

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESTADOS UNIDOS

John Kincaid*

Las relaciones intergubernamentales (es decir, las relaciones entre los niveles de gobierno federal, estatal y local) en Estados Unidos pueden describirse al mismo tiempo como cooperativas, conflictivas, competitivas, colusorias y coercitivas. En el campo de la administración pública y las operaciones cotidianas del gobierno, las relaciones intergubernamentales son generalmente de carácter cooperativo, como lo han sido desde las primeras épocas de la República. En el terreno de la formulación de políticas de alto nivel político en la que participan los funcionarios electos, especialmente los miembros del Congreso, las relaciones intergubernamentales han sido considerablemente coercitivas desde fines del decenio de 1960; esto quiere decir que el Congreso ha promulgado un número sin precedentes de mandatos, derechos de preferencia, condiciones de ayuda y otros reglamentos que afectan a los gobiernos estatales (de los estados) y locales. Asimismo, los gobiernos estatales han ejercido en general más autoridad reguladora que nunca sobre sus gobiernos locales. En el campo de la formulación de políticas de nivel medio en la que participan altos funcionarios ejecutivos electos y designados, las relaciones intergubernamentales varían entre cooperativas, coercitivas, colusorias y competitivas, dependiendo de determinadas cuestiones de políticas y constelaciones de fuerzas políticas. Por lo tanto, es difícil generalizar de manera sucinta las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos.

Las relaciones interjurisdiccionales (a saber, las relaciones entre los estados y las relaciones entre los gobiernos locales) son cooperativas, competitivas e inexistentes. En los últimos decenios, los estados han reconocido la necesidad de cooperar en forma bilateral, regional y nacional en cuestiones de interés interestatal. Los gobiernos locales han admitido también la necesidad de cooperar en varios frentes, especialmente en lo que respecta a la ayuda mutua y la reducción de costos en la prestación de servicios, al mismo tiempo que conservan su autonomía local. Las relaciones interjurisdiccionales son también competitivas en diversos sectores políticos, especialmente en el desarrollo económico y la tributación. Sin embargo, por lo general, las relaciones interjurisdiccionales ocupan sólo una pequeña parte de la atención de los funcionarios estatales y locales. Las relaciones intergubernamentales son mucho más importantes.

* NOTA DEL AUTOR: El presente capítulo contiene información sobre la Oficina de Asuntos Intergubernamentales de la Casa Blanca durante la presidencia de George Bush (1989-93) proporcionada por su Directora, Debra Anderson. No obstante, la Sra. Anderson no es responsable de omisiones u otro tipo de errores que puedan haberse cometido en el presente capítulo.



PARTE I: DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

El Artículo IV de la Constitución de Estados Unidos autoriza dos formas de cooperación interjurisdiccional. La sección primera establece que “se dará entera fe y crédito en cada Estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás”. La sección segunda estipula que “los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho en los demás a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de éstos”. Se prohíbe además a los estados que establezcan impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones a menos que obtengan el consentimiento del Congreso para hacerlo. Asimismo, se prohíbe a los estados, por implicación y por ejecución judicial, que promulguen impuestos y reglamentos que discriminen a los residentes y empresas de otros estados. En suma, la Constitución explícitamente se propone asegurar la cooperación interjurisdiccional y prohibir las formas más destructivas de competencia interjurisdiccional.

La Constitución no contiene disposiciones generales ni explícitas sobre las relaciones o la cooperación intergubernamentales; sin embargo, se menciona a los estados 50 veces en 42 secciones del documento y la cooperación entre el gobierno federal y los estados se da por supuesta implícitamente en toda la Constitución. Por ejemplo, no existe un mecanismo constitucional que obligue a los estados a elegir a los miembros del Congreso o a escoger electores presidenciales. Por consiguiente, todo el sistema constitucional depende, en última instancia, de la cooperación voluntaria de los estados. No existen referencias a conceptos tales como el *bundestreue* o *loyauté fédérale* (lealtad federal), ni una exigencia de que el gobierno federal emprenda iniciativas de equiparación fiscal para los estados constituyentes. Existen unas pocas disposiciones con objeto de prohibir al gobierno federal que discrimine entre los estados. Por ejemplo, el Artículo I dispone en su sección novena que “los puertos de un Estado no gozarán de preferencia sobre los de ningún otro en virtud de reglamentación mercantil o fiscal alguna”. Por último, la Constitución de los Estados Unidos no prevé las relaciones directas entre los niveles de gobierno federal y local. Los gobiernos locales no aparecen mencionados en absoluto en la Constitución de los Estados Unidos porque son producto de la constitución de sus respectivos estados.

Las 50 constituciones de los estados contienen numerosas y variadas disposiciones concernientes a las relaciones intergubernamentales (entre los gobiernos estatales y locales) e interjurisdiccionales (entre los gobiernos locales), y los estados difieren en gran medida en su grado de centralización interna, desde Hawai, que está altamente centralizado, hasta Nuevo Hampshire, que básicamente no está centralizado. Además, Estados Unidos tiene más de 87.000 gobiernos locales de cinco clases básicas: condados, municipalidades, ciudades y “townships”, distritos escolares independientes y distritos especiales. En términos generales, se puede decir sin temor a equivocarse que las relaciones entre los gobiernos estatales y locales, y las existentes entre los gobiernos locales son habitualmente cooperativas; no obstante, existe demasiada variación y diversidad para realizar generalizaciones más específicas.

PARTE 2: COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Desde los orígenes de la República en 1789, los funcionarios federales, estatales y locales reconocieron la necesidad de cooperar a fin de alcanzar tanto los objetivos públicos que tenían en



común como sus metas individuales. Por otra parte, hasta mediados del siglo XX, el gobierno federal era demasiado débil desde el punto de vista fiscal y administrativo como para lograr un gran avance por sí mismo a nivel nacional; por ende, tuvo que depender en gran medida de la cooperación entre los funcionarios estatales y locales.

Las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos siempre han sido muy fluidas e informales. No existe ningún elemento en el sistema de Estados Unidos que sea directamente equiparable al federalismo ejecutivo frecuente en algunos sistemas federales, tales como Canadá, ni existe tampoco un grupo de órganos de adopción conjunta de decisiones como suele ocurrir en algunas federaciones, como por ejemplo en Alemania. Dada la naturaleza dual del federalismo estadounidense, en el cual el gobierno de Estados Unidos y los estados son cosoberanos, los funcionarios federales y estatales se han resistido al establecimiento de instituciones intergubernamentales formales. La Comisión Consultiva sobre Relaciones Intergubernamentales constituye una excepción histórica. Esta comisión estaba integrada por tres miembros del gabinete presidencial, tres miembros de la Cámara de Representantes, tres senadores, cuatro gobernadores, tres legisladores estatales, tres comisarios de condado, cuatro alcaldes y tres ciudadanos particulares, y duró sólo 37 años (1959-96). Otros factores que inhiben la creación de instituciones intergubernamentales formales son el enorme tamaño y la gran diversidad de Estados Unidos, al igual que la imposibilidad práctica de lograr que los funcionarios federales, estatales y locales de los partidos demócrata y republicano se pongan de acuerdo en cuestiones específicas. Además, en lo que respecta a temas intergubernamentales, los 50 estados y más de 87.000 gobiernos locales rara vez están de acuerdo en otra cosa que no sean principios generales. Por otra parte, el sistema federal estadounidense no está arraigado en un gobierno parlamentario sino más bien en la separación de poderes dentro de los gobiernos en el marco de un sistema de constitucionalismo dual.

En su lugar, las oficinas y funcionarios de relaciones intergubernamentales están institucionalizados en forma separada dentro de los niveles de gobierno federal, estatal y local, principalmente en el poder ejecutivo, aunque el Congreso y las asambleas legislativas de los estados poseen comités que se ocupan de las relaciones intergubernamentales. Este modo de institucionalización permite a los organismos federales y a los diversos gobiernos estatales y locales defender sus propios intereses en el sistema intergubernamental. Los funcionarios estatales y locales cooperan mutuamente y ejercen presión conjunta sobre el gobierno federal mediante sus organizaciones nacionales voluntarias sin fines de lucro, especialmente la Asociación Nacional de Gobernadores, el Consejo de Gobiernos de los Estados, la Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales, el Consejo de Intercambio Legislativo Estadounidense, la Asociación Nacional de Condados, la Liga Nacional de Ciudades, la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos, la Asociación Nacional de Ciudades y *Townships* y la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados. Por consiguiente, las entidades intergubernamentales usualmente son comités, grupos de estudio y grupos de trabajo *ad hoc* y de corta vida creados para fines de consulta y negociación intergubernamentales sobre temas específicos. Las relaciones intergubernamentales tienden también a adoptar la forma de “*picket-fence federalism*” [federalismo organizado en forma de cerca] en el cual cada sector político posee sus propias relaciones intergubernamentales. Los organismos reguladores de bancos federales y estatales, por ejemplo, se conocen mutuamente e interactúan entre ellos. Dentro del terreno de la protección del medio ambiente, los administradores federales, estatales y locales en materia de contaminación del agua se conocen e interactúan entre ellos,



tal como lo hacen los administradores en materia de contaminación del aire y en otros ámbitos. Esa clase de organización tiene la ventaja de dividir el inmenso sistema intergubernamental en series de relaciones más íntimas, personales y manejables. La desventaja, sin embargo, es la dificultad de coordinar la política intergubernamental entre esos sectores.

Otra característica de las relaciones intergubernamentales es la importante función que cumple el sector privado. En primer lugar, alrededor de la mitad de la ayuda federal total otorgada a los gobiernos estatales y locales es utilizada, en última instancia, por las organizaciones privadas sin fines de lucro (es decir, las ONG) que prestan servicios públicos, en sectores como la salud y el bienestar social. En segundo lugar, la mayoría de los administradores federales, estatales y locales de nivel alto y medio son miembros de las mismas asociaciones profesionales y científicas nacionales dentro de sus respectivos campos de responsabilidad y conocimientos especializados en materia de políticas. En el seno de esas asociaciones, los funcionarios federales, estatales y locales comparten información e interactúan entre ellos, al mismo tiempo que también lo hacen con universitarios y colegas destacados en el sector privado (pertenecientes a organismos con y sin fines de lucro). Dichas asociaciones generan una cantidad significativa de cooperación intergubernamental y de formulación de políticas al elaborar ideas legislativas promulgadas por el Congreso y/o las asambleas legislativas estatales, adoptar normas profesionales y científicas a las que se adhieren todos sus miembros, y desempeñar funciones informales de solución de conflictos intergubernamentales. En tercer lugar, todos los grupos interesados del sistema político interactúan con funcionarios federales, estatales y locales, promoviendo o limitando de diversas formas la cooperación intergubernamental.

PARTE 3: EL PODER EJECUTIVO

A partir de la decadencia del favoritismo en el sistema político, en el que el Director General de Correos era el principal funcionario de relaciones intergubernamentales del Presidente, los últimos presidentes han mantenido una Oficina de Asuntos Intergubernamentales en la Casa Blanca. Por ejemplo, durante la primera presidencia de George Bush (1989-93), esa oficina estaba integrada por un Asistente Adjunto al Presidente, quien actuaba como director de la oficina; tres Asistentes Especiales del Presidente, y siete miembros del personal. Uno de los Asistentes Especiales trabajaba con todos los funcionarios electos a escala estatal (por ejemplo, gobernadores, vicegobernadores, procuradores generales, secretarios de estado y tesoreros). Otro Asistente Especial trabajaba con todos los legisladores estatales y con los presidentes de los gobiernos tribales indígenas. El tercer Asistente Especial era responsable de las relaciones con todos los funcionarios electos localmente (por ejemplo, alcaldes, comisarios de condado y funcionarios de ciudades y “townships”). El Director y dos de los asistentes especiales de la oficina de Bush habían sido anteriormente funcionarios estatales y locales electos. Se trata de una práctica común: todos los presidentes dotan esa oficina, en parte o en su mayoría, con antiguos funcionarios estatales o locales electos.

Cada departamento del gabinete del gobierno federal (por ejemplo, los Departamentos de Estado, Justicia, Comercio, Agricultura, Trabajo, Vivienda y Desarrollo Urbano, y del Interior de Estados Unidos), al igual que otros importantes organismos federales (como la Agencia de Protec-



ción Ambiental de Estados Unidos), cuentan con una oficina de asuntos intergubernamentales. A menudo, esas oficinas están dotadas, en parte o en su mayoría, con antiguos funcionarios estatales o locales electos, nombrados por el Presidente. La Oficina de la Casa Blanca trabaja en estrecha colaboración con todas esas oficinas. Durante la presidencia de Bush, por ejemplo, la Oficina de la Casa Blanca celebraba reuniones mensuales con el personal intergubernamental de cada departamento y organismo para compartir información, recibir notificación por adelantado de los próximos programas y asuntos, y obtener información del personal pertinente de los organismos sobre cuestiones específicas que afectaban a los funcionarios estatales y locales electos.

La teoría básica en la que se fundamenta la Oficina de la Casa Blanca es que un funcionario estatal o local electo puede comunicarse con dicha oficina cuando tenga un problema, consulta o inquietud. A su vez, la Oficina de la Casa Blanca remite al funcionario a la persona u oficina apropiada de la Casa Blanca, departamento u organismo dentro del organismo federal en cuestión, o lo ayuda a contactarla. La Oficina de Asuntos Intergubernamentales de la Casa Blanca frecuentemente se describe a sí misma como un centro de “ventanilla única”, es decir, que el funcionario estatal o local no tiene que demorarse llamando a todos los organismos federales para ubicar a la persona u oficina correcta, lo cual puede resultar muy frustrante y ser una pérdida de tiempo. A su vez, al ayudar y establecer relaciones cordiales con los funcionarios estatales y locales electos, la Casa Blanca puede solicitar que respalden los objetivos que busca alcanzar el Presidente en materia de políticas y programas.

La Oficina de la Casa Blanca también “representa” a los funcionarios estatales y locales electos dentro de la Casa Blanca. Cuando se están formulando en ella propuestas y programas, la Oficina de Asuntos Intergubernamentales se asegura de que estén representados los puntos de vista estatales y locales en las deliberaciones, y trata igualmente de garantizar que el Presidente no adopte una posición opuesta a los intereses estatales y locales. Cuando el Presidente efectivamente se opone a esos intereses, entonces la Oficina de la Casa Blanca procede a efectuar un “control de daños”, tratando de “vender” la propuesta o programa a los funcionarios estatales y locales, o al menos suavizar sus críticas y calmar algunas de sus inquietudes. Por ejemplo, los funcionarios estatales y locales normalmente detestan los mandatos federales; por consiguiente, la Oficina de la Casa Blanca trata de tener muy presente este hecho, haciendo que el Presidente y los organismos federales eviten los mandatos, en la medida de lo posible.

Alguna que otra vez, la Oficina de la Casa Blanca recluta a funcionarios estatales y locales para presionar a sus propios representantes y senadores en el Congreso sobre cuestiones importantes para el Presidente. Los funcionarios estatales y locales electos son a menudo líderes de opinión en sus estados y comunidades. Como tales, pueden ser frecuentemente miembros eficaces de un grupo de presión.

La Oficina de Asuntos Intergubernamentales de la Casa Blanca también trabaja en estrecha colaboración con las principales asociaciones nacionales de funcionarios estatales y locales, tales como la Asociación Nacional de Gobernadores y otras anteriormente mencionadas. Todas esas asociaciones cuentan con oficinas y personal de tiempo completo en Washington, D.C. La Oficina de la Casa Blanca interactúa regularmente con los líderes electos de esas asociaciones, celebra numerosas reuniones informativas y eventos para ellos en la Casa Blanca, y se ocupa de que el Presidente pronuncie discursos en las reuniones nacionales que celebran cada año. La mayoría de esas asociaciones tiene miembros que ejercen presión en el Congreso también. Por lo tanto, siempre



que estén de acuerdo con el Presidente, pueden ser muy útiles a la hora de obtener apoyo en el Congreso para las prioridades legislativas del Presidente.

Muchos funcionarios estatales y locales interactúan también en forma directa con el Presidente. Es el caso particular de los gobernadores, líderes legislativos de los estados y los alcaldes de ciudades importantes afiliados al partido del Presidente. Esas personas pueden ofrecer un gran apoyo al Presidente en todo el país y ante el Congreso; a su vez, el Presidente, si cuenta con el beneplácito del pueblo, a menudo hace campaña en su favor en sus respectivos estados y ciudades. Por lo tanto, el sistema de partidos desempeña una función destacada en las relaciones intergubernamentales. Al mismo tiempo, aun cuando todos los presidentes orientan cierta ayuda hacia las jurisdicciones gobernadas por los funcionarios estatales y locales de su propio partido y adaptan algunos reglamentos a su medida, existe una fuerte expectativa normativa de que el Presidente será bipartidista con respecto a todas las cuestiones importantes y hará participar a funcionarios estatales y locales de ambos partidos en todas las deliberaciones relevantes. Por otra parte, dadas las reglas constitucionales y judiciales que rigen la reglamentación, el hecho de que la mayor parte de la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales se distribuya por medio de una fórmula, junto con el papel preeminente del Congreso para efectuar gastos en proyectos “pork-barrel” (de clientelismo político) en nombre de jurisdicciones específicas, el Presidente está limitado en su capacidad para recompensar o castigar a determinados funcionarios estatales y locales de manera sustancial.

Desde que el presidente republicano Ronald Reagan promulgara el decreto-ley sobre el federalismo en octubre de 1987, los presidentes posteriores lo han conservado. El decreto de Reagan regía las relaciones de los departamentos y organismos federales con los gobiernos estatales y locales de una manera muy amigable para con esos gobiernos y restringía los organismos federales. El presidente Bush I mantuvo el decreto de Reagan. El presidente demócrata Bill Clinton lo abrogó y emitió un nuevo decreto sin consultar a los funcionarios estatales y locales. Esos funcionarios se opusieron enérgicamente al nuevo decreto y obligaron a Clinton a retirarlo y promulgar uno nuevo más parecido al de Reagan en consulta con los funcionarios estatales y locales. Actualmente, al momento de escribir el presente documento, el presidente Bush II se encuentra redactando de nuevo el decreto-ley relativo al federalismo. Ese asunto preocupa en cierta medida a los funcionarios estatales y locales, aunque la Casa Blanca los está consultando.

Asimismo, los Presidentes difieren en su filosofía y estilo de relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, Reagan las consideraba como un asunto puramente de índole federal y estatal; en consecuencia, se negaba a pronunciar discursos en las reuniones anuales de las asociaciones nacionales de los funcionarios locales. Los gobiernos locales habían conseguido un lugar en la mesa intergubernamental de negociaciones como el tercer colaborador en el sistema federal durante la era del *New Deal* (Nuevo Trato) del presidente demócrata Franklin D. Roosevelt en el decenio de 1930. No obstante, Reagan hizo caso omiso de los gobiernos locales en el decenio de 1980, en parte debido a que, durante su mandato, la mayoría de los alcaldes de las grandes ciudades y otros muchos funcionarios locales importantes eran demócratas. Clinton fue el primer presidente que dio cabida a los 561 gobiernos tribales de la nación en la mesa intergubernamental en calidad de cuarto actor del sistema federal. Este hecho se reflejó en la frase “gobiernos estatales, locales y tribales” empleada en los discursos, decretos-ley y diversos documentos presidenciales. La motivación de Clinton para hacer lo anterior se originaba en parte en el hecho de que la población

indígena, a pesar de constituir menos del 2 por ciento de la población estadounidense, tiende a votar por los candidatos demócratas. La nueva riqueza acumulada por muchas tribus desde 1988 mediante la industria de los juegos de azar (en virtud de la *Ley de 1988 sobre la regulación del juego en tribus indígenas*, de carácter federal) convirtió a las tribus en fuertes actores de la política estatal y nacional. Ello creó también cierto conflicto intergubernamental debido a que las tribus afirman sus derechos de autonomía en calidad de “naciones dependientes dentro del territorio nacional” mientras que los estados, especialmente aquellos en el oeste que cuentan con grandes reservas indígenas, a menudo se resisten a esta autonomía tribal recientemente afirmada.

Existen pocos órganos consultivos intergubernamentales a largo plazo, tales como el Comité Asesor de Políticas Intergubernamentales del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR). Este comité se formó en 1988 por la insistencia de los funcionarios estatales y locales que comenzaron a preocuparse por las posibles repercusiones que podrían tener los acuerdos comerciales, tales como el TLCAN y los acuerdos de la OMC, en los poderes tradicionales de los gobiernos estatales y locales. A su vez, el USTR solicitó a cada estado que estableciera un “punto único de contacto”, normalmente ubicado en la oficina del gobernador, para las comunicaciones y notificaciones. Ese “punto único de contacto” opera igualmente en algunos otros sectores políticos de organismos federales—organismos estatales. Este hecho suscita cierta inquietud en los legisladores estatales ya que esos puntos únicos de contacto generalmente están localizados en la oficina del gobernador o en un organismo del poder ejecutivo. Los funcionarios estatales y locales también están exentos de la *Ley sobre comités asesores* (de carácter federal), que obliga a los organismos federales a proveer notificación por adelantado de la formación y reuniones de todos los comités asesores y a revelar información completa sobre los participantes. A ese respecto, los funcionarios estatales y locales electos han sostenido satisfactoriamente que son colaboradores cosoberanos en la formulación de políticas y que no son grupos de presión en defensa de intereses privados.

Dentro de los estados, todos los gobernadores tienen oficinas y personal dedicado a las relaciones intergubernamentales, tanto a las relaciones entre el nivel estatal y federal, como entre el nivel estatal y local. La filosofía, estilo y modo de operar de esas oficinas varían considerablemente de un estado a otro y entre los gobernadores en el seno de cada estado. Por lo general, el objetivo de dichas oficinas es proteger y hacer avanzar los intereses del estado y del gobernador en el sistema intergubernamental. La mayoría de los estados cuentan también con un Departamento ejecutivo de Asuntos Comunitarios que se ocupa específicamente de las relaciones entre los gobiernos estatales y locales. Al igual que el Presidente, el gobernador interactúa directa y regularmente con los funcionarios locales, y especialmente con aquellos que pertenecen a su propio partido político. Sin embargo, una vez más, se espera normalmente que el gobernador esté “por encima de la política” al abordar temas de significativa importancia para los gobiernos locales de todo el estado. Algunos departamentos y organismos estatales también poseen una oficina o funcionario dedicados a las relaciones intergubernamentales. Cerca de 26 estados tienen algún tipo de institución asesora sobre asuntos intergubernamentales entre el nivel estatal y local, integrada por funcionarios estatales y locales.

Las universidades estatales y los centros locales de educación popular (*community colleges*), mismas que constituyen la mayor parte del cuerpo docente y estudiantil de Estados Unidos, también desempeñan funciones en las relaciones intergubernamentales. Son instituciones fundamentales de investigación y asistencia técnica para el gobierno federal, que invierte miles de millones



de dólares en sus fondos para la investigación. Del mismo modo, se espera que proporcionen asistencia técnica a su estado y a sus gobiernos locales y que brinden servicios de bajo costo que beneficien a las comunidades locales y a sus residentes.

Sólo algunas ciudades muy grandes (por ejemplo, Nueva York, Chicago y San Francisco) y unos pocos grandes condados urbanos poseen una oficina o un funcionario dedicado a las relaciones intergubernamentales. La mayoría de las municipalidades, ciudades y “townships” están gobernados por funcionarios electos a tiempo parcial y administrados por sólo uno o dos empleados a tiempo completo. Como consecuencia de ello, los funcionarios locales mancomunan sus recursos para las relaciones intergubernamentales. En la mayoría de los 48 estados que tienen condados, existe una asociación de condados a escala estatal que presiona al gobernador y a la asamblea legislativa estatal, negocia con los organismos estatales y, por otra parte, trabaja con la Asociación Nacional de Condados para influir en el Congreso y el Presidente. Cada estado cuenta, entre otros, con una liga municipal, una asociación de ciudades y “townships” (en los estados donde existen esas formas de gobierno), una asociación de juntas escolares locales y una asociación de jefes de policía locales, todos a escala estatal. Existen varios cientos de esa clase de asociaciones en los estados, las cuales representan los intereses de sus miembros en la capital estatal y también en Washington, D.C., por medio de su asociación nacional.

En todo el sistema federal, existen numerosas formas de cooperación intergubernamental, tales como subvenciones federales, préstamos a bajo interés, ingresos compartidos y gastos fiscales para los gobiernos estatales y locales. Los estados transfieren cantidades considerables de ayuda federal a sus gobiernos locales, a los que también proporcionan recursos financieros similares de sus propios fondos. Existen diversas formas de ayuda mutua entre los gobiernos, y los funcionarios federales, estatales y locales, entre los que tiene lugar un importante intercambio de información, ideas y otro tipo de comunicaciones. El gobierno federal brinda asistencia técnica a los gobiernos estatales y locales, y los estados suministran asistencia técnica a sus gobiernos locales. Existen asimismo intercambios temporales de personal entre los gobiernos. Por ejemplo, la *Ley sobre el personal intergubernamental* (de carácter federal) dispone específicamente que los funcionarios federales podrán trabajar temporalmente en organismos estatales o locales y que sus homólogos en las administraciones estatales o locales lo hagan en organismos federales.

En resumen, las relaciones intergubernamentales en el ámbito ejecutivo, que constituye con mucho el campo más vasto de relaciones intergubernamentales y que se ocupa de las operaciones cotidianas del sistema federal, son bastante fluidas, informales y variadas. Aunque sin duda existen frecuentes conflictos, la norma operativa predominante entre los administradores es la cooperación.

PARTE 4: EL PODER LEGISLATIVO

Aunque cada cámara del Congreso (la de senadores y la de representantes) tuvo un comité dedicado en su totalidad o en parte a las relaciones intergubernamentales desde el decenio de 1940, la influencia de esos comités sufrió altibajos con el transcurso de los años y, esencialmente, pasó a ser casi insignificante aproximadamente a partir de 1986. De igual modo, la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, el brazo investigador del Congreso, tuvo en el pasado una



unidad de relaciones intergubernamentales, pero se disolvió a principios del decenio de 1990. Tal como un senador de Estados Unidos me comentara en 1988, “las relaciones intergubernamentales no son ventajosas desde el punto de vista político”. Ayudar a un gobernador, un comisario de condado o un alcalde rara vez se traduce en votos para un miembro del Congreso o contribuye de forma significativa a su campaña de reelección.

Nunca se consideró necesario contar con comités de relaciones intergubernamentales institucionalizados ni otras entidades intergubernamentales asociadas con el Congreso hasta el final del decenio de 1940, cuando el Nuevo Trato del Presidente Roosevelt se había intensificado y comenzó a burocratizar las relaciones intergubernamentales. En cualquier caso, esas entidades nunca adquirieron mucha importancia después de establecidas. Antes de fines del decenio de 1960, los miembros del Congreso defendían enérgicamente los gobiernos estatales y locales, y estaban pendientes de sus funcionarios ya que la estructura territorial de la representación en el Congreso y del sistema de partidos, basada en el poder de los condados, hacía que fueran muy dependientes de los funcionarios del partido y de los gobiernos estatales y locales para las elecciones y reelecciones. Este sistema, que se remontaba a los comienzos de la República, se modificó radicalmente durante el decenio de 1960 por causa de la redistribución de los distritos electorales según el principio de “una persona, un voto” impuesta por la Suprema Corte de los Estados Unidos, el aumento de los medios masivos de comunicación, con su afición a centrar su atención en Washington, D.C., y de la política nacional, por la proliferación de las elecciones primarias en el sistema de partidos, por los movimientos de derechos civiles de los 60s y por otras fuerzas de esa década, todo lo cual contribuyó a desconectar a los miembros del Congreso de sus históricas amarras electorales en los gobiernos estatales y locales y las organizaciones de los partidos. Por consiguiente, los miembros del Congreso pusieron su atención en los intereses directos de los votantes que pueden votar a favor o en contra de ellos, y en los grupos de interés locales, regionales y nacionales que pueden contribuir a la campaña. Satisfacer esos intereses a menudo exige que el Congreso promulgue leyes que invalidan los poderes estatales y locales y contradicen los intereses de los gobiernos estatales y locales.

Por lo tanto, se puede identificar el nacimiento de una era de federalismo coercitivo que surge principalmente del Congreso aproximadamente a partir de 1968. El federalismo coercitivo se ha caracterizado desde 1968 por el aumento sin precedentes de condiciones transversales y diagonales (es decir, reglamentos) que acompañan a las subvenciones federales, mandatos exigidos a los gobiernos estatales y locales (sin fondos, con fondos insuficientes y con fondos), derechos de prioridad (es decir, suplantación) de las leyes federales sobre las estatales en virtud de la cláusula de supremacía (Art. VI) de la Constitución de los Estados Unidos, disminución de las competencias fiscales de los estados y leyes penales que duplican las leyes estatales y a menudo prevén penas más punitivas que las estipuladas por las leyes de los estados. Por ejemplo, podría decirse que la Constitución identifica sólo cuatro delitos penales federales; actualmente, existen más de 3.000 delitos penales federales, entre los que cabe mencionar cerca de 50 delitos castigados con la pena de ejecución. Los miembros del Congreso, al tratar de congraciarse con los votantes mostrándose “severos con los delincuentes”, defienden ahora con más entusiasmo la pena de muerte que cualquiera de las asambleas legislativas de los 37 estados que permiten la pena capital.

Un ejemplo de condición transversal es el requisito de edad mínima para el consumo de alcohol incluido en la subvención federal para carreteras en 1984. Dado que el Congreso carece de la



autoridad constitucional con el fin de exigir una edad mínima para comprar bebidas alcohólicas, sencillamente indujo a todas las asambleas legislativas de los estados a que aumentaran la edad a 21 años amenazando con reducir la subvención para carreteras hasta en un 20 por ciento a cualquier estado que se negara a elevar la edad mínima para el consumo de alcohol en los años siguientes a la aprobación de esa condición. El Presidente Reagan firmó la legislación, a pesar de su retórica sobre los derechos de los estados, ya que le era políticamente imposible no hacerlo a la luz de la eficaz campaña nacional montada por un nuevo grupo de interés, llamado Madres en Contra de Conducir en Estado de Ebriedad (MADD). MADD dramatizó el consumo de bebidas alcohólicas por parte de los adolescentes y condenó las llamadas “fronteras de sangre” que son resultado de las diferencias existentes entre los estados en lo relativo a las edades mínimas para el consumo de alcohol. Dakota del Sur cuestionó esa condición como una violación a la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, pero la Suprema Corte de ese país confirmó la condición alegando que ningún estado estaba forzado a aceptar la subvención federal para carreteras. Sin embargo, en términos prácticos, ningún estado puede darse el lujo de perder los millones o miles de millones de dólares que acarrearía la disminución de la ayuda en un 20 por ciento.

A su vez, los grupos empresariales han ejercido una presión enérgica a favor de los derechos federales de prioridad sobre las competencias estatales ya que preferirían estar regulados por “un gorila de 250 kilos en Washington que 50 monos alimentados con esteroides”. De igual modo, numerosos grupos de derechos civiles presionan para obtener mandatos federales, derechos de prioridad y condiciones de ayuda que beneficien a sus miembros y promuevan la uniformidad o la igualdad en toda la nación.

Por lo tanto, en general, la formulación federal de políticas ha evolucionado desplazándose de lugares a personas a partir de fines del decenio de 1960, en otras palabras, alejándose de los intereses de los gobiernos estatales y locales y acercándose a los intereses de los individuos. Este fenómeno es especialmente manifiesto en la naturaleza cambiante de las subvenciones federales otorgadas a los gobiernos estatales y locales. En 1978, cuando se alcanzó el punto máximo histórico de ayuda federal, sólo el 31,8 por ciento de la ayuda federal se dedicó a pagos a personas (por ejemplo, salud y bienestar social); en 2001, el 63,1 por ciento estuvo destinado a ese tipo de pagos. Tan sólo Medicaid (servicios de salud para la población pobre) representa cerca del 42 por ciento del total de la ayuda federal prestada a los gobiernos estatales y locales. La reorientación de la ayuda de los lugares a las personas ha tenido tres importantes consecuencias intergubernamentales. En primer lugar, en 2001, sólo el 36,9 por ciento de la ayuda federal se destinó a inversiones de capital, infraestructura, educación, desarrollo económico, operaciones gubernamentales y a otros rubros del mismo género para los gobiernos estatales y locales. En segundo lugar, debido a que los estados son responsables de los programas de ayuda a las personas, ahora reciben cerca del 89 por ciento del total de ayuda federal directa. Por último, como la mayoría de las subvenciones de ayuda a las personas exigen que los estados realicen gastos por el mismo importe, han causado el aumento de los gastos estatales en tales funciones. Para fines de la década de 1980, Medicaid (promulgada en 1965) se había convertido, en promedio, en la segunda categoría de gastos estatales más importante, desplazando a otras prioridades estatales, entre ellas, la educación superior, que antes ocupaba el segundo lugar en las categorías de mayor gasto estatal.

Otra faceta coercitiva de las subvenciones es que más del 85 por ciento de la ayuda federal total se hace llegar a los gobiernos estatales y locales por medio de unas 635 subvenciones clasifi-

cadadas en categorías sumamente especializadas, cada una de las cuales debe gastarse en determinada forma para objetivos específicos. Solamente cerca del 15 por ciento de la ayuda federal se distribuye mediante subvenciones globales (por ejemplo, la Subvención Global de Desarrollo Comunitario para ciudades), que son más amplias y pueden emplearse para usos más diversos, brindando a los gobiernos estatales y locales mayor discreción fiscal y funcional que las subvenciones para fines específicos. Los Presidentes Reagan, Bush I y Clinton propusieron la aprobación de un mayor número de subvenciones globales, entre ellas algunas mega-globales, pero el Congreso aprobó muy pocas.

Como consecuencia, se ha producido una disminución general en el carácter cooperativo de los programas intergubernamentales, especialmente en los de larga duración, tales como Medicaid y las subvenciones federales para carreteras (ambos son especializados), y los funcionarios estatales y locales consideran que el Congreso los trata del mismo modo que a los grupos de interés privados. Los funcionarios estatales y locales tienen que ponerse en fila en “*Gucci gulch*” [los pasillos del Congreso donde los cabilderos se encuentran con los congresistas] con todos los otros miembros de los grupos de presión como parte de sus esfuerzos por influir en el Congreso.

La lucha de los grupos de interés donde los funcionarios estatales y locales a menudo se enfrentan con poderosos grupos de interés privados produjo cierta parálisis en la formulación intergubernamental de políticas en la cual es frecuentemente imposible que el Congreso realice los ajustes programáticos necesarios. Por consiguiente, los funcionarios estatales y locales han ejercido mayor presión sobre el Presidente para que otorgue exenciones de ley federal que permitan a los estados participar en experimentos e innovaciones programáticas. El Congreso se resistió en un principio a esas exenciones cuando Reagan y Bush estaban en la Casa Blanca, pero consintió un gran número de las emitidas durante el gobierno de Clinton. Por lo tanto, el Presidente ahora desempeña un papel nuevo en las relaciones intergubernamentales, autorizando exenciones específicas de leyes federales para determinados estados a manera de compensación por la parálisis intergubernamental en el Congreso.

Todas las asambleas legislativas de los estados poseen un comité o subcomité sobre federalismo o relaciones intergubernamentales en cada cámara (es decir, la de representantes y senadores, excepto Nebraska, que tiene una asamblea legislativa unicameral). En muchos estados, esos comités son importantes y aun más que sus equivalentes en el Congreso, en parte debido a que los comités legislativos estatales deben tratar asuntos asociados con la ayuda, mandatos, derechos de preferencia y ordenamientos judiciales federales. En los escenarios políticos de menor envergadura en los estados también existe más margen para que se establezcan relaciones más directas y personales entre los legisladores estatales y los funcionarios locales. No obstante, como en el caso del gobierno federal, las relaciones intergubernamentales en los estados están segmentadas de acuerdo a sectores políticos. Por consiguiente, cada comité sustantivo de la asamblea legislativa se ocupa también de las relaciones intergubernamentales. Además, dada la diferente condición legal y constitucional de los condados, municipalidades, ciudades y “townships”, distritos escolares y distritos especiales, la naturaleza y carácter de las relaciones intergubernamentales varían entre esos tipos de gobiernos locales.

Son pocos, si los hay, los organismos legislativos de los gobiernos locales que poseen un comité dedicado a las relaciones intergubernamentales. En su lugar, esos temas se tratan cuestión por cuestión y función por función. Asimismo, se delegan, en la mayoría de los casos, al funciona-



rio ejecutivo local y, en las municipalidades con director de consejo, al director municipal profesional.

PARTE 5: EL PODER JUDICIAL

A menudo, no se hace participar a los tribunales en los debates sobre relaciones intergubernamentales porque no son partes o cabilderos directos en el sistema intergubernamental y porque sólo pueden decidir sobre los casos que se les presentan (aunque la Suprema Corte de los Estados Unidos tiene facultades discretionales sobre su jurisdicción de apelaciones). No obstante, al interpretar las constituciones y leyes, los tribunales federales y estatales independientes del país establecen los marcos constitucionales de las relaciones intergubernamentales, determinan de manera considerable el equilibrio de las relaciones entre el nivel federal y estatal así como entre el nivel estatal y local, y establecen algunas de las reglas fundamentales para la conducción de las relaciones intergubernamentales. La función de los tribunales en las relaciones intergubernamentales es un reflejo de la función general de los tribunales en la sociedad estadounidense; es decir, el litigio es más frecuente en Estados Unidos que en la mayoría de los países, y los tribunales deciden en última instancia sobre numerosas cuestiones importantes de orden público.

Dado que muchos gobiernos locales son entidades jurídicas propias de cada estado más que cosoberanos con derechos inherentes de autonomía, y dado que los ciudadanos pueden entablar pleitos con respecto a las relaciones entre los estados y los gobiernos locales, las supremas cortes de los estados deciden numerosos casos que tienen que ver con las relaciones entre los estados y los gobiernos locales, especialmente casos que ponen a prueba los límites de las competencias de los gobiernos estatales y locales. Por consiguiente, muchas cuestiones en materia de relaciones entre los estados y los gobiernos locales las resuelve la suprema corte del estado en forma permanente o temporaria y no la asamblea legislativa o el gobernador.

La Suprema Corte de los Estados Unidos decide mucho menos casos; sin embargo, sus decisiones tienen profundas repercusiones en el sistema federal y las relaciones intergubernamentales. La Corte frecuentemente ha sido denominada el “árbitro” del sistema federal. Este atributo se hizo patente a partir de 1991 cuando los “cinco jueces del federalismo” de la Corte compuesta por nueve miembros dictaron una serie sorprendente de decisiones que favorecían a los poderes estatales y restringían el poder federal.

Desde 1937 hasta 1991, la Suprema Corte de los Estados Unidos automáticamente aceptó las interpretaciones que hizo el Congreso de sus competencias en virtud de la cláusula de comercio entre estados, la cláusula de supremacía, la cláusula relativa a gastos, la decimocuarta enmienda y otras disposiciones que figuran en la Constitución. De ese modo, la Corte permitió enormes expansiones del poder federal y el surgimiento del federalismo coercitivo. La Corte participó asimismo en el auge del federalismo coercitivo permitiendo que los tribunales federales de primera instancia dictaran numerosos fallos en contra de los gobiernos estatales y locales, y ampliando las bases sobre las cuales los ciudadanos pueden demandar a los gobiernos estatales y locales en los tribunales federales. Los gobiernos estatales y locales se han visto obligados a gastar miles de millones de dólares para dar cumplimiento a los fallos de los tribunales federales y pagar los costos derivados de las sentencias judiciales. Los costos de tales litigios hicieron que numerosos estados y

grandes ciudades comenzaran a presupuestar por adelantado los gastos posibles de los resultados que tuvieran los casos. La amenaza de litigios costosos llevó también a los estados y a muchos gobiernos locales a elaborar procedimientos de solución de conflictos para resolver las diferencias fuera de los tribunales.

Sin embargo, desde 1991, la Corte ha reafirmado una serie de principios constitucionales y doctrinales para contener el apoderamiento federal de las facultades de los estados.

1. Afirmación de la autonomía de los estados. En el caso de *Gregory contra Ashcroft* (1991), la Corte utilizó la cláusula de garantía republicana en la Constitución de Estados Unidos (art. IV, sección cuarta) para confirmar una disposición en la Constitución de Misuri que exige que los jueces estatales se jubilen a los 70 años. Los jueces de Misuri habían argumentado que esa disposición violaba la *Ley sobre discriminación por edad* (de carácter federal). La cláusula de garantía republicana estipula que “Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno”. La Corte opinó que el gobierno federal no puede privar a los ciudadanos de su derecho republicano esencial (vale decir, democrático) para adoptar decisiones tan básicas sobre el sistema de gobierno del estado como, por ejemplo, el momento en que los jueces deberían cesar en sus funciones.

2. Prohibición del reclutamiento federal. En el caso de *Nueva York contra Estados Unidos* (1992), la Corte revocó una disposición de la *Ley sobre la eliminación de desechos radiactivos de nivel bajo* (de carácter federal) basándose en que, en primer lugar, implicaba una conscripción y reclutamiento federal anticonstitucional de funcionarios estatales para desempeñar funciones federales y, en segundo lugar, aun cuando los gobernadores hubieran negociado esa disposición con el Congreso, les faltaba autoridad en virtud de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos para renunciar a la soberanía estatal y, de ese modo, desatender los derechos de ciudadanía de los contribuyentes de los estados. Esa doctrina en contra del reclutamiento fue reafirmada en el caso de *Printz contra Estados Unidos* (1997) en el cual la Corte revocó la disposición provisional de la *Ley Brady de control de las armas de fuego* que exigía a las autoridades locales policiales y judiciales que verificaran los antecedentes de los compradores de armas de fuego. La Corte limitó esa doctrina en cierto grado en *Reno contra Condon* (2000) al sostener que prohíbe sólo las leyes federales que “exigen a los Estados en su soberana capacidad que regulen a sus propios ciudadanos”.

3. Límites en las competencias comerciales. En *Estados Unidos contra López* (1995), la Corte, por primera vez desde 1936, revocó una ley federal (la *Ley sobre zonas escolares sin armas de fuego*) alegando que constituía un ejercicio anticonstitucional del poder comercial interestatal del Congreso. Varias decisiones posteriores han llegado a la misma conclusión, poniendo así nuevos límites a la expansión del poder federal por medio de las definiciones expansivas de comercio elaboradas por el Congreso.

4. Reafirmar la inmunidad soberana de los estados. En el caso de la *Tribu Seminole contra Florida* (1996), la Corte dictaminó que al Congreso le falta autoridad para abrogar la inmunidad de los estados prevista en la undécima enmienda mediante leyes promulgadas en virtud de las facultades del Congreso estipuladas en el Artículo I. La undécima enmienda establece que “no debe interpretarse que el poder judicial de los Estados Unidos se extiende a cualquier litigio de derecho estricto o de equidad que se inicie o prosiga contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de cualquier Estado extranjero”. La Corte reforzó esa doc-

trina en *Alden contra Maine* (1999) al afirmar que la inmunidad soberana de los estados en cualquier tribunal es un atributo esencial de su soberanía, que conservaron al integrarse a la unión federal, independientemente de las delegaciones federales de poderes que otorga la Constitución al Congreso en el Artículo I y a los tribunales federales en el Artículo III.

5. Limitación de la sección quinta de la decimocuarta enmienda. En el caso de la *Ciudad de Boerne contra Flores* (1997), la Corte revocó la *Ley sobre la reinstauración de la libertad religiosa* (RFRA), de carácter federal. “La facultad de interpretar la Constitución en un caso o controversia corresponde al poder judicial”, opinó la Corte. El Congreso no puede expandir el alcance de sus facultades de ejecución en virtud de la sección quinta de la decimocuarta enmienda más allá de la “proporcionalidad y congruencia” del problema abordado por la legislación. El Juez Anthony Kennedy calificó a la RFRA como “una intrusión significativa en las prerrogativas tradicionales y la autoridad general de los estados para regular en pro de la salud y bienestar de sus ciudadanos”. En este proceso una iglesia cuestionaba, en virtud de la RFRA, la autoridad de su municipalidad para utilizar su facultad de zonificación con el fin de prohibirle ampliar el tamaño de su estructura histórica en una zona de protección de monumentos históricos.

6. Requerir declaraciones claras. La Corte exigió asimismo “declaraciones claras” o “expresas” en las leyes de la intención del Congreso de apoderarse de facultades estatales, derogar la inmunidad de los estados estipulada en la undécima enmienda, permitir pleitos de derechos civiles en contra de los gobiernos estatales y locales, e imponer condiciones a las subvenciones. Si faltara esa simple declaración, la Corte revocará las interpretaciones reguladoras y expansivas que hagan los organismos ejecutivos de las leyes federales.

7. Permitir que los estados sean laboratorios de la democracia. En 1932, el Juez Louis Brandeis argumentó que los estados pueden ser laboratorios de la democracia cuando opinó que “un solo estado valiente puede, si los ciudadanos así lo deciden, servir de laboratorio y realizar experimentos sociales y económicos sin poner en riesgo al resto del país”. En los casos *Vacco contra Quill* (1997) y *Washington contra Glucksberg* (1997), la Corte se negó a reconocer el suicidio con la ayuda de un médico como un derecho fundamental en virtud de la decimocuarta enmienda y confirmó así la prohibición de 49 estados del suicidio con la ayuda de un médico. La Corte no negó que tal derecho pueda existir, pero le reservó a los 50 estados la tarea democrática de decidir sobre el asunto y experimentar diferentes enfoques para dicho derecho. Hasta la fecha, Oregón es el único estado que permite el suicidio con la ayuda de un médico, con ciertos límites.

Aunque la jurisprudencia de la Corte en favor de los estados ha alterado ligeramente el equilibrio de poder entre el gobierno federal y los estados, hay que señalar que las decisiones de la Corte se emitieron por una escasa mayoría de 5 votos (de los 9 miembros del tribunal). El reemplazo de un juez en la Corte, y es posible que ocurran dos o más cambios durante la presidencia de Bush, podría detener esta línea de adopción de decisiones en favor de los estados. De hecho, algunas de las decisiones de la Corte que afectaron la aplicación de la ley relativa a los derechos civiles han desatado la polémica pública, y la futura composición de la Corte fue uno de los temas abordados en la elección presidencial de 2000.

CONCLUSIÓN

En términos generales, las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos podrían describirse como “un caos organizado”. Existen numerosos actores, aunque no una jerarquía fija de los mismos, que participan en relaciones fluidas y con frecuencia informales caracterizadas al mismo tiempo por la cooperación, la avenencia, la convivencia, la competencia, el conflicto y la coacción. El sistema funciona en gran parte, quizás debido a que no existen divisiones fundamentales, territoriales de índole étnica, religiosa o lingüística en Estados Unidos que creen bloques permanentes que exijan un acuerdo institucionalizado. Todos los funcionarios públicos (federales, estatales y locales) están estrechamente ligados a sus votantes y su objetivo es que el sistema intergubernamental se emplee para servir a esos votantes. Las reglas formales e informales de las relaciones intergubernamentales constriñen el clientelismo y el comportamiento destructivo. Las normas jurídicas que rigen los programas intergubernamentales reducen al mínimo la corrupción. Una unidad básica subyace al sistema en la medida en que todos los actores comprenden la utilidad del mismo y ese sistema abierto y permeable brinda a la mayoría de las partes interesadas la posibilidad de expresar sus inquietudes.

