



Socios para el desarrollo: el gobierno local en la India

RAKESH HOOJA / GEORGE MATHEW

Desde antes de que el país se independizara del gobierno británico, el federalismo de la India tuvo dos órdenes de gobierno bien definidos y establecidos tanto legal como administrativamente: la Unión y los estados. Los 28 estados y los siete territorios de la Unión ocupan grandes extensiones geográficas; muchos son del tamaño de países europeos. La distancia que media entre las bases y la capital de la Unión es grande.

Así las cosas, los gobiernos estatales se han valido de los distritos como unidades administrativas. Hoy en día, la India tiene 607 distritos. El Recaudador de Distrito, conocido también como Subcomisionado o Magistrado de Distrito, es el director administrativo, y es asistido por varios funcionarios distritales (DLO, por sus siglas en inglés) que proceden de diversos departamentos de los gobiernos estatales. Los DLO se ocupan de la administración e implementan esquemas de desarrollo.

Antes de la independencia de la India en 1947, algunas áreas aprobaron las leyes de los panchayat de los pueblos por medio de las cuales se crearon concejos para las áreas rurales, y leyes municipales para la creación de organismos municipales en las áreas urbanas. Tras la independencia, la Constitución india no incluyó disposiciones para los panchayats de

los pueblos por temor a que las castas superiores y los grupos socio-económicos dominantes, o elites, continuaran controlando el poder en las aldeas a través de los panchayats de los pueblos si se hiciera de ellos órganos importantes. Sólo se les menciona en los Principios Rectores de la Política de Estado, que únicamente son principios rectores estatales y no preceptos de observancia obligatoria.

Fue hasta el Informe del Comité Balwantrai Mehta de 1958 que los esquemas de desarrollo de la comunidad rural contemplaron un papel sustantivo para los panchayats, fundamentalmente como agencias para el desarrollo. El Informe Mehta sugirió tres órdenes de gobierno jerárquicos –primero los panchayats de los pueblos, luego los panchayats intermedios y después los panchayats de distrito– vinculados con la administración de distrito y el gobierno del estado. Muchos estados dieron reconocimiento jurídico a sus propios modelos de instituciones Panchayati Raj electas (PRI, por sus siglas en inglés) dentro de un proceso de descentralización democrática.

Algunos programas y planes de gobierno estatal fueron transferidos a los concejos panchayat para su implementación, aunque los estados podrían hacerlos a un lado más adelante, como sucedió en algunos casos. En la práctica, el jefe de cada nivel de concejo panchayat resultó más poderoso que los concejos mismos. Además, los gobiernos estatales y los recaudadores distritales tenían facultades de supervisión sobre los PRI y podían rechazar las decisiones tomadas por los panchayat e inclusive disolverlos. Las distintas leyes relativas a los panchayat aprobadas por las legislaturas estatales asignaron a los PRI determinadas facultades para recabar recursos y establecer impuestos.

La India urbana no ha tenido este sistema jerárquico de órganos electos. Cada área urbana elige su propio concejo con base en el tamaño, la población y otras disposiciones consideradas en las diversas leyes municipales de cada estado. Los municipios no están ligados de manera alguna a los PRI. Los gobiernos estatales y los recaudadores de distrito conservan sus facultades de supervisión sobre ellos. Las áreas urbanas cuentan también con agencias de desarrollo para la ciudad o fundaciones de mejora urbana establecidas por los gobiernos estatales con directores o consejos designados que llevan a cabo los proyectos de desarrollo. Los organismos municipales realizan determinadas “funciones municipales”: proveen servicios de desecho de aguas residuales, alumbrado y limpieza de las calles, reglamentos de construcción para edificios privados, normas de estacionamiento, registro de nacimientos y decesos, etc. Numerosas dependencias estatales gubernamentales y cuasi gubernamentales se encargan de coordinar estas responsabilidades con los municipios. El número de dependencias es mayor en las áreas metropolitanas, donde pueden estar operando uno o más organismos municipales.

