

DEL FEDERALISMO A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA ACTUACION RECIPROCA ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Por DEIL S. WRIGHT

El concepto de federalismo en los Estados Unidos de América ha sido centro de un extenso análisis político, ha supuesto un modelo dominante de gran valor político interno y ha generado considerable interés en el seno de la comunidad de naciones del mundo. No es mi intención repetir o ampliar el análisis, significado o interés en torno al federalismo estadounidense. Sugeriré, más bien, la conveniencia y oportunidad de utilizar un término relativamente nuevo para referirse a las relaciones nacionales, estatales y locales en los Estados Unidos. Este término es *Relaciones Intergubernamentales* o RIG (Inter-Governmental Relations, IGR). Sin embargo, antes de desarrollar y profundizar el concepto de RIG, es útil especificar en primer lugar algunos caracteres generalmente conocidos del federalismo estadounidense.

SEIS PARTICULARIDADES DEL FEDERALISMO

Es posible identificar una combinación de seis particularidades formales y legales que son los elementos diferenciadores que caracterizan el federalismo estadounidense. Estas seis particularidades no son únicamente formales y legales, son profundamente estructurales en el sentido que pretenden definir y distribuir el poder político a través de un orden institucional. Las

particularidades del federalismo estadounidense son enumeradas más adelante con breves comentarios:

1. El federalismo es una unión permanente de varios (cincuenta) entes políticos cuasisoberanos (denominados «estados») en base a motivos comunes manifiestos y al objeto de perseguir fines políticos generalmente reconocidos. Motivos y fines son susceptibles de modificación y evolución, pero el orden político dentro de cuyo marco son perseguidos es, citando las palabras de una sentencia del Tribunal Supremo, «una unión indestructible de estados indestructibles».

Los términos clave que caracterizan esta particularidad del federalismo son «permanente» y «cuasisoberano». El primer término hace referencia a la naturaleza de duración en el tiempo, infrangible, de esta insólita unión. El segundo indica los instrumentos de soberanía que están presentes hasta cierto punto en los poderes que poseen los organismos políticos constituyentes, los estados.

2. El federalismo implica la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos estatales (constituyentes). La división queda generalmente fijada por una Constitución escrita, por la jurisprudencia o por ambas. Las reglas de decisión básicas que gobiernan la distribución de poderes son dobles:

a) El gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido *delegados* por la Constitución (y que son determinados por el Tribunal Supremo). Dichos poderes son a la vez *explícitos*, es decir, abiertamente enumerados en la Constitución, e *implícitos*, es decir, poderes que pueden ser rectamente inducidos o razonablemente deducidos de los ya enumerados en la Constitución.

b) Los poderes no delegados al gobierno nacional son retenidos por los gobiernos estatales. A estos poderes se les denomina habitualmente *poderes residuales*.

Tanto el gobierno nacional (central) como los gobiernos estatales (constituyentes) *obran directamente sobre las personas*, es decir, ejercen un control efectivo sobre las personas dentro de los límites territoriales respectivos de sus jurisdicciones. Esta *simultaneidad* o ejercicio sobrepuesto de la autoridad da lugar al concepto de *postestades concurrentes*. Por ejemplo, las personas están sujetas a tributación tanto por el gobierno nacional como por el estatal.

4. Visto desde el punto de vista de los ciudadanos más que desde el de los gobiernos, la particularidad del control directo da como resultado una *doble ciudadanía*. Las personas (tanto físicas como jurídicas) pueden participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos nacional y estatal y son responsables ante ambos gobiernos. Los individuos pueden presen-

tarse a los cargos elegibles y votar por los candidatos tanto en las elecciones nacionales como estatales. Asimismo, los entes colectivos («personas», en términos legales estadounidenses) pueden usar sus recursos para influir sobre los resultados de las elecciones para el gobierno nacional y estatal (y otros procesos de carácter electivo).

5. Desde un punto de vista institucional, los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con *totalidad de competencias*. Es decir, poseen órganos de gobierno ejecutivos, legislativos y judiciales que proporcionan las estructuras para elaborar, promulgar y hacer cumplir sus respectivas leyes. Y lo que es igualmente significativo, cada ente posee un aparato administrativo completo, a menudo denominado burocracia u órganos de la administración. El personal empleado en estos órganos es contratado autónomamente y dirigido de manera diversificada en sus respectivas tareas de cumplimiento de las leyes nacionales o estatales.

6. Cuando surgen conflictos entre la potestad nacional y la estatal o estatales, y cuando dichas diferencias son llevadas hasta el extremo de la confrontación, prevalece el principio de la *supremacía nacional*. La Constitución de los Estados Unidos contiene una cláusula (art. VI) que especifica que «esta Constitución, así como las leyes de los Estados Unidos que serán elaboradas en virtud de la misma, y todos los tratados realizados o que se realicen bajo la autoridad de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema de la nación, y los magistrados de cada Estado quedarán vinculados por ella, aun a pesar de todo aquello que pueda hallarse en contrario en la Constitución o las leyes de cualquier Estado».

Estas particularidades brevemente reseñadas constituyen los seis elementos del federalismo en los Estados Unidos. A fin de comprender totalmente el funcionamiento contemporáneo del sistema político centralizado de los Estados Unidos, creo que es útil ir más allá del concepto de federalismo, concepto que adolece de ciertas limitaciones a nivel de estudios comparados y asimismo posee algunos defectos aplicados a los Estados Unidos.

EL FEDERALISMO: CINCO LIMITACIONES

Existen al menos cinco razones por las que el concepto de federalismo en los Estados Unidos ha desarrollado algunas limitaciones, defecto que a menudo limita o restringe su utilidad académica y comprensión popular. Dichas razones pueden ser brevemente señaladas:

1.º El federalismo ha tendido a centrarse sobre todo en las relaciones

entre el gobierno nacional y el gobierno estatal, excluyendo a veces la parte tocante al gobierno o gobiernos locales.

2.^a El federalismo ha sido desarrollado en base a métodos de análisis fuertemente legalistas y formalistas, que subrayan las condiciones estáticas mucho más que los cambios dinámicos.

3.^a El federalismo ha sido a veces interpretado, aunque de manera incorrecta, como una serie jerárquica de relaciones entre el gobierno nacional y los estados, como en el caso del modelo «estratificado» (*«layer-cake» model*) de federalismo, con el gobierno nacional como estrato superior, los estados en medio y los gobiernos locales como estrato inferior.

4.^a El concepto de federalismo no ha sido utilizado para tratar sistemática y profundamente las cuestiones relacionadas con la formulación de normas y la administración pública; en otras palabras, los procesos administrativos y los problemas burocráticos han sido desatendidos por el federalismo.

5.^a El federalismo ha sido un concepto utilizado en exceso y poco cuidadosamente. El excesivo uso del término federalismo, precedido generalmente por un adjetivo, ha mellado su utilidad analítica y empañado tanto su imagen popular como académica.

El concepto de federalismo en los Estados Unidos ha sido modificado o delimitado con tal profusión que es posible determinar y enumerar cuarenta y cuatro «tipos» diversos de federalismo. El autor que elaboró dicha lista se pregunta si el concepto ha sido «envenenado lentamente mediante dosis crecientes de delimitación y cambio de terminología o enriquecido por nuevas ideas acerca de cómo los seres humanos se asocian entre sí» (1). Observa asimismo que cuanto «más hemos llegado a saber sobre él, menos satisfactoria y menos respetable se ha hecho la casi totalidad de nuestra tradición de teoría federal» (2).

No es necesario agotar completamente aquí la discusión relativa a la validez y utilidad del concepto de federalismo. Bástenos señalar que se ha puesto en duda si este concepto es adecuado. Esta condición hace que sea a la vez legítimo y constructivo explorar el valor de un concepto alternativo. Dicho concepto es el de *Relaciones Intergubernamentales (RIG)*, concepto que examinaremos en el contexto y en el marco del sistema político estadounidense.

(1) S. RUFUS DAVIS: *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, University of California Press, Berkeley, California, 1978, pág. 204.

(2) *Ibid.*, pág. 205.

CINCO CARACTERES DE LAS RIG (3)

Cinco caracteres distintivos contribuyen a un entendimiento más claro de las RIG en los Estados Unidos. Estos caracteres, así como el material descriptivo utilizado para elaborarlos, aumentan considerablemente nuestra comprensión del sistema político de los Estados Unidos. Las cinco señas de identidad de las RIG son:

1.^a El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).

2.^a El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.

3.^a La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.

4.^a Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.

5.^a Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos.

Tipos de entes de gobierno. Se ha definido una unidad de gobierno estadounidense como «un ente organizado que, además de poseer carácter de gobierno, posee la suficiente capacidad para administrar sus propios asuntos como para distinguirse como independiente de la estructura administrativa de cualquier otra unidad de gobierno» (4). Como «ente organizado», una unidad normalmente posee personalidad jurídica, existencia perpetua o continua, el derecho de hacer contratos, de demandar y ser demandada judicialmente, y de comprar y vender propiedades. Por «carácter de gobierno» se entiende generalmente un elevado grado de responsabilidad para con el público, como queda indicado por la elección popular de los funcionarios, la información al público y los archivos o reuniones abiertos y accesibles a los ciudadanos. La «independencia» de otras unidades queda demostrada por la existencia de una sustancial autonomía en el momento de tomar decisiones importantes. La autonomía fiscal queda indicada por la potestad de

(3) Esta parte se basa fundamentalmente en investigaciones desarrolladas por DEN. S. WRIGHT en *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants' Perspectives in Local, State, and National Governments*, Duxbury Press, North Scituate, Mass, 1978, págs. 41 y sigs.

(4) Oficina del Censo de los Estados Unidos: *Governmental Organization*, vol. 1 del Censo de Gobiernos de 1977, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1978, pág. 14.

imponer tributos y gastar fondos sin la revisión o modificación de dichas decisiones por otros funcionarios o gobiernos.

Mediante estos criterios de identificación de unidades de gobierno ha sido posible inventariar durante muchos años en los Estados Unidos todos los entes de gobierno con arreglo a una variedad de tipos. El cuadro núm. 1 indica los tipos de entes durante el pasado cuarto de siglo. Este período ha sido testigo de una disminución global del número de unidades, aunque se produjo un ligero incremento entre 1972 y 1977.

CUADRO NÚM 1

UNIDADES DE GOBIERNO EN LOS ESTADOS UNIDOS (1952-1977)

| <i>Tipo de Gobierno</i> | 1952 | 1957 | 1962 | 1967 | 1972 | 1977 |
|--------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| Gobierno nacional ... | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Estados | 48 | 48 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Condados | 3.049 | 3.047 | 3.043 | 3.049 | 3.044 | 3.042 |
| Grandes municipios ... | 16.778 | 17.183 | 18.000 | 18.048 | 18.517 | 18.862 |
| Pequeños municipios ... | 17.202 | 17.198 | 17.142 | 17.105 | 16.991 | 16.822 |
| Distritos especiales ... | 12.319 | 14.405 | 18.323 | 21.264 | 23.886 | 25.962 |
| Distritos escolares ... | 67.346 | 50.446 | 34.678 | 21.782 | 15.780 | 15.174 |
| <i>Totales</i> | 116.743 | 102.328 | 91.237 | 81.299 | 78.269 | 79.913 |

Esta disminución global puede ser atribuida a un solo motivo. Se ha producido una dramática reducción en el número de distritos escolares independientes, de unos 67.000 a unos 15.000. Esta disminución se produjo por las integraciones masivas de distritos escolares que fueron aprobadas por los electores a nivel local u ordenadas por la legislación promulgada por muchos de los cincuenta gobiernos estatales o ambas cosas a la vez. Detrás de estas integraciones había al menos dos fuerzas: 1.^a La perspectiva de una educación mejor financiada y de mayor calidad para los niños y jóvenes de seis a dieciocho años. 2.^a La profesionalización de la educación, que por un lado se benefició de la eliminación de distritos escolares pequeños, «ineficientes», y por otro la promovió.

Es necesario tomar nota de otra tendencia respecto a las cifras del cuadro núm. 1. Se han producido importantes aumentos en la categoría titulada «distritos especiales». Estas unidades constituyen la forma más variada e in-

sólita de gobierno local. Las razones que han motivado su creación, autonomía y funcionamiento son numerosas y no pueden ser examinadas aquí. Unos pocos ejemplos de las funciones para cuya realización han sido creados proporcionará, sin embargo, una base para comprender su papel dentro del sistema de gobierno. Se han creado distritos especiales para conservación del suelo, irrigación, control de inundaciones, protección contra incendios, suministro de agua, vivienda, parques, hospitales y bibliotecas. En su mayor parte, los distritos especiales son entes con una única finalidad, cuyo crecimiento, enfoque unifuncional y autonomía han introducido una considerable complejidad en el gobierno local estadounidense.

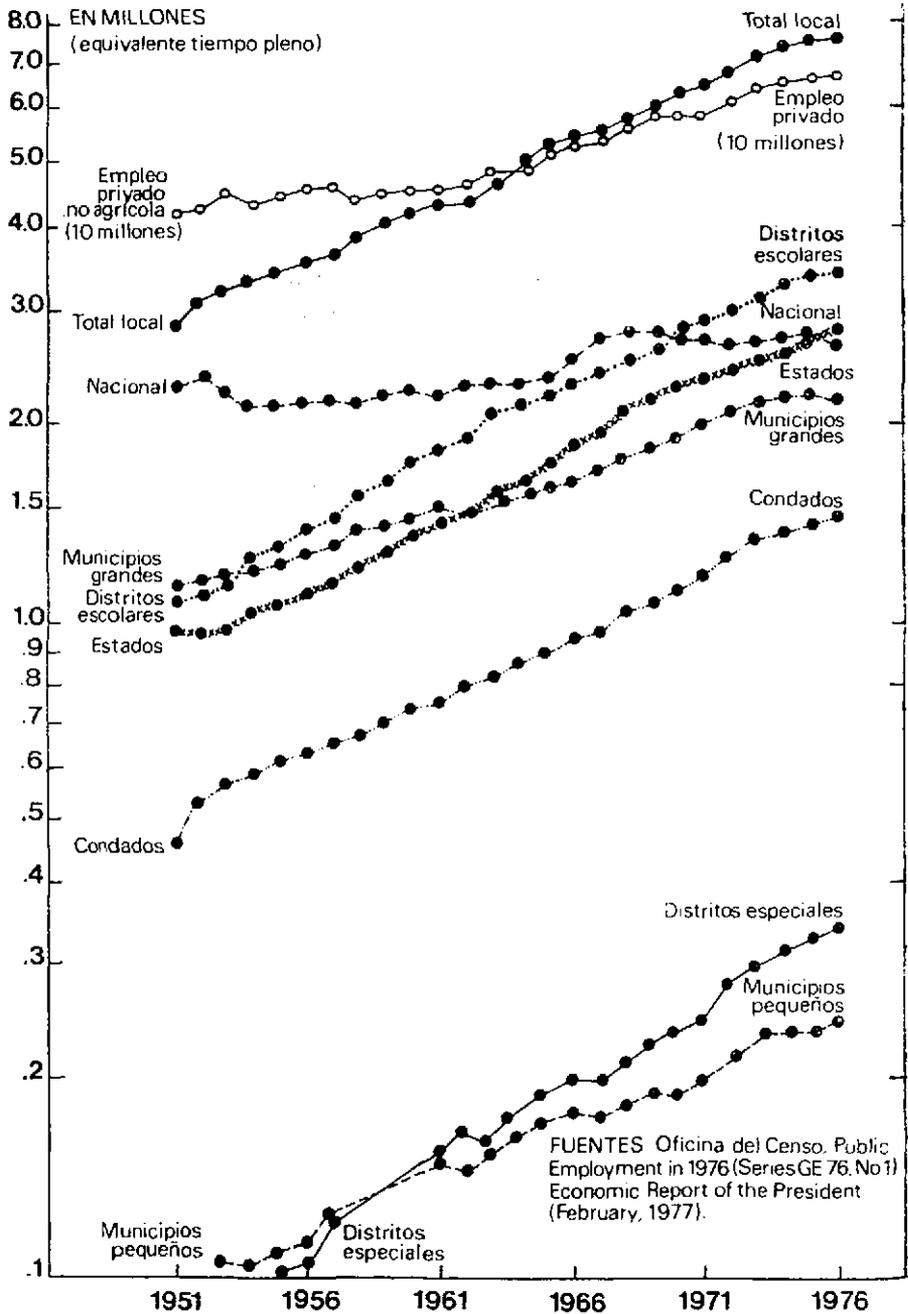
Existen cerca de 80.000 unidades de gobierno en los Estados Unidos y cada una de ellas podría ser considerada como un sistema político. Además, estas unidades están gobernadas por cerca de 525.000 funcionarios elegidos popularmente. En otras palabras: aproximadamente el 0,025 por 100 de la población de los Estados Unidos ocupa un cargo público electivo en cualquier momento determinado.

El concepto de RIG reconoce la presencia e importancia de *todos* los tipos de entes mencionados en el cuadro núm. 1. El federalismo ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno nacional y los estados. Las RIG, por el contrario, toman en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales e interlocales. En pocas palabras, las RIG comprenden todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno del sistema estadounidense.

Variación de funcionarios públicos. El segundo carácter de las RIG consiste en la variedad de funcionarios públicos que se considera que toman decisiones importantes. Es común considerar a los funcionarios elegidos para el ejecutivo, legislativo y judicial como figuras importantes. Pero las RIG subrayan también las importantes funciones desarrolladas por los funcionarios administrativos designados, los a menudo llamados burócratas. Este último sector de funcionarios es responsable, naturalmente, de la conducción diaria de los asuntos de gobierno y de la continuidad del mismo en cada una de las jurisdicciones políticas. El número de tales funcionarios es verdaderamente inmenso y ha crecido con mucha fuerza durante el pasado cuarto de siglo.

Es posible investigar el tamaño global y el crecimiento de las burocracias públicas en los Estados Unidos por tipo de unidad de gobierno. El gráfico 1 proporciona datos sobre la ocupación a tiempo pleno (civil únicamente) por cada tipo de unidad desde 1951 hasta 1976. Los datos están ordenados según una escala semilogarítmica a fin de permitir la comparación

Gráfico 1 TENDENCIAS DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS GOBIERNOS NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL, 1951 - 76 (ESCALA SEMI-LOGARITMICA)



de las tasas de crecimiento de las jurisdicciones siguiendo la inclinación de la línea. El cuadro núm. 2 proporciona datos numéricos seleccionados que cubren un período similar.

CUADRO NÚM. 2

EQUIVALENTE A TIEMPO PLENO DEL EMPLEO GUBERNAMENTAL
SEGUN TIPO DE JURISDICCION DE GOBIERNO, AÑOS SELECCIONADOS
ENTRE 1952 Y 1976

| Tipo de Gobierno | (en millones) | | | | Media anual de incremento en % (1966- 1976) |
|----------------------------|---------------|------|------|------|---|
| | 1952 | 1962 | 1972 | 1976 | |
| Nacional | 2,5 | 2,4 | 2,8 | 2,7 | (1,1) |
| Estatad | 1,0 | 1,5 | 2,5 | 2,8 | (4,2) |
| Total local | 3,1 | 4,5 | 6,7 | 7,4 | (3,2) |
| Condados | 0,5 | 0,8 | 1,2 | 1,4 | (4,3) |
| Grandes municipios | 1,2 | 1,5 | 2,0 | 2,1 | (2,2) |
| Pequeños municipios | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | (3,0) |
| Distritos especiales | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | (5,3) |
| Distritos escolares | 1,1 | 1,9 | 3,0 | 3,3 | (3,3) |

FUENTE: Oficina del Censo de los Estados Unidos: *Public Employment in 1976*, Series GE 76, número 1 (Washington, D. C.), págs. 2 y 8.

Examinando el gráfico núm. 1 y el cuadro núm. 2 surgen algunas observaciones:

a) El empleo se ha visto incrementado en cada tipo de unidad, en algunos casos de manera dramática.

b) Únicamente el gobierno nacional de los Estados Unidos *no* ha incrementado fuertemente sus niveles de ocupación, quedando la ocupación civil dentro de un estrecho margen de 2,4 a 2,8 millones.

c) Los distritos escolares son el sector específico con más alto nivel de empleo y los empleados en estas unidades han pasado de un millón aproximadamente a más de tres millones en veinticinco años.

d) Los niveles de empleo en los gobiernos nacional y estatal han tendido a la convergencia durante algunos años y en la actualidad los empleados estatales superan a los nacionales.

e) Los gobiernos estatales constituyen el segundo sector con más alto nivel de empleo y su crecimiento ha sido uno de los más rápidos, con un incremento anual de más del 4 por 100.

f) Los distritos especiales, aun a pesar de emplear pocas personas relativamente, han tenido las tasas de incremento más altas, por encima del 5 por 100 anual durante la pasada década.

Estos datos de tendencia hacen ver sólo aspectos superficiales y globales de la participación de los funcionarios en las RIG, pero sirven para subrayar el segundo carácter de las mismas: su *dimensión humana*, ya que cubre funcionarios de todo tipo de cargos públicos. Un observador ha señalado que «son seres humanos revestidos de un cargo quienes verdaderamente deciden cómo serán las relaciones entre las unidades de gobierno; en consecuencia, el concepto de relaciones intergubernamentales debe necesariamente formularse en términos sobre todo de relaciones humanas y de comportamiento humano» (5).

Regularidad de los contactos entre funcionarios. Esta dimensión humana de las RIG traslada nuestra atención al tercer carácter de éstas: la frecuencia y regularidad con que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras unidades. Las relaciones intergubernamentales no son acontecimientos únicos, casuales u ocasionales. Las RIG comprenden, más bien, pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzos para realizar misiones continuadas y diarias por parte de los funcionarios. Los participantes en las RIG se ocupan de «que se hagan las cosas»; tienen conciencia de las necesidades prácticas, dirigidas a un fin.

Es posible ilustrar este carácter de las RIG con datos adquiridos mediante una encuesta que hemos realizado en 1974 enviando por correo un cuestionario a casi 1.500 funcionarios de nivel estatal (6). Los encuestados eran los dirigentes de organismos administrativos de cada uno de los cincuenta estados (una media de unos 30 encuestados en cada estado). A estos administradores de alto nivel se les pidió que indicaran la frecuencia con la cual mantenían contactos con funcionarios de nivel local, de otros estados y de nivel nacional. Utilizando los términos «descendente» (para los contactos locales), «horizontal» (con otros estados) y «ascendente» (contactos nacionales), ha sido posible delinear las pautas de contacto de quienes mantenían contactos semanales o diarios con funcionarios de otras jurisdicciones. Estas pautas están expuestas en el cuadro núm. 3.

Las tres primeras categorías de la lista, que representan un 30 por 100 aproximadamente, pueden denominarse especialistas a un único nivel; sus

(5) WILLIAM ANDERSON: *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1960, pág. 4.

(6) Véase DEIL S. WRIGHT, *op. cit.*, capítulo 10, «State Officials: Administrators' Actions and Attitudes».

CUADRO NÚM. 3

FRECUENCIA Y PROPORCIONES DE LOS CONTACTOS
INTERGUBERNAMENTALES DE LOS DIRIGENTES
DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS EN LOS
50 ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS EN 1974

| <i>Tipos de jurisdicciones contactadas</i> | <i>Dirigentes de organismos estatales con contactos diarios o semanales</i> | |
|---|---|-------------------|
| | <i>Número</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Local (descendente) | 167 | 12 |
| Otros Estados (horizontal) | 93 | 7 |
| Nacional (ascendente) | 135 | 10 |
| Local y otros Estados (descendente, horizontal) | 55 | 4 |
| Nacional y otros Estados (ascendente, horizontal) | 74 | 6 |
| Nacional y local (ascendente, descendente). | 141 | 10 |
| Nacional, local y otros Estados (ascendente, descendente, horizontal) | 139 | 11 |
| Otros | 539 | 40 |
| <i>Total</i> | 1.343 | 100 |

contactos diarios o semanales están limitados a un único vector, bien ascendente (nacional), descendente (local) u horizontal (funcionarios de otros estados). Las tres categorías siguientes son dirigentes de la Administración que se mueven en una doble dirección, manteniendo contactos diarios o semanales a lo largo de dos dimensiones intergubernamentales. El mayor de estos tres grupos es el «ascendente-descendente», cuyos contactos se concentran a lo largo de la dimensión vertical, es decir, con contactos diarios o semanales con funcionarios federales y locales. Este grupo está constituido por más del 10 por 100 de todos los funcionarios. Prácticamente idéntico en tamaño al grupo de los especialistas verticales es el grupo que tiene mayor intensidad de contactos: el formado por aquellos funcionarios que mantienen contactos diarios o semanales a los tres niveles de las RIG. Sus compromisos representan un ejemplo óptimo de «sujeto de las RIG» en su más puro sentido genérico. Estos datos de comportamiento revelan que las actuaciones recíprocas entre funcionarios se producen a través de los límites jurisdiccionales con regularidad y siguiendo pautas identificables y significativas.

Pautas de actitud de los funcionarios. Los contactos entre funcionarios no constituyen los únicos caracteres que se ajustan a reglas y pautas. Lo mismo sucede con las actitudes mantenidas por los funcionarios públicos en las diversas jurisdicciones. Estas actitudes pueden ser descritas como series diferenciadas de actitudes. Proponemos dos series, ambas susceptibles de ser representadas gráficamente (7).

La primera serie de actitudes procede de la afirmación de que los Estados Unidos están experimentando actualmente la fase «competitiva» de las RIG. Esta fase fue adecuadamente descrita por el senador Edmund Muskie, un demócrata que ha sido gobernador del Estado de Maine. El senador dijo: «La situación, pues, es de tensión y conflicto excesivos, en lugar de coordinación y colaboración, a todos los niveles de la administración, desde los más importantes políticos y administradores federales a los funcionarios elegidos y designados tanto estatales como locales» (8). Similares puntos de vista acerca de desacuerdos, tensiones y rivalidades injustificables entre funcionarios obligan a calificar este aspecto de las RIG como «competitivo».

La naturaleza de la competencia ha sido en parte indicada por las consideraciones del senador Muskie acerca de funcionarios designados para administrar un programa y funcionarios elegidos de nivel estatal y local. Esta tensión se da entre políticos genéricos, tanto elegidos como designados, y especialistas profesionales en programas, y en la actualidad produce grandes fricciones en las RIG. Esta brecha es otra de las razones por las que se pueden definir las RIG como competitivas. El gráfico 2 describe las rupturas y rivalidades que caracterizan a las RIG y sugiere cuán adecuada es la metáfora de la empalizada (*picket fence*).

La empalizada expone los tres niveles a que se refiere la tradicional metáfora del «federalismo estratificado» que se usaba antes para subrayar la separación de los gobiernos nacional, estatal y local. En cada uno de estos niveles están señalados los tipos de funcionarios (o unidades) que constituyen los responsables políticos «genéricos». En los niveles estatal y local, cada uno de los siete entes numerados posee una asociación formalmente organizada que representa los intereses comunes de los funcionarios o unidades. Todas estas asociaciones tienen oficinas en Washington, D. C., donde sus intereses individuales y generales pueden ser representados ante el presidente, el Congreso y los organismos administrativos nacionales. A estas siete aso-

(7) Esta parte se basa fundamentalmente en el artículo del autor «Revenue Sharing and Structural Features of American Federalism», en *The Annals*, vol. 419, mayo 1975, págs. 100-119.

(8) *Congressional Record*, U. S. Senate, 89th Congress, 2.ª sesión, 1966, pág. 6834.

ciaciones de «grupos de interés público» se les llama frecuentemente con un nombre colectivo: las «Siete Grandes» (*the «Big Seven»*).

Los funcionarios de las Siete Grandes tienen relaciones frecuentemente competitivas y llenas de tensiones con los funcionarios especializados que trabajan en un programa, quienes mantienen una lealtad prioritaria para con el programa que administran más que para con el nivel de gobierno en el que están empleados.

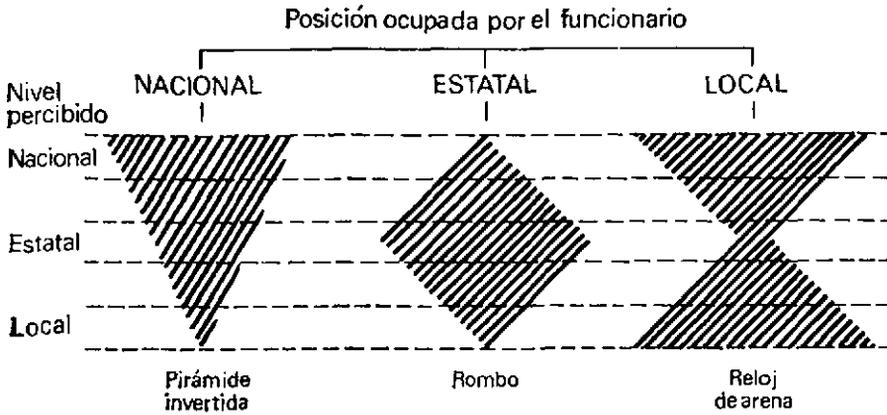
Estas lealtades que se dan entre niveles diversos fueron identificadas hace muchos años y criticadas por los funcionarios elegidos como «autocracias funcionales verticales». Otros epítetos utilizados para definir estas pautas son: burocracias balcanizadas, federalismos feudales y baronías burocráticas. Estos términos subrayan tanto el grado de autonomía de los especialistas en programas respecto al control de su labor por los políticos genéricos como la separación e independencia que cada zona de un programa tiene respecto a las demás. Se promueve, por tanto, la competencia en el seno de los programas, las profesiones y los organismos. Esta competencia y la ruptura entre políticos genéricos y especialistas se combinan para hacer que el modelo de «empalizada» sea el que mejor describe la fase más reciente de las RIG.

Estas pautas de competitividad fueron puestas de manifiesto a fines de los años sesenta por un funcionario local que afirmaba que «nuestra ciudad es un campo de batalla para los organismos de la administración federal». Algunos alcaldes y dirigentes de la administración municipal, cuyos limitados poderes de control y coordinación de los programas federales les hacían sentirse meros espectadores de los procesos de gobierno en sus propias ciudades, han expresado sentimientos similares.

Existe un segundo enfoque y una segunda serie de actitudes mediante las cuales se pueden representar las características competitivas de las RIG que crean las actuales tensiones. A este enfoque se le podría llamar de la perspectiva de los participantes y la serie de actitudes que revela surge de una sencilla pregunta: ¿cómo percibe cada grupo de funcionarios nacionales, estatales y locales la posición y perspectivas de los demás participantes en el proceso de las RIG? Tales perspectivas se representan en el gráfico 3 mediante las figuras de una pirámide invertida, un rombo y un reloj de arena. Cada figura geométrica constituye una representación simplificada de cómo conciben los funcionarios nacionales, estatales y locales las perspectivas propias y las de los demás participantes en el sistema de las RIG.

Por ejemplo, los funcionarios nacionales consideran sus propios puntos de vista acerca de los problemas y las políticas como amplios, extensivos, circunspectos y multifacéticos, piensan que los funcionarios de nivel estatal

**Gráfico 3 PERSPECTIVAS INTERGUBERNAMENTALES
PUNTO DE VISTA DE LOS FUNCIONARIOS ACERCA DEL SISTEMA FEDERAL**



tienen perspectivas más limitadas y estrechas que las propias y consideran que los funcionarios locales tienen una serie de perspectivas muy restringidas, particularistas e incluso pueblerinas. Es bien sabido que los funcionarios federales describen a algunos funcionarios locales como «alcaldes recién salidos del cascarón» (*pipsqueak mayors*) y «funcionarios municipales de vuelo nocturno» (*fly-by-night city managers*). Una expresión menos extrema de este tipo de consideraciones fue ofrecida por un funcionario nacional de carrera de nivel medio poco después de los disturbios de 1967 en Detroit, Michigan. El funcionario comunicó al gobernador de Michigan, Romney, y al alcalde de Detroit, Cavanaugh, que los funcionarios federales conocían los probables motivos y remedios de los disturbios mejor que el gobernador y el alcalde.

Los funcionarios estatales conciben las perspectivas de los participantes bajo la forma de un rombo. Consideran las propias como multifacéticas, potentes y ampliamente apropiadas a los problemas con que se enfrentan; es decir, se ven a sí mismos sentados a horcajadas en medio del sistema de las RIG. Los funcionarios estatales consideran los puntos de vista de los funcionarios nacionales como restringidos, estrechos y poco en consonancia con las especiales circunstancias y condiciones de los estados, y ven las perspectivas de los funcionarios locales como limitadas, particularistas y de estrechas miras.

Vistas desde el nivel local, las perspectivas de las RIG se ajustan a la forma de un reloj de arena. Los funcionarios locales consideran que com-

parten amplios puntos de vista con los participantes nacionales, pero ven perspectivas estrechas y limitadoras como dominantes a nivel estatal. Esto concuerda con la acusación frecuentemente mencionada por los funcionarios locales de que los estados son el «cuello de botella» de todo el sistema de las RIG. Los estados, en su función de canalizadores, poseen un carácter frenante, lo que, según los funcionarios locales, ayuda a explicar por qué los estados son cada vez más dejados de lado en los trasvases directos de fondos del nivel nacional al local. Estos trasvases directos fueron de 14.200 millones de dólares en 1975, mientras que en 1950 fueron de 100 millones de dólares. En 1970 fueron de 3.500 millones y en 1979 se espera que serán de 25.000 millones, aproximadamente.

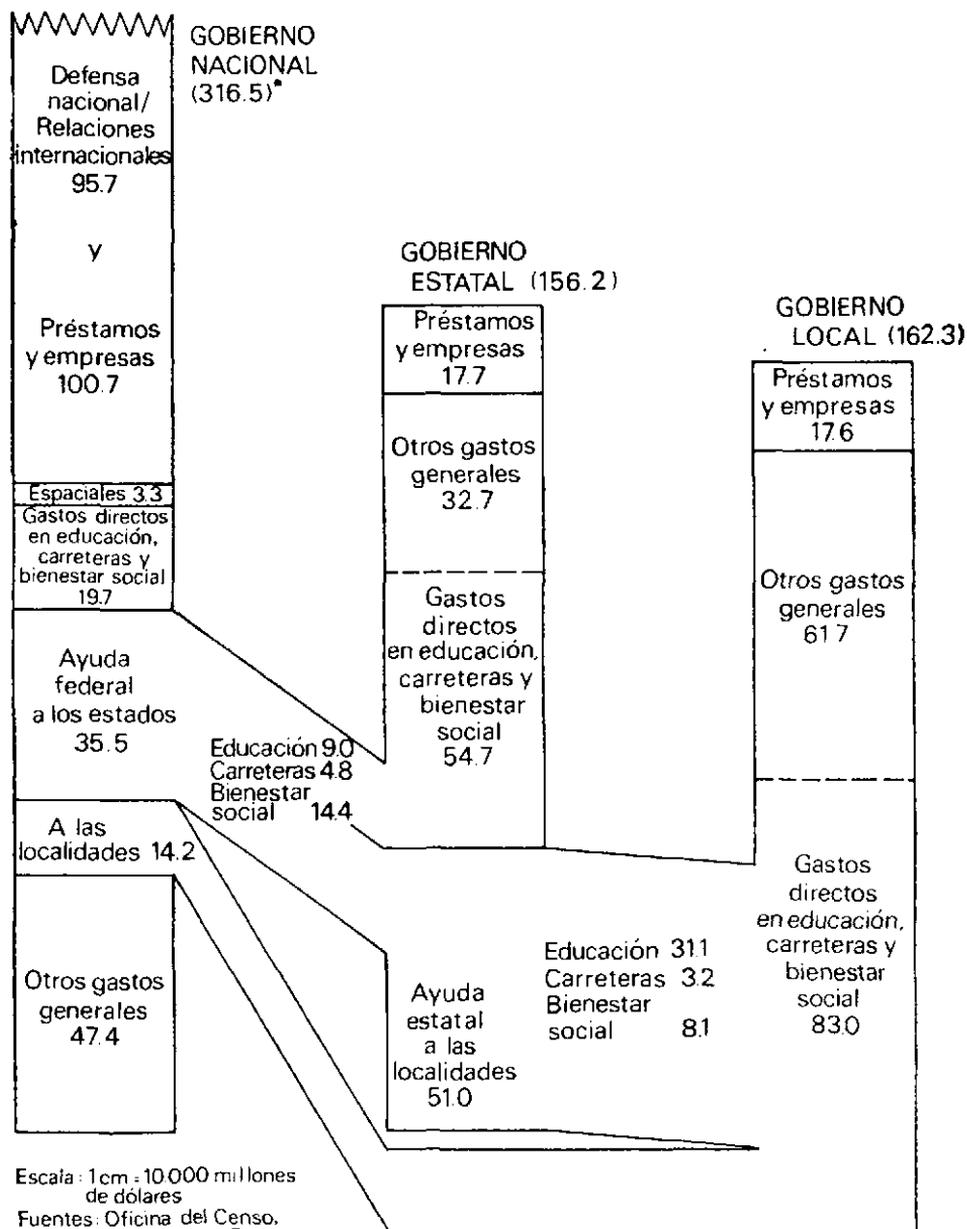
Estas representaciones gráficas de las perspectivas de los funcionarios son sin duda toscas y no expresan las variaciones según los tipos de funcionarios y las diferencias entre las unidades. Sin embargo, ponen de manifiesto que entre los funcionarios situados en uno u otro puesto predominan puntos de vista contrastantes. Igualmente importante es hasta qué punto los participantes de cada nivel ven a los demás como representantes de puntos de vista diversos de los propios. El efecto global de estas perspectivas múltiples contrastantes da un cuadro de división y competencia. Si las tres figuras geométricas se sobreponen, el resultado es una figura irregular, dentada, que ejemplifica la tensión, la rivalidad y el desacuerdo característico de la fase competitiva actual de las RIG.

Orientación de la política en asuntos fiscales. No es posible excederse a la hora de subrayar la prominencia de las preocupaciones y problemas fiscales en las RIG. Se ha afirmado que una «obsesión fiscal» impregna los estudios de las RIG. Las cifras monetarias son, desde luego, un método conveniente para medir la envergadura y el efecto de los flujos de influencia entre unidades de gobierno.

Es posible representar gráficamente la naturaleza y envergadura de los trasvases fiscales en el sistema político estadounidense. El gráfico 4 indica la canalización de fondos entre los niveles nacional, estatal y local durante 1975.

Unos 35.000 millones de dólares pasaron de la hacienda nacional a los estados, fundamentalmente para las necesidades de educación, carreteras y bienestar social (*welfare*). Otros 14.000 millones, sin embargo, pasaron por alto los estados y llegaron directamente a los gobiernos locales. Esta pauta de saltarse los estados es consecuencia directa de traducir en resultados prácticos y tangibles las pautas de actitud representadas por la figura del

Gráfico 4 GASTO PÚBLICO POR TIPO Y POR NIVEL DE GOBIERNO Y TRASVASE INTERGUBERNAMENTAL DE FONDOS EN 1975
(EN MILES DE MILLONES DE DOLARES)



*Excluidos los intereses de la deuda pública (24.200 millones)

reloj de arena en el gráfico 3. La «válvula» directa de trasvase nacional-local ha aumentado hasta la cifra de 25.000 millones de dólares.

Los cincuenta gobiernos estatales asignan, naturalmente, elevadas cantidades a las unidades locales: municipios, condados, distritos escolares, etcétera. Algunos de estos fondos estatales de ayuda tienen en realidad su origen primario en el gobierno nacional. Son complementados y combinados con fondos estatales antes de ser entregados a las unidades locales.

El gráfico 4 revela hasta qué punto el dinero constituye la fuerza cohesiva

CUADRO NÚM 4

GASTOS DE AYUDA FEDERAL EN RELACION A LOS GASTOS TOTALES
Y A LOS INGRESOS ESTATALES Y LOCALES

| Año fiscal | AYUDA FEDERAL | | | |
|-----------------|---|---------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | Cantidad (en millones de dólares) | Como porcentaje de | | |
| | | Total gastos federales | Gastos federales internos | Gastos estatales y locales |
| 1950 | 2.253 | 5,3 | 8,8 | 10,4 |
| 1955 | 3.207 | 4,7 | 12,1 | 10,1 |
| 1960 | 7.040 | 7,6 | 16,4 | 13,5 |
| 1961 | 7.112 | 7,3 | 15,4 | 12,6 |
| 1962 | 7.893 | 7,4 | 15,8 | 13,2 |
| 1963 | 8.634 | 7,8 | 16,5 | 13,3 |
| 1964 | 10.141 | 8,6 | 17,9 | 14,6 |
| 1965 | 10.904 | 9,2 | 18,4 | 14,6 |
| 1966 | 12.960 | 9,7 | 19,2 | 15,6 |
| 1967 | 15.240 | 9,6 | 19,5 | 16,3 |
| 1968 | 18.599 | 10,4 | 20,9 | 18,2 |
| 1969 | 20.255 | 11,0 | 21,3 | 17,4 |
| 1970 | 24.018 | 12,2 | 21,1 | 19,4 |
| 1971 | 28.109 | 13,3 | 21,4 | 19,9 |
| 1972 | 34.372 | 14,8 | 22,8 | 22,0 |
| 1973 | 41.832 | 16,9 | 24,8 | 24,3 |
| 1974 | 43.308 | 16,1 | 23,3 | 22,7 |
| 1975 | 49.723 | 15,2 | 21,3 | 23,2 |
| 1976 | 59.037 | 16,1 | 21,8 | 24,7 |
| 1977 | 68.396 | 17,0 | 22,8 | 26,4 |
| 1978 (estimado) | 80.288 | 17,4 | 23,1 | 27,5 |
| 1979 (estimado) | 85.020 | 17,0 | 22,7 | 26,2 |

FUENTE: *Special Analyses, Budget of the United States. Government, Fiscal Year 1975 and Fiscal Year 1979, «Federal Aid to State and Local Governments».*

que mantiene unido el sistema de las RIG. Sin embargo, incluso el gráfico 4 está muy lejos de representar el verdadero carácter de estos vínculos fiscales. Especialmente la asistencia fiscal nacional, generalmente denominada «ayuda federal», ha crecido rápidamente antes y después de 1975, año a que se refieren las cifras del gráfico 4. El cuadro núm. 4 representa las tendencias a largo plazo relativas a los fondos de «ayuda federal»: ¡Durante tres décadas esta ayuda se ha incrementado al ritmo de aproximadamente un 15 por 100 anual! Como porcentaje por un lado del presupuesto nacional y del gasto estatal y local por otro, la ayuda ha aumentado dramáticamente. Durante los últimos años, la «ayuda federal» ha constituido del 20 al 25 por 100 de todos los gastos internos nacionales. Estas proporciones explican por qué el crecimiento, objetivos y distribución regional de estos fondos se han convertido en los Estados Unidos en importantísimos asuntos internos.

El efecto de la «ayuda federal» sobre los estados y las unidades locales ha producido asimismo profundas y agudas reacciones. La mayor parte de los receptores están satisfechos de recibir los fondos nacionales, pero a menudo se quejan, criticando y condenando las restricciones presuntamente molestas que acompañan a la ayuda. De manera que la recepción de la ayuda hace surgir a menudo una relación de amor-odio con el gobierno nacional que la concede.

Los estados y las unidades locales, naturalmente, han pasado a depender cada vez más de los fondos nacionales. Los porcentajes globales por décadas de esta creciente dependencia son:

| | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|------|
| 1950 | ... | ... | ... | ... | 10,4 |
| 1960 | ... | ... | ... | ... | 14,7 |
| 1970 | ... | ... | ... | ... | 19,4 |
| 1978 | ... | ... | ... | ... | 25,0 |

En pocas palabras, el nivel de dependencia ha aumentado aproximadamente en un 5 por 100 en cada década. Algunos estados y unidades locales concretos pueden tener, lógicamente, una mayor dependencia en relación a esta ayuda de lo que las cifras globales revelan. Algunas de las más grandes, más ancianas y económicamente deprimidas entre las ciudades estadounidenses, por ejemplo, reciben en la actualidad más de la mitad de sus ingresos presupuestarios del gobierno nacional.

Este nivel excepcionalmente elevado de dependencia de las grandes ciudades respecto al gobierno nacional tiene orígenes relativamente recientes y va unido a las tendencias de largo plazo en la asignación de fondos globales de ayuda nacional. En 1968 sólo un 15 por 100 de toda la ayuda

nacional saltó por encima de los gobiernos estatales y llegó de manera directa a los niveles locales. En 1975 esta proporción superaba en poco el 25 por 100. Pero en 1978 se calcula que un 33 por 100 aproximadamente de todos los fondos de ayuda nacional habrán ido directamente a las unidades locales, en especial a las ciudades. Esto no solamente confirma la prominencia de los asuntos fiscales en las RIG, sino que constituye casi una revolución fiscal en su seno.

Los vínculos fiscales en el sistema estadounidense tejen una red que es a la vez compleja y sutil y no pueden ser rotos o deshechos a corto plazo. El desafío con que se enfrentan los investigadores de las RIG es doble. El primero consiste en comprender mejor el carácter y la complejidad de estas pautas fiscales. El segundo es el de desarrollar propuestas para un cambio constructivo. El concepto de RIG parece viable y útil en relación a ambas tareas.

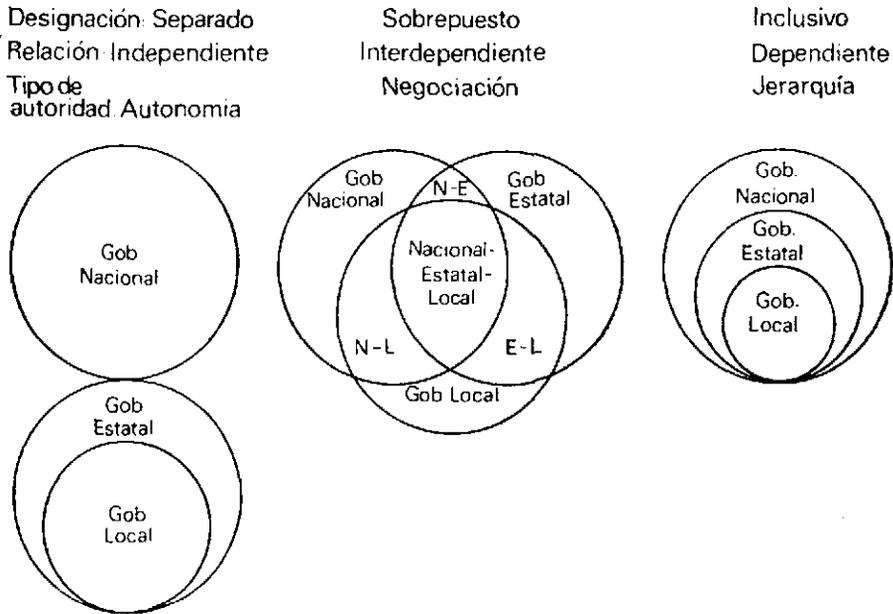
Su uso primario en este artículo ha sido, sin embargo, como vehículo para comunicar una nueva y, esperemos, más profunda y precisa comprensión de los aspectos contemporáneos del sistema político estadounidense. En este sentido, el concepto de RIG puede ser utilizado como una nueva lente a través de la cual podemos contemplar caracteres del sistema que anteriormente no se veían o se veían mal. Con las RIG como lente conceptual, podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de cambios sociopolíticos recientes y complementar otros conocimientos importantes a los que anteriores conceptos políticos nos han acercado.

MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (9)

Hemos descrito la disciplina y el enfoque de las RIG, con especial atención para con las diferencias y contrastes con el término tradicional, el federalismo. Esta descripción ofrece la base de la formulación de modelos simplificados de RIG en los Estados Unidos. El gráfico 5 expone en forma clara tres modelos de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal y local. Estos modelos están muy lejos de exponer la complejidad y variedad del funcionamiento de las RIG. Se han omitido, por ejemplo, el número y los tipos de unidades locales, las variaciones en las plantillas y las diferencias en recursos fiscales en los tres niveles expuestos en los modelos.

(9) Para un tratamiento más extenso de los modelos y de las RIG, véase DEIL S. WRIGHT: *Understanding Intergovernmental Relations*, págs. 19-30.

Gráfico 5 MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS EE.UU.



Los tres modelos expresan gráficamente, sin embargo, los tres tipos genéricos de relaciones de autoridad que pueden existir entre entidades políticas: ausencia de autoridad (autonomía), autoridad dominante (jerarquía) y autoridad igual (negociación). A pesar de su simplicidad, cada modelo, al concentrarse sobre los caracteres esenciales de una posible ordenación de las RIG, nos orienta en la formulación de hipótesis. (Naturalmente, un modelo no podrá producir una serie de hipótesis idéntica a la de otro modelo.) Poniendo a prueba estas hipótesis podremos descubrir qué modelo se adapta mejor al sistema político estadounidense tal y como funciona hoy día.

Los modelos de RIG de autoridad inclusiva y de autoridad separada se encuentran en los extremos del espectro: en el primero prevalece la jerarquía, mientras que en el segundo el gobierno nacional y los gobiernos estatales son autónomos. La aplicabilidad pasada, presente y futura de uno u otro modelo a las RIG en Estados Unidos ha sido profundamente criticada. Aunque existen casos aislados de tales modelos jerárquicos y autónomos de RIG, el peso de la investigación académica sugiere que estos dos modelos describen

incorrectamente cómo se llevan a cabo la mayor parte de las operaciones de gobierno en los Estados Unidos.

El tercer modelo del gráfico 5, el modelo de autoridad sobrepuesta, es el más representativo del funcionamiento de las RIG. La sobreposición de los círculos expresa tres particularidades características del modelo:

1.^a Esferas fundamentales de la función de gobierno involucran simultáneamente unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.

2.^a Las esferas de autonomía o de independencia y dominio de cada jurisdicción específica son comparativamente pequeñas.

3.^a El poder y la influencia permitidos a cada jurisdicción (o funcionario) son profundamente limitados. Los límites producen una pauta de ejercicio de la autoridad que se puede describir de manera óptima como negociación.

Se utiliza el término negociación en su común acepción de «pactar los términos de una venta, cambio o acuerdo». En el contexto de las RIG, la venta tiene mucha menos importancia que el intercambio o el acuerdo. Por ejemplo, el gobierno nacional ofrece más de 1.000 programas de asistencia para los niveles estatal y local a *cambio* de un *acuerdo* en que éstos se comprometan a procurar medios para un programa, llevar a cabo un proyecto o dedicarse a una u otra de una amplia variedad de actividades. Naturalmente, como parte de la negociación el receptor de la asistencia debe por regla general aceptar condiciones, es decir, ofrecer fondos complementarios y cubrir las necesidades de contabilidad, información, revisión de cuentas y buen funcionamiento.

Una subvención federal para vivienda a la ciudad de Nueva York puede ser considerada como una relación de negociación e intercambio. El gobierno nacional posee el dinero y no hay nadie sino él que dé subvenciones para vivienda y renovación urbana. Está reconocido que la ciudad de Nueva York está en cabeza en producir los máximos resultados con las subvenciones para vivienda. De hecho, existen otros solicitantes o negociadores de las subvenciones para vivienda, pero pocos que puedan competir eficazmente con la ciudad de Nueva York. Sus funcionarios parecen ser los mejores en la negociación relativa a viviendas públicas.

Este ejemplo tiene numerosas implicaciones, cuatro de las cuales merecen nuestra atención.

Primero, los intercambios transfieren recursos e influencias por encima de los límites entre unos gobiernos y otros, haciendo posible la alteración de las relaciones de autoridad entre los participantes (funcionarios).

Segundo, el poder tiende a ser muy disperso en el modelo de autoridad

sobrepuesta; en consecuencia, aunque no está distribuido uniformemente se puede decir que casi lo está.

Tercero, este modelo no presupone exclusivamente relaciones de cooperación o competencia entre los participantes. En este sentido, evita conclusiones implícitas acerca de si la colaboración y el consenso prevalecen sobre el conflicto y la ruptura. Deja abierta la cuestión a los análisis concretos y a las investigaciones empíricas del funcionamiento de las RIG.

Cuarto, como da a entender la posición de los círculos del gráfico 5, las relaciones a nivel nacional-estatal-local constituyen la zona más amplia, mientras que modestas esferas de actividad autónoma (las zonas no sobrepuestas de los círculos) quedan en manos de la jurisdicción respectiva. Esta distribución refleja la interdependencia que parece impregnar las RIG.

En resumen, los caracteres principales del modelo de autoridad sobrepuesta son:

1. Poder limitado y disperso.
2. Interdependencia.
3. Esferas limitadas de autonomía.
4. Relaciones de negociación e intercambio.
5. Cooperación y competencia.

RESUMEN

El senador Muskie llamó a las RIG en una ocasión la «dimensión oculta» del gobierno. Pero el concepto de RIG hace ahora visibles aspectos del sistema político estadounidense no conocidos antes. A diferencia del federalismo, las RIG evitan subrayar en exceso las relaciones a nivel nacional-estatal, van más allá del legalismo, no presuponen relaciones jerárquicas, incorporan una extensa gama de intereses relacionados con la política y constituyen un concepto más neutral que el término a menudo politizado de federalismo. El profesor Michael Regan ha resumido el contraste entre ambos términos. Afirma que el federalismo de «viejo estilo» ha muerto pero que el «nuevo estilo» de federalismo «está vivo y en buen estado en los Estados Unidos. Su nombre es relaciones intergubernamentales» (10).

Se han expuesto tres modelos de cómo funcionan las RIG en los Estados Unidos. El modelo de autoridad separada afirma que las relaciones de autoridad a nivel nacional-estatal son autónomas. Ambas jurisdicciones poseen

(10) MICHAEL D. REGAN: *The New Federalism*, Oxford University Press, Nueva York, 1972, pág. 1.

esferas de poder y control separadas. Este modelo ha sido muy criticado, y con razón, porque no se adecúa a los caracteres reales del funcionamiento de las relaciones nacionales, estatales y locales. Sin embargo, podremos encontrar a veces elementos de este modelo usados correctamente en un caso particular o en una esfera de problemas.

En el otro extremo encontramos el modelo de autoridad inclusiva. Aquí domina la jerarquía y los gobiernos estatales y locales son concebidos como meros apéndices de un poderoso gobierno nacional que controla un sistema centralizado. Algunos observadores piensan que este modelo describe adecuadamente el estado actual de las RIG en los Estados Unidos; otros creen que pasarán décadas antes que los gobiernos estatales y locales pierdan su importancia política y se conviertan en poco más que meros distritos administrativos de Washington, D. C.; otros creen que esto no sucederá jamás.

El modelo de autoridad sobrepuesta describe las RIG como un comportamiento sujeto a pautas, interdependiente y negociado que se da entre funcionarios nacionales, estatales y locales. Los contactos e intercambios entre funcionarios pueden ser de cooperación o competencia; los factores determinantes de esto pueden ser: el asunto o problema político, la categoría de los funcionarios (elegidos o designados), las simpatías partidistas de los participantes y el nivel de gobierno representado (municipal, estatal o nacional). El modelo de autoridad sobrepuesta es el que describe mejor la realidad contemporánea de las RIG en los Estados Unidos de América.

(Traducción de FAUSTINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ.)