se puede culpar más por haber eludido el federalismo durante la crisis del tsunami en India? ¿Al gobierno federal de Delhi o a los estados? Es difícil responder pues cada quien señaló al otro.

Jayalalitha Jayaram, jefa de gobierno del estado de Tamil Nadu, acusó al ministro de Finanzas federal de intentar "pasar absolutamente por encima de los estados al asumir las tareas de rehabilitación" en las zonas indias afectadas por el tsunami. Por otro lado, cerca de 100 presidentes de los gobiernos locales más pequeños –*panchayats*– de 23 distritos golpeados por el tsunami habían suplicado a los gobiernos estatales que se involucraran y participaran en las medidas de rehabilitación que ya estaban en operación. Sus preocupaciones principales eran los programas de recapacitación laboral y los préstamos a la pequeña empresa.

Los presidentes de los *panchayats* presentaron sus demandas en una conferencia organizada por el Instituto de Ciencias Sociales con base en Delhi. Los presidentes de los *panchayats* en las zonas indias muy afectadas por el tsunami –Tamil Nadu, Kerala, Andhra Pradesh y las islas Andaman y Nicobar– asistieron a la conferencia celebrada en Chennai el 29 de enero.

La profesión de oponerse a Delhi

Algunos líderes de los partidos regionales en India han hecho una profesión de su retórica en contra de Delhi. (Tamil Nadu cuenta con un buen número de ellos). Sin embargo, cuando se trata de transferir el poder más abajo, a los *panchayats*, ese fervor desaparece. Los líderes provinciales y los organismos políticos que luchan por una suficiente autonomía para la expresión propia dentro del sistema federal pueden cambiar rápidamente de táctica. Su lema bien podría ser "haz lo que predico; no lo que hago".

Que la tragedia del tsunami agravara este antagonismo que "se prende y se apaga" entre el gobierno federal y las entidades subnacionales hace que la ironía sea más aguda.

El 29 de enero, el ministro de Finanzas Chidambaram hizo una declaración a la prensa sobre el paquete de restauración que la jefa de gobierno de Tamil Nadu (Jayalalitha) había criticado porque socavaba la autoridad de los gobiernos estatales. Ese mismo día los presidentes de los *panchayat* se reunían en Chennai y llamaban la atención a las dependencias nacionales y a los gobiernos estatales por mantener al margen a los representantes de los gobiernos locales. Esta iniciativa contó, además, con el apoyo de otro ministro federal, Mani Shankar Aiyar, quien estuvo presente durante toda la reunión.

Jayalalitha, de Tamil Nadu, se sintió más segura. Escribió una carta al Primer Ministro con la solicitud de su inmediata intervención para cambiar las normas de implementación del "Paquete Rajiv Gandhi para la rehabilitación de las zonas

Ash Narain Roy es profesor del Instituto de Ciencias Sociales de Nueva Delhi.



Los miembros de un panchayat local en India: ¿Debería ir la ayuda federal directamente al nivel local?

afectadas por el tsunami." Por lo que respecta al ministro de Finanzas federal, los programas de recapacitación laboral y los préstamos a la pequeña empresa, que formaban parte de las medidas de rehabilitación, serían implementados exclusivamente por los bancos del sector público. Jayalalitha respondió furiosa: "los gobiernos estatales fueron quienes llevaron a cabo la búsqueda, el rescate, la evaluación, la cremación o los entierros de los muertos y la organización de los campos de auxilio en la primera fase, sin sentarse a esperar la ayuda financiera del gobierno federal".

El principal partido de oposición al Partido del Congreso, el Partido de Bhartiya Janta (BJP, por sus siglas en inglés) sintió que aquél se estaba beneficiando políticamente. También demandó que se retirara de manera inmediata el nombre de Rajiv Gandhi del paquete de ayuda por los daños del tsunami. Acusó al gobierno federal de trabajar "en contra del espíritu de la Constitución y en contra del sistema federal". Finalmente, el gobierno de Tamil Nadu se salió con la suya y el ministro de Finanzas federal anunció que la ayuda financiera también sería implementada a través de los gobiernos estatales interesados.

El gobierno federal a la defensiva

India ha mostrado al mundo un modelo prometedor de gobierno descentralizado, y sus experiencias de descentralización democrática han sido dignas de aplauso en el mundo entero.

Sin embargo, la ironía de las políticas electorales es que la propia profesa facultativa de instituciones gubernamentales a nivel local ha empezado a calentar y a enturbiar la relación entre el gobierno federal y los estados. La administración local de los concejos municipales o *panchayats* es una responsabilidad estatal, aunque fue una ley federal promulgada en 1992 la que estableció que los *panchayats* fueran "instituciones de autogobierno" y el tercer orden de gobierno en el sistema federal de la India. El gobierno federal tiene motivos para no estar contento con un progreso tardío en la descentralización democrática en algunos estados, y los estados, por su parte, tienen razones válidas para temer transgresiones del sistema federal.

Durante la conferencia de jefes de gobierno estatales sobre desarrollo rural a través de los *panchayats*, celebrada en junio

de 2004, el primer ministro Manmohan Singh anunció una propuesta para luchar en contra de la pobreza rural con el financiamiento en bloque del gobierno federal a los distritos. Sin embargo, muchos gobiernos estatales –Tamil Nadu, Bihar y Bengala Occidental, entre otros– se opusieron vehementemente a la idea de un financiamiento directo de Delhi a los *panchayats*.

En este caso, el gobierno de Tamil Nadu asumió el liderazgo una vez más y previno al gobierno federal de no despojar a los estados de sus competencias federales constitucionales. Mientras que Bengala Occidental declaró que la propuesta era “inaceptable”, Andhra Pradesh trató de conseguir “una asignación considerable de fondos a discreción del gobierno estatal para ser utilizados según las necesidades específicas de una zona”. Por lo tanto, el gobierno federal se vio obligado a dar marcha atrás y garantizó a los estados que no emprendería ninguna acción que violentara los acuerdos existentes.

Actualmente, India transita por una fase que podría ser llamada “federalismo competitivo”. Con la llegada al poder de la Alianza Progresiva Unida, que encabeza el Partido del Congreso, este enfoque competitivo parece haberse convertido en el nuevo pasatiempo de legisladores y líderes provinciales. De repente, India parece ser la tierra del “millón de amotinamientos”.

En julio de 2004, la asamblea del estado de Panjab hizo a un lado, por unanimidad, los acuerdos para compartir el agua con los estados vecinos de Haryana y Rajastán, y prometió retener sus recursos acuíferos para uso exclusivo de sus residentes. Esto puso en una situación difícil al Partido del Congreso en Delhi pues el jefe de gobierno del estado de Panjab, Amarinder Singh, desafió a los líderes de su propio partido, incluso a Sonia Gandhi y al primer ministro Manmohan Singh, y se negó a retirar esta controvertida resolución. La controvertida decisión del gobierno de Panjab de anular todos los acuerdos interestatales para compartir los ríos puso en peligro el carácter federal de India. El gobierno de Manmohan Singh no tuvo más opción que turnar el asunto a la Suprema Corte.

Parecería que el estado de Uttar Pradesh estuviera siguiendo al de Panjab. La asamblea de Uttar Pradesh aprobó una resolución para reincorporar al estado dos antiguos distritos, Udhana Singh Nagar y Hardwar, que actualmente pertenecen al estado de Uttarakhand. Hace siete años, cuando Uttarakhand se separaba de Uttar Pradesh, el gobierno de este último estado presentó todo tipo de argumentos –de naturaleza topográfica, étnica y de historia regional– para evitar que estas zonas formaran parte del nuevo estado. Al reclamar estos distritos nuevamente, el gobierno de ese estado ha suscitado un problema de consecuencias de largo alcance.

Delhi ya no puede despedir a los gobiernos locales

El año pasado, en el momento más álgido de la agitación en contra de Delhi en Manipur, en el noreste de India, el gobierno estatal amenazó con aprobar una resolución para cambiar su estatus de “zona de disturbios”. De esta forma, la Ley de las Fuerzas Armadas (Fuerzas Especiales) sería inoperante. Lo que hicieron los gobiernos de Panjab y de Manipur apaciguó a sus habitantes, pero sus métodos han establecido un precedente cuestionable. Hace algunos años, el gobierno federal habría removido al gobierno estatal rebelde. En esta ocasión, lo convenció para que no precipitara una crisis constitucional. Esto, en sí mismo, es un cambio significativo.

El hecho de que en 1996 llegara al poder el Frente Unido –una coalición de gobierno que no estaba integrada ni por el BJP ni por el Partido del Congreso, sino por un partido que contaba con el apoyo del Partido del Congreso– marcó el inicio de lo

que el Programa del Mínimo Común de esa coalición llamó “un modelo alternativo de gobierno basado en el federalismo, la descentralización, la rendición de cuentas, la igualdad y la justicia social...” Hizo el compromiso más directo para fortalecer el federalismo: “prometemos representar la voluntad del pueblo indio para fortalecer el poder del federalismo político que, en el contexto de la India, significa un gobierno nacional fuerte, estados fuertes y órganos locales viables.”

A partir de 1996, el federalismo se ha reafirmado a través del fortalecimiento, cada vez mayor, de los partidos regionales y más pequeños, así como de su influencia en los gobiernos federales subsecuentes.

La percepción que tiene el Partido del Congreso del federalismo, del papel de los partidos regionales y de las coaliciones ha sufrido una metamorfosis. El Partido del Congreso en algún momento desestimó a los partidos regionales y los calificó de chauvinistas y de fuerzas desintegradoras. Las demandas de autonomía del Partido Dravida Munnetra Kazhagam (DMK), en Tamil Nadu, y del Partido Shiromani Akali, en el estado de Panjab, fueron enérgicamente condenadas de secesionistas por el Partido del Congreso.

El Partido del Congreso fue quien evocó al fantasma de los estados fuertes y el causante de un gobierno nacional débil, y viceversa. En palabras del científico político Rajini Kothari: “este fantasma está basado en una teoría sobre la naturaleza de las relaciones de poder no sólo absurda, sino absolutamente fraudulenta por su negativa a enfrentar el problema central de cualquier sistema democrático: la distribución del poder.”

Triunfos de las fuerzas regionales

La manera en que el Partido del Congreso ve ahora las coaliciones y el federalismo es totalmente nueva. Actualmente, el partido regionalista DMK está representado ampliamente en el gabinete del primer ministro Manmohan Singh. El Partido del Congreso ha tenido que aprender su lección a fuerza de sinsabores. Un análisis de la distribución del voto por partido en las elecciones generales del 2004 muestra que los partidos regionales están creciendo a expensas de los partidos nacionales.

El número de votos, tanto del BJP como del Partido del Congreso, ha bajado de 23.7 y 28.3 por ciento en las elecciones de la Lok Sabha en 1999 a 22.2 y 26.7 por ciento en 2004, respectivamente. Los votos que han recibido estos dos partidos juntos disminuyó del 52 por ciento en 1999 y el 51.4 por ciento en 1998 a menos del 49 por ciento. Las castas menos favorecidas, las intermedias, los campesinos... y los partidos regionales se han convertido en los nuevos actores políticos.

En cierta medida, India ya alcanzó una fase de gobierno de varios niveles en la que Delhi, los estados y los *panchayats* gozan de autonomía y tienen responsabilidades particulares. Ya echó abajo la idea de que tener estados fuertes implica necesariamente un gobierno federal débil; por el contrario, ayudaría a corregir el desequilibrio regional y la erosión de los poderes estatales que han privado a lo largo del tiempo.

La liberalización económica se ha caracterizado por la disminución en la inversión pública, el debilitamiento progresivo de la Comisión de Planeación y la transformación de los estados en actores fundamentales del crecimiento económico. Esto ha cambiado el sistema federal. Sin lugar a dudas, Delhi sigue siendo poderosa pero es percibida más como un regulador y no como un interventor. ☠