El recaudador de distrito coordina los asuntos rurales y urbanos, dondequiera que haya participación de funcionarios estatales o de organismos locales urbanos o rurales. El gobierno estatal tiene departamentos distintos para desarrollo rural, panchayati raj, autogobierno local urbano y desarrollo urbano. El gobierno de la Unión tiene ministerios en las áreas correspondientes y los territorios de la Unión también cuentan con instituciones de autogobierno. Asimismo, algunos estados han establecido consejos de desarrollo regional, que en general pertenecen a los gobiernos estatales y no guardan relación con los organismos locales urbanos o rurales.

Las enmiendas Constitucionales 73 y 74 de 1993 elevaron a rango constitucional a los PRI y organismos municipales. Las elecciones deben celebrarse cada cinco años y los estados no pueden posponer las elecciones de los gobiernos locales y nombrar, en su lugar, administradores. Para celebrar elecciones gubernamentales locales de manera independiente se deben instalar comisiones electorales a nivel estatal. Otras disposiciones de observancia obligatoria dictan que se reserve un número proporcional de plazas para miembros de castas y tribus protegidas y que la cuota femenina en todos los niveles no sea inferior a una tercera parte de las plazas. Un tercio de los municipios y panchayats, de todos los niveles, deben ser presididos por mujeres independientemente de que las plazas reservadas y las no reservadas cambien en cada elección. Los gobiernos estatales también deben establecer comités financieros que sugieran métodos para la transferencia de fondos.

Sin embargo, el carácter del sistema de gobierno de la India no ha sido alterado, ya que el gobierno local sigue siendo un tema exclusivamente estatal. Las enmiendas constitucionales tampoco han cambiado de manera notable la percepción que la población tiene de los organismos locales. Las enmiendas constitucionales identificaron qué funciones podrían ser transferidas de las legislaturas estatales a los PRI o a los organismos municipales. En realidad, esta cesión de facultades se ha hecho lentamente y de manera parcial, y en ocasiones ni siquiera se ha llevado a cabo, fundamentalmente porque los políticos y funcionarios de los niveles federal y estatal a menudo sienten que están compitiendo con representantes electos de los panchayats y municipios.

La Enmienda 74 prevé tres tipos de organismos urbanos: nagar panchayats para las áreas que están en transición de rurales a urbanas; concejos municipales para las áreas urbanas pequeñas y corporaciones municipales para las grandes áreas urbanas. A diferencia de los PRI, no existe ninguna diferencia de jerarquía entre esos organismos ni tampoco relación formal alguna entre ellos.

Los gobiernos locales son de carácter completamente ejecutivo y dependen por entero de los gobiernos estatales en cuanto a fondos, funcionarios y funciones se refiere. Todas las instituciones locales de autogobierno son

débiles desde el punto de vista fiscal, aun cuando algunos municipios tienen un balance más sano que los panchayats rurales. Los gobiernos rurales dependen exclusivamente de la Unión y de los gobiernos estatales para obtener recursos. Es más, la mayoría de los recursos proveídos a los organismos locales están vinculados a los programas y directrices gubernamentales. La coordinación entre los órdenes de gobierno representa un gran problema hoy en día.

Las enmiendas constitucionales han aumentado de manera significativa el número de representantes que ahora son electos para los órganos locales. La reserva de plazas electorales para los pueblos desfavorecidos y las mujeres ha conducido a una profundización en la democracia y a mayor facultación de las personas. La posición de las mujeres en las áreas rurales mejoró de manera importante después de tres rondas electorales donde las cuotas reservadas les dieron mayor representación en los órganos locales. La Unión y los gobiernos estatales también se ocupan de capacitar y formar a los representantes electos, muchos de los cuales pueden ser analfabetos o no tener la debida educación formal.

Los panchayats y los municipios de la India han sido instrumentos de los programas de desarrollo –y de otros relacionados con éstos– de los gobiernos de la Unión y los estados por mucho tiempo. Avanzan gradualmente para cumplir con el papel que les fue asignado por la Constitución como instituciones genuinas de gobierno local.

La reserva de plazas electorales para los pueblos desfavorecidos y las mujeres ha conducido a una profundización en la democracia y a mayor facultación de las personas.