

ESTADO DEL ARTE:
DINÁMICAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
EN LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE (1997 – 2007)

REINALDO TORRES NÚÑEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Estado del arte: Dinámicas de las relaciones intergubernamentales
en la organización del gobierno estadounidense (1997 – 2007)”

Estado del Arte
Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Reinaldo Torres Núñez

Dirigido por:
Andrés De Zubiría Samper

Semestre I, 2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. MODELO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS	3
1.1. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL: UN MODELO ÚNICO	3
1.2. EL FEDERALISMO: UNA NUEVA FORMA DE ASUMIR LOS ASUNTOS PÚBLICOS	6
1.2.1. Federalismo: sistema de partidos políticos y participación	7
1.3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: EL CONCEPTO	8
1.3.1. El concepto.	8
1.3.2. Unidades gubernamentales.	9
1.3.3. El contenido de las relaciones intergubernamentales.	11
2. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES	12
2.1. INGRESOS Y GASTOS ACTUALES	12
2.2. LA AYUDA FEDERAL	14
2.2.1 Modelo del sistema de transferencias.	16
2.2.2. El legado de Bush.	19

3. RELACIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS INTERGUBERNAMENTALES	21
3.1. RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES	21
3.1.1. Relaciones federal/estatal.	21
3.1.2. Relaciones horizontales: caso estatal.	28
3.1.3. Relaciones estatal/local.	31
3.1.4. Relaciones federal/local.	32
3.1.5. Asuntos indios.	35
3.2. ADMINISTRATIVO	40
3.2.1. Modelos de gestión.	40
3.2.2. Rendimiento.	43
4. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Fichas bibliográficas.

Anexo 2. Análisis histórico de las finanzas intergubernamentales.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de grado busca recopilar los desarrollos académicos sobre las relaciones intergubernamentales en la organización del gobierno de los Estados Unidos posterior al fin de la Advisory Commission on Intergovernmental Relations, la más relevante organización dedicada al tópico.

De allí, que se establece como imperativo realizar una serie de anotaciones referentes a la historia institucional estadounidense de manera que se comprenda la pertinencia del estudio de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos, una nación que se ha organizado de una manera especial de llevar a cabo los asuntos públicos por medio del federalismo. Un concepto en el que la relación entre el gobierno central y los estados deben relacionarse constantemente para hacer los desarrollos públicos apropiados. Sin embargo, la naturaleza dinámica del aparato institucional estadounidense ha hecho imprescindible la relación entre todas las unidades gubernamentales.

De esta forma, se desarrollan los temas más importantes que componen las relaciones intergubernamentales. Como se puede esperar las finanzas y la esfera fiscal es una sección de mucha importancia. Sin embargo, las relaciones fiscales intergubernamentales se convierten en un soporte de las relaciones que en esta investigación son más importantes, las relaciones políticas y administrativas de carácter intergubernamental.

Es de esta manera como se van a comprender de manera integral como el estado estadounidense ha desarrollado una manera especial de asumir los asuntos públicos de la cual varios Estados han aprendido y podrán seguir aprendiendo una vez se comprendan las características históricas de su Estado y los principales componentes del concepto de las relaciones intergubernamentales en el gobierno de los Estados Unidos.

Son numerosos los desarrollos académicos en esta materia. Cada uno asume un enfoque diferente sobre el tema. Esto hace de la presente investigación todo un desafío en el que se describen los más relevantes trabajos sin confrontar las

posiciones de los autores. La muestra que se presenta explica de manera concisa los enfoques más importantes de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos.

La manera en el que el estado del arte ha sido desarrollado se define en el análisis cualitativo de los recursos bibliográficos obtenidos desde un enfoque integrador en el que los diferentes componentes del concepto (relaciones fiscales intergubernamentales y relaciones político-administrativas intergubernamentales) guiaron la búsqueda en numerosos tipos de fuentes. Fundamentalmente, los libros hitos de las relaciones intergubernamentales y artículos académicos en revistas especializadas en el gobierno de los Estados Unidos fueron la base principal de esta investigación.

Es importante anotar que aunque se presentan los diferentes temas de cada componente de las relaciones intergubernamentales desde los diferentes autores estudiados; se desarrolló, adicionalmente, la ficha bibliográfica de cada una de las fuentes que se consideran como pertinentes al momento de enfrentarse con este interesante tema.

Es así como la relevancia de esta investigación no se detiene en mostrar los principales enfoques, autores y trabajos académicos de las relaciones intergubernamentales, sino que se instituye una base bibliográfica para emprender un nuevo desarrollo académico. Adicionalmente, es definitivo que el estudio de las relaciones intergubernamentales en la organización del gobierno de los Estados Unidos es una importante base para emprender políticas intergubernamentales en países latinoamericanos en donde las políticas sectoriales aún son la primera manera de afrontar los asuntos públicos, alejándose de la realidad, una de carácter multisectorial e interinstitucional.

1. MODELO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADO UNIDOS

El modelo del gobierno de los Estados Unidos es definitivamente especial. El proceso histórico que desencadenó la vigente Constitución federal instauró un modelo en el que los Estados Unidos se establecen como un Estado que no es enteramente federal, ni completamente nacional. Así, se creó una nueva manera de asumir los asuntos públicos, el federalismo. Momento político en el que la relación entre el gobierno federal y los estados es constante y necesaria.

Los hechos sociales, económicos y políticos ocurridos en más de 200 años de continuidad de la Constitución han constituido la necesidad de desarrollar nuevas relaciones entre todas las unidades gubernamentales en el gobierno estadounidense. De allí, la importancia del concepto de las relaciones intergubernamentales, en donde, se estudia la interacción entre todos los niveles gubernamentales en materia fiscal y política-administrativa.

1.1. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL: UN MODELO ÚNICO

El proyecto de los Estados Unidos de América como sistema de gobierno tiene una historia longeva e interesante. Trece colonias reunidas en función a la Corona británica con relativa capacidad de auto-gobierno fue el inicio de un modelo de gobierno único y extensamente admirado. La diminuta autonomía y los impuestos establecidos por la Corona, en dirección al pago de las deudas tasadas alrededor de la guerra, instituyeron una revuelta con la premisa de *no impuestos sin representación*.¹

Se convocó, como resultado de lo anterior, un Segundo Congreso Continental (1776), en el que se le solicitó a Thomas Jefferson que redactara un documento que expresara la frustración de los colonos respecto de los arbitrarios tratos de la Corona.² La Declaración de Independencia fue el resultado de esta

¹ Comparar Singh, Robert. "The US Constitution". En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*, 2003. p. 27.

² Comparar Singh. "The US Constitution". En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*. p. 27.

petición. Texto relevante por la defensa a los derechos naturales que estableció, entre los que incluyó: la libertad y la búsqueda de la felicidad. Sin embargo, lo importante ahora, es anotar cómo esta declaración se constituyó en las palabras de la revolución en la guerra de independencia en contra de los británicos.

Cinco años después de la Declaración de Independencia, en 1781, se estableció un nuevo sistema de gobierno para los 13 estados. Mediante los Artículos de la Confederación se instauró un sistema confederado, base del modelo actual, en donde los estados poseían total autonomía y el gobierno federal no tenía ningún poder sobre estos. Vale la pena resaltar que el estado federal no se dividía en ninguna rama, no tenía poder impositivo y mucho menos podía regular a los estados.³ Por supuesto, esto se tradujo en una serie de inconsistencias institucionales para el nivel central, al no poder asumir la responsabilidad de la seguridad nacional y de la deuda federal causada por la guerra.

En este contexto, se reunió la Convención Constitucional de 1787 para establecer unos nuevos arreglos institucionales con el objetivo de mejorar la gobernanza de los estados.⁴ Una de las discusiones más llamativas fue la que se dio alrededor de la cuestión: ¿qué tanto poder debe gozar el gobierno federal? Éste interrogante se fundamenta en una de las preocupaciones de mayor relevancia para los *padres fundadores*, el abuso del poder. No se quería que ninguna rama, elite o masa pudiera establecer una tiranía de la mayoría.⁵ De allí, la importancia que tiene el sistema de pesos y contrapesos, la división de poderes y el federalismo para el modelo de gobierno estadounidense. Así, se puede decir que el “gobierno americano, entonces, es un sistema separado: un sistema de instituciones separadas que comparte poderes”⁶.

³ Comparar Singh. “The US Constitution”. En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*. p. 27.

⁴ Comparar Singh. “The US Constitution”. En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*. p. 27.

⁵ Comparar Singh. “The US Constitution”. En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*. pp. 27-28.

⁶ Ver Singh. “The US Constitution”. En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*. p. 29.

El espíritu de la Constitución Federal de los Estados Unidos en términos de la estructura política implementada refleja la complejidad del ejercicio gubernamental en esta nación. La constitución se instituyó ni enteramente federal, ni completamente nacional, sino como una mixtura de ambas en diferentes momentos políticos.

In its [Constitution] foundation it is federal, not national; in the source from which the ordinary powers of government are drawn, it is partly national; in the operations of these powers, it is national; and, finally in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national.⁷

Este análisis se encuentra enmarcado en una antigua discusión acerca de la naturaleza de la Constitución federal. *El Federalista* determinó que la forma de gobierno es republicana. En este sentido, “el gobierno nacional sólo posee poderes delegados, que consisten en los poderes: enumerados e implícitos, que se encuentran en el artículo I, sección 8, cláusulas 1-18 de la Constitución”⁸. Es pertinente mencionar en este momento la Décima Enmienda, en donde se constituye que los poderes no otorgados al gobierno nacional quedan reservados a los estados.⁹

Esta estructura implementada en la Constitución es analizada por este documento (Federalist No. 39) y otros textos de *El Federalista* realizados entre 1787 y 1788. Se observa particularmente en este documento buena parte de la complejidad de la estructura política de los Estados Unidos. Efectivamente, este escrito muestra la voluntad de los *padres fundadores* al momento de determinar la Constitución y de establecer al federalismo como la manera de afrontar el servicio público. Los *padres fundadores* no deseaban establecer el federalismo como un nuevo tipo de gobierno, sino como una herramienta de los estados para obtener ventajas de la asociación.¹⁰ Sin embargo, esto implícitamente establece un panorama institucional alternativo al desarrollar un modelo de gobierno que asuma posiciones de los sistemas federal y unitario.

⁷ Ver Madison, James. “Federalist No. 39”. En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. pp. 42-43.

⁸ Ver Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, 1997. p.95.

⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p.244.

¹⁰ Comparar Diamond, Martin. “What the framers meant by federalism”. En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. p. 47.

1.2. EL FEDERALISMO: UNA NUEVA FORMA DE ASUMIR LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El federalismo es parte fundamental del gobierno de los Estados Unidos. Ésta particular manera de asumir los asuntos públicos es una excelente forma de acercarnos a la relevancia de las relaciones intergubernamentales en el gobierno americano. El federalismo es de acuerdo a Rossitier una “expresión perdurable de los principios del constitucionalismo”; asimismo, manifiesto que es “la mayor contribución [de los Estados Unidos] a la ciencia del gobierno”¹¹.

Federalism refers to the multifaceted political power relationships between governments within the same geographical setting. Its origin lies in the Latin word foedus, which refers to a lasting voluntary association among equals. The application of modern federalism has evolved to the extent that voluntary associations have been replaced by government units. Thus, today federalism frames the ways that various governments simultaneously influence, depend upon, and push away from each other.¹²

El federalismo genera tal vez una situación única del gobierno de los Estados Unidos. Esto da lugar a un gran número de relaciones políticas que se dan en un país con más de 310 millones de habitantes que cuenta con cerca de 88 mil unidades gubernamentales.¹³ Importante es mencionar que varios autores entre ellos Stephens y Wikstrom afirman que es sorprendente que, a pesar de la complejidad del sistema gubernamental, este funcione.¹⁴

Gerston comprende que el federalismo tiene cuatro características claves, a saber son: el consenso, la cooperación, el conflicto y el caos.¹⁵ Además, se pueden inferir otras características de esta vía gubernamental. En primer lugar, una de las principales propiedades del federalismo es el amplio número de oportunidades que tienen los ciudadanos de participar en el proceso político.¹⁶ Segundo, es su capacidad

¹¹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 91.

¹² Ver Gerston, Larry N. *American Federalism: A Concise Introduction*, 2006. p. 5.

¹³ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 9.

¹⁴ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 7.

¹⁵ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. pp. 9-13.

¹⁶ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 6.

de adaptación a nuevos contextos sociales, económicos y políticos; y, por último, la continuidad se compone como una de sus características más interesantes.¹⁷

En la misma dirección, Gerston establece una serie de incertidumbres que se encuentran dentro de la idea de federalismo. Con el objetivo de comprender mejor la manera como las políticas públicas son hechas y las decisiones son tomadas dentro del marco del federalismo, las incertidumbres de este son: que se encuentra abierto a la interpretación, es inconsistente, es incompleto y cambia con el avance de la tecnología.¹⁸ Por último, es importante mencionar que el federalismo “more than two hundred years after its creation, [...] remains the curious combination of a concrete organizational framework that houses a somewhat unpredictable and complex political structure”¹⁹.

1.2.1. Federalismo: sistema de partidos políticos y participación. Otra perspectiva del federalismo es observada por parte de Grodzins. Comprende que el federalismo es la herramienta para dividir decisiones y funciones.²⁰ Afirma que la manera estadounidense de gobernar corresponde a la suscripción de los diferentes niveles gubernamentales en diversas funciones.²¹ En otras palabras, de compartir funciones. Esto ocurre en el gobierno estadounidense debido a varias razones: primero, a que los estados existieron antes que el gobierno federal, impidiendo un extremo poder del gobierno federal. Segundo, a que los estadounidenses les han dado históricamente mayor valor a los gobiernos sub-nacionales. Tercero, a la existencia de un generalizado orgullo del estado al que se pertenece. Por último, a la descategorización del erario del país.²²

Grodzins hace evidente que el sistema de partidos estadounidense le da especial fuerza a la idea de compartir funciones como manera de gobernar, debido a: primero, que los partidos son los encargados de legislar sobre la división de funciones

¹⁷ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. pp. 13-14.

¹⁸ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. pp. 16-17.

¹⁹ Ver Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 18.

²⁰ Comparar Grodzins, Morton. “The federal system”. En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. pp. 54-55.

²¹ Comparar Grodzins. “The federal system”. p. 56.

²² Comparar Grodzins. “The federal system”. pp. 57-58.

entre el gobierno federal y los gobiernos sub-nacionales. Segundo, a que buena parte del Congreso se compone de exgobernadores que comprenden que su reelección depende considerablemente en mayor proporción de los distritos electorales en casa, que del apoyo de la organización nacional del partido.

Tercero, a que la indisciplina de los partidarios instituye que las intervenciones en el Congreso correspondan a intereses locales. Cuarto, a que el sistema de partidos impone a los funcionarios la necesidad de tomar una posición política. Esto se traduce en que las agencias sean más receptivas a los grupos de interés. Adicionalmente, de la ganancia que obtienen los grupos de interés se benefician en buena medida los gobiernos estatales y locales. Por último, a que la indisciplina de partido generalizada es traducida en un sistema abierto, en el que desde diferentes esferas los ciudadanos pueden influenciar la política nacional.²³

1.3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: EL CONCEPTO

El modelo del gobierno de los Estados Unidos fundamentado en el federalismo hace necesario que la dirección de los asuntos públicos se realice con la participación de varios niveles gubernamentales. Si bien el federalismo, como pilar del sistema político estadounidense, estableció en inicio las relaciones exclusivamente del nivel federal con los estados; los diferentes panoramas sociales, económicos y políticos que han ocurrido en la historia norteamericana han hecho incluir nuevas relaciones en su panorama institucional.

1.3.1. El concepto. El concepto de las relaciones intergubernamentales es definido de manera sencilla por Anderson, hito dentro del estudio de las mismas, como: “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipo y niveles dentro del sistema federal de los Estados Unidos”²⁴.

²³ Comparar Grodzins. “The federal system”. pp. 59-61.

²⁴ Ver Wright. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. p. 68.

Por otro lado, la Advisory Commission on Intergovernmental Relations-ACIR- definió el concepto de la siguiente manera:

The studies of [...] Intergovernmental Relations are fields in which researchers study how different levels of government interact with one another, and attempt to define how they should interact with one another in the context of The Constitution. Intergovernmental Relationships have profound effects on self-government in America, and determining the appropriate role for federal government within the governmental system is as high on the national agenda today as it was when The Constitution was written in 1787.²⁵

1.3.2. Unidades gubernamentales. El modelo del gobierno estadounidense es preciso para el nacimiento, práctica y estudio de las relaciones intergubernamentales. El entramado institucional de los Estados Unidos es tan antiguo como complejo. Existen diversas *unidades gubernamentales*²⁶: el gobierno nacional, los estados y los gobiernos locales (los condados, los municipios, las localidades, los distritos especiales y los distritos escolares). En total se afirma que en la actualidad existen alrededor de 87,000 unidades gubernamentales.²⁷

Tal como se puede esperar el gran porcentaje de unidades gubernamentales se encuentra en el ámbito local, pues solo hay un gobierno federal y 50 estados. Las demás entidades corresponden al nivel local. Estas son: los condados, los municipios, las localidades (townships), los distritos especiales y los distritos escolares. Vale la pena resaltar que, como se ha mencionado previamente, cada estado a través de su Constitución ha establecido la organización de los gobiernos locales a su parecer. Sin embargo, existen características y tendencias generales. En estas se va a centrar este documