



DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA DE LA ADMINISTRACION EN NUEVA DELHI¹

Nirmam Bhawan²

Fecha de recepción: 05/05/08
Fecha de aceptación: 04/07/08

DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN EN NUEVA DELHI

RESUMEN.

Este trabajo, se refiere a los asuntos de las administraciones locales de la India, tanto urbanas como rurales, a las que a través de dos enmiendas a la Constitución hindú elaboradas en diciembre de 2002, se les ha concedido un estatus constitucional.

Además de garantizar que sean los representantes del pueblo quienes lleven la responsabilidad de administrar los asuntos civiles, la Constitución ahora estipula la reserva de un tercio de los cargos para mujeres y otros sectores débiles, incluidas las castas y las tribus registradas y las clases inferiores, con lo que se proyecta un cambio fundamental en la tradición milenaria del equilibrio del poder y la autoridad en ese gigantesco país.

Palabras clave: Equidad entre hombres y mujeres. Legislación. Administraciones locales. Planificación regional. Gestión urbana.

DEMOCRATIC DECENTRALISATION OF THE ADMINISTRATION OF NEW DELHI

ABSTRACT.

This article reviews the affairs of the local administration in India, both urban and rural, which have received a constitutional status through two constitutional amendments in 2002.

Apart from ensuring that representatives from the people take the responsibility of administering civil affairs, the Constitution now states that a quarter of the positions should be filled by women and other minorities, including registered ethnic groups and tribes as well as lower classes, which represents a huge change in the millenary tradition of equilibrium of power and authority in this enormous country.

Keywords: equity between men and women, legislation, local administration, regional planning, urban management



Imagen de un tipo de transporte público en un aparcamiento estatal, en una ciudad de la India.

¹ Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai, y catalogada como **GOOD**. (Best Practices Database)

² Secretario de Desarrollo Urbano del MUA&E, New Delhi, Delhi India. Correo electrónico: nbhawan@urbanindia.nic.in

Introducción

La respuesta del gobierno en el año 2002 a la crisis de la gobernabilidad municipal, en un territorio gigantesco como es la Unión India, fue otorgar a los organismos urbanos locales un estatus constitucional para que se pudiesen definir los parámetros de un nuevo marco legal en base a un fortalecimiento de la democracia local en la India.

Así, las funciones de los ayuntamientos a partir de las enmiendas a la Constitución de 2002, consideran de ahora en adelante, responsabilidades en materia de desarrollo económico y justicia civil, además de seguir desempeñando las labores municipales habituales.

En el contexto de la Agenda Local 21, los ayuntamientos también serán responsables de la gestión del medio ambiente urbano. Se centrarán en la planificación del desarrollo urbano, en lugar de la planificación de los usos del suelo, y en la integración de la planificación urbana y rural. Los representantes populares tendrán voz y voto en todas las cuestiones relativas a la planificación.

La Constitución se ha propuesto garantizar la autonomía fiscal a nivel local, exigiendo que se creen Comités Financieros Estatales, los cuales definirán los principios para las interrelaciones fiscales de los ayuntamientos con la administración del Estado. Las enmiendas, que suponen unos cambios esenciales en materia de la gobernabilidad de las ciudades, tendrán un impacto a largo plazo.

Descentralización democrática

Las enmiendas número 73 y 74 de la Constitución india representan la iniciativa más audaz de todo el mundo para la difusión

de la democracia a nivel local, tanto en áreas urbanas como en zonas rurales. Estas enmiendas respaldan absolutamente el compromiso del gobierno indio de conferir su poder a manos del pueblo.

Los principales objetivos que se propone la Ley de Enmienda Constitucional número 74 son:

1. Su contexto político, por el cual los ayuntamientos se constituirán en base a criterios predefinidos y no meramente en consideraciones políticas y mediante el cual las administraciones debidamente elegidas, con la debida representación de los sectores más débiles de entre las castas y tribus registradas y las clases inferiores, estarán a cargo de los asuntos cívicos. Quedará limitado el control de la administración del Estado, que tendrá facultades específicas para la disolución con la condición de que ningún organismo elegido sea destituido en un período mínimo de seis meses.
2. La integración y fortalecimiento del poder de las mujeres, las cuales constituirán un tercio de los cargos de todo municipio, incluidos los de alcaldesas.
3. Su nueva visión del funcionamiento de los ayuntamientos.
4. Su énfasis en el fortalecimiento de la autonomía fiscal a nivel local, con el asesoramiento de los Comités Financieros Estatales, con autoridad constitucional y que darán las pautas para la creación de impuestos, reparto de cargas y concesión de ayudas económicas.
5. Su énfasis en la gestión del medio ambiente urbano además de la gestión urbana.
6. El requisito de que los representantes populares tengan plena voz en todas las cuestiones referentes a la planificación.
7. Un nuevo enfoque de los planes de desarrollo urbano en oposición a la planificación de usos del suelo, proponiéndose integrar



Escena urbana tradicional a orillas del sagrado río Ganges, característica del paisaje cultural y religioso hindú. En el Ganges se congregan tanto brahmanes, jóvenes haciendo yoga, mujeres bañándose, ancianos que vienen a morir a esta ciudad y mendigos, entre otros.

los planes de urbanización rurales y urbanos en todo distrito o área metropolitana.

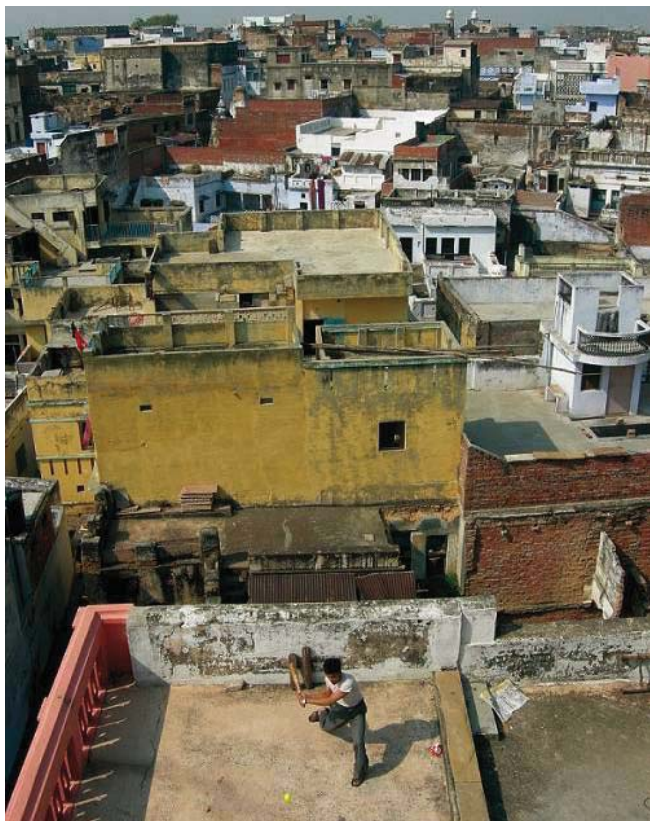
Delimitación de suelo

Partiendo de las antiguas prácticas mediante las que se delimitaban los municipios sin referencia a ningún criterio específico (y, en muchos casos, se constituían sobre consideraciones de tipo político) la Constitución enmendada exige que los términos municipales se determinen en base al número de habitantes de la zona, a la densidad de población, los ingresos que genera la administración local, la tasa de desempleo en actividades no relacionadas con la agricultura y la importancia económica u otros factores a especificar por la administración estatal mediante notificación pública a este fin.

Se prevé además la creación en todos los estados de:

1. Un Nagar Panchayat (por cualquier nombre) en áreas de transición, es decir, en zonas de transición de un espacio rural a otro urbano.
2. Un Consejo Municipal en áreas urbanas pequeñas.
3. Una Junta Municipal en zonas urbanas extensas.

Además de esto, se ha propuesto delimitar áreas metropolitanas. El área metropolitana se ha definido como una zona con un millón o más de habitantes. La intención es que se reconozca que un área geográfica extensa que comprenda dos o más municipios o Panchayats, que necesita una planificación espacial coordinada atendiendo a las características sociales comunes y vínculos económicos, y una creación integrada de infraestructuras que suponga compartir



Práctica de críquet en la techumbre de un edificio en el denso sector urbano de Varanasi.

recursos físicos y naturales tales como ríos, agua subterránea, etc., debería constituirse formalmente como un único lugar integrado para la planificación socioeconómica.

Un área metropolitana puede estar totalmente incluida dentro de los límites de un único distrito, o parte de ella puede encontrarse en un distrito, o bien puede estar dentro de los límites de más de uno (siempre que sean contiguos). Puede estar constituida por dos o más municipios o Panchayats u otras áreas adyacentes. El gobernador es quien decide, mediante notificación pública, qué zonas cumplen los requisitos mencionados anteriormente para constituirse en “área metropolitana”.

Puede apuntarse que, bajo las nuevas disposiciones de la Constitución, las prácticas de delimitación para la clasificación de los municipios existentes según los tres tipos propuestos tendrán que conducirse con la debida consideración a la existencia de numerosas entidades locales de diferentes tipos. Esto puede llevar a fijar nuevos límites a las entidades locales existentes y a redibujar los planos de los municipios de la India, con las consiguientes implicaciones políticas.

El contexto político.

La Constitución con sus enmiendas establece que en lo sucesivo, el poder político residirá en los representantes populares y no en la burocracia municipal. Aunque no dice nada acerca de designar un poder político ejecutivo, la intención es claramente que los miembros debidamente elegidos asuman las potestades y la autoridad para el funcionamiento democrático de la administración local. En algunos Estados, las autoridades municipales propuestas incluirían el Ayuntamiento, el Comité Permanente y la figura del Alcalde. En vista de la predominancia de los sectores más débiles en la sociedad india, incluidas las castas y tribus registradas y los parias o clases inferiores, la Constitución exige que se reserve un número proporcional de cargos para cada una de estas clases.

La Enmienda número 74 supone la obligación constitucional de establecer Comités Electorales del Estado: dispone que la supervisión, dirección y control de la preparación de las listas electorales y los procedimientos de todas las elecciones municipales los efectúe el Comité Electoral del Estado, que será común para los Panchayats y los Ayuntamientos.

Plena participación de la mujer

Debido a la política nacional de asignar un estatus igualitario a las mujeres, además de las reservas de cargos para las castas y tribus registradas y los parias, la Constitución, con estas enmiendas, reserva cargos para la mujer en los ayuntamientos.

Se piensa que, incluyendo a la mujer en la jerarquía del poder de las administraciones locales elegidas de la India, se ha dado el primer paso para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus legítimos derechos en los procesos de desarrollo. De todos modos, es demasiado pronto para evaluar el impacto de esta audaz iniciativa. En cualquier caso, es fácil aventurar que la administración local es un área en la que la participación de la mujer producirá grandes cambios,



Práctica de lavado tradicional de mujeres indias con sus saris a orilla del río.

dado que la administración, a este nivel, se ocupa fundamentalmente de asuntos relativos a la calidad de vida, un tema en el que el papel de la mujer es relevante en cualquier sociedad.

La distribución de funciones y autoridad.

Es bien sabido que tanto en una estructura federal como en un estado unitario, donde la administración local está formalmente subordinada a la administración central, las constituciones nacionales determinan las jurisdicciones funcionales de los diversos niveles de la administración. A veces, también se confían ciertos campos de responsabilidad a instituciones locales mediante las decisiones del poder ejecutivo.

Según la Constitución de la India, que se basa en una estructura federal, el poder legislativo se encuentra repartido entre las administraciones locales y la central, y hay tres listas legislativas. Los artículos de las tres listas legislativas no constituyen las fuentes del poder legislativo, sino que son meramente temas para legislar.

A diferencia de las jurisdicciones funcionales de los estados que se rigen mediante la constitución, el dominio funcional de las instituciones locales de la India, incluidas las administraciones locales, se deriva de las responsabilidades que los estados delegan en los ayuntamientos mediante ley. La Enmienda número 74 sienta las bases para que la legislación de cada estado de la India asigne sus correspondientes funciones a los ayuntamientos de los respectivos estados.

Cabe señalar que estas disposiciones no son obligatorias. Es la legislación de cada estado la que debe decidir acerca de qué poderes y qué autoridad se puede transferir a un ayuntamiento.

Actualmente existen diversas disposiciones institucionales para ejecutar las funciones urbanas, incluidas aquellas para proveer los bienes y servicios públicos centrales y locales. Hay algunos servicios tales como el abastecimiento de agua, el saneamiento y alcantarillado, la gestión de residuos sólidos, la salubridad y limpieza, el mantenimiento de vías, el alumbrado público, el mantenimiento de parques públicos y bibliotecas, la salud pública, etc., de los que se encargan normalmente los ayuntamientos. Hay algunas funciones en las que concurren competencias y se llevan a cabo tanto por las administraciones estatales como por las instituciones municipales. Para ciertas funciones, las administraciones estatales han creado instituciones paraestatales y en el caso de algunas funciones que, estrictamente hablando, quedan dentro de la esfera de competencias de instancias más elevadas de la administración, se han transferido las funciones de los ayuntamientos. Ahora se pretende clasificar las atribuciones en Funciones Municipales Elementales, Funciones Institucionales, Funciones de Planificación y Medioambientales, etc.

Autonomía Fiscal Local

Los Comités Financieros Estatales, constituidos mediante la Ley de Enmienda Constitucional número 74, están examinando actualmente los factores relevantes basados en la consideración de la capacidad fiscal de los organismos locales y de sus usuarios, la to-



La ciudad azul de Jadhpur, que toma ese apodo de las paredes de las casas de los brahmanes, pintadas de añil para que todo el mundo sepa que allí vive una familia de la casta superior



Imagen típica del comercio informal en la India, en los numerosos "mercados" públicos.

pografía y la geología de sus respectivos asentamientos, la trayectoria pasada de creación de infraestructuras, el tamaño de las poblaciones y otros factores económicos y políticos.

Los comités también están revisando la situación financiera de los Panchayats y de los Ayuntamientos y aconsejarán en cuanto a los principios que deberían regirlos:

1. El reparto entre el estado y los ayuntamientos de los ingresos netos por recaudación de impuestos, tarifas, aduanas y derechos exigibles por el Estado y la asignación entre los ayuntamientos a todos los niveles del reparto de tales ingresos.

2. La fijación de las tasas, derechos, aduanas y tarifas que puede ser asignada o apropiada por los ayuntamientos.

3. Las ayudas a los Ayuntamientos por parte del Fondo Consolidado del Estado.

Desde el principio, a petición del Comité de Planificación, el Ministerio de Zonas Rurales y Trabajo y el Ministerio de Asuntos Urbanos y Trabajo, el Presidente y los miembros de los Comités Financieros Estatales de todo el país se han reunido cuatro veces con vistas a desarrollar un consenso nacional acerca de varios temas tras su discusión.

Fiscalidad municipal

Las administraciones locales dependen de tres fuentes locales y dos fuentes externas para cubrir sus necesidades de ingresos. Éstas son:

1. Impuestos locales.
2. Derechos de uso.
3. Otros ingresos no imposables provenientes de la ejecución de las funciones estatutarias y regulatorias y de empresas comerciales.
4. Préstamos.
5. Transferencias de niveles superiores del gobierno incluyendo los impuestos compartidos y ayudas.

La mezcla de fondos propios y externos y su anulación se puede determinar sólo en situaciones específicas del municipio, sin perder de vista las disposiciones de la Constitución y la legislación vigente, el medio social, político y económico, la tendencia local y la tradición en materia de asignación de responsabilidades financieras, así como la estructura institucional de movilización de recursos.

Gestión del medio urbano

Hasta 1976, no hubo una exigencia constitucional de protección y mejora del entorno, ya que ni siquiera figuraba el medio ambiente como una materia con entidad propia.

En el año de 1976, la Constitución de la India se enmendó con la Ley de Enmienda Constitucional número 42. Algunas de las disposiciones de los Principios Directores de la Política del Estado se incorporaron a la nueva ley: "El Estado procurará proteger y mejorar el entorno y salvaguardar los bosques y la vida salvaje del país".

Dándose cuenta de que la participación popular y la concienciación social constituyen la fuerza motriz para la prevención de la contaminación y que la difusión de una cultura medioambiental entre la población es una necesidad imperiosa, la Ley menciona

ciertos deberes fundamentales de los ciudadanos hindúes: afirma que “será obligación de todos los ciudadanos de la India proteger y enriquecer el medio natural, incluidos los bosques, lagos, ríos y vida salvaje, así como tener compasión de las criaturas vivas”.

Mediante la Ley Constitucional (Enmienda número 74, 1992) se ha incluido entre las funciones municipales cuestiones de silvicultura urbana, protección del entorno y fomento de aspectos ecológicos.

Así, puede verse que el desarrollo urbano, que básicamente se refiere a la creación de infraestructuras urbanas, ya no es suficiente para promover ciudades sostenibles. Por otra parte, tiene que darse un nuevo interés acerca de la gestión del entorno urbano con la debida comprensión de la conexión entre infraestructuras, productividad, pobreza y salud ambiental.

Junto a los principales indicadores como son el funcionamiento de la democracia a nivel local gracias a la transferencia de autoridad y cargos a representantes populares debidamente elegidos, la plena participación de la mujer en la sociedad, la autosuficiencia de los recursos financieros, la Integración de las instituciones municipales en la gestión del entorno urbano, se destaca también la Integración de los representantes populares en la planificación urbana, un tema cada vez más relevante.

Planificación del desarrollo urbano.

La Enmienda número 74 dispone el establecimiento de Comités de Planificación de Distrito para consolidar los planes elaborados por los Ayuntamientos y los Panchayats dentro del distrito y trazar los planos de un Plan de Crecimiento para todo el distrito. Tales comités deben estar integrados por los representantes de la población. La documentación del Plan de Crecimiento tiene que prepararse con respecto a los temas de interés común entre los Ayuntamientos y los Panchayats e incluirán planificación territorial, distribución del agua y otros recursos físicos y naturales, desarrollo integrado de infraestructuras y conservación del entorno. Los planes así preparados serán remitidos por los presidentes de los Comités de Planificación a la administración estatal.

De forma similar, han de establecerse Comités de Planificación Metropolitana en cada área metropolitana, para los que serán elegidos sus miembros integrantes. El Comité llevará a cabo una labor de planificación para el área metropolitana, del mismo modo que ha de hacer en cada distrito el Comité de Planificación del Distrito.

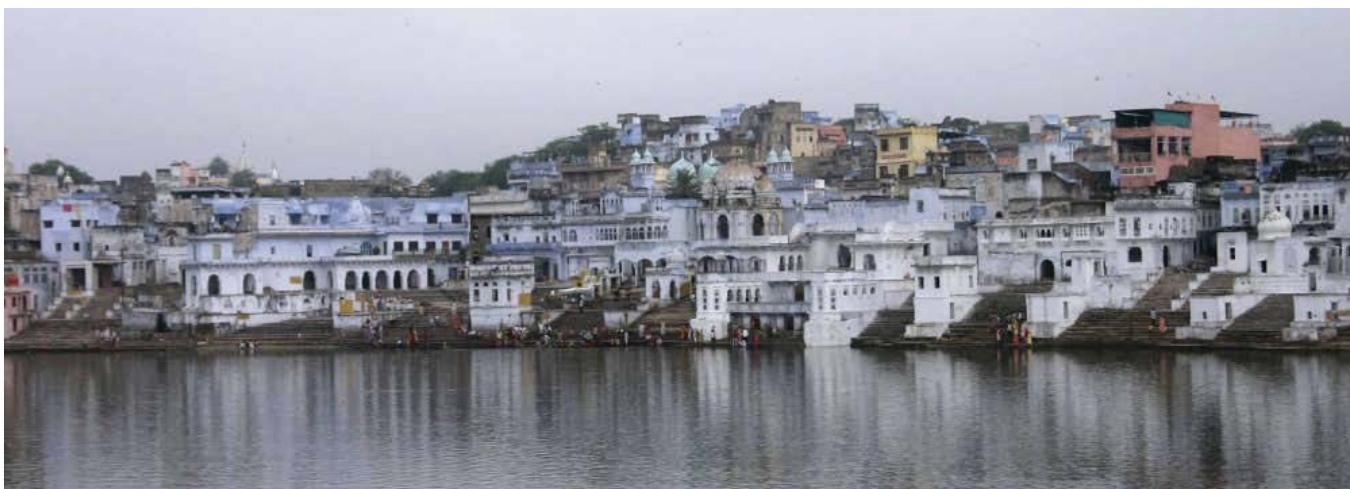
Conclusiones

Con respecto a la sostenibilidad y éxito del proyecto, aún es demasiado pronto para hacer valoraciones a la luz de las enmiendas de las leyes municipales.

La sostenibilidad de esta experiencia de cara a lograr un impacto tangible y unos cambios duraderos, habrá de evaluarse con el paso del tiempo. Toda ley municipal tiene un período de vida de varias décadas y como tal, los efectos palpables serán de larga duración. De todos modos, esta buena práctica ya ha dado pie a un cambio revolucionario en la estructura de la administración local de todo el país, siendo algunos de los cambios más destacables que ha introducido la Enmienda número 74 de la Constitución la descentralización y democratización de la administración local logradas mediante la cesión de autoridad y cargos a los representantes populares debidamente elegidos, la plena participación de la mujer en la sociedad, la Autosuficiencia de los recursos financieros, la integración de las instituciones municipales y de los representantes populares elegidos en materia de planificación urbana y gestión del entorno urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenda 21*, cumbre mundial del programa de Naciones Unidas para el medio ambiente, PNUMA, Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- Constitución Política de la Unión India*, 2002, Nueva Delhi.
- Ley de Enmienda Constitucional N° 42* de 1976. Nuev Delhi.
- Ley de Enmienda Constitucional N° 73 y 74* 2002, Nueva Delhi.
- Estatuto Político y Electoral de los Nagar Panchayat*, 2002, Nueva Delhi.



La hermosa ciudad de Pushkar al anochecer. En las orillas de un pequeño lago en los montes al borde del desierto del Rajasthan, esta es una de las ciudades con más encanto de la India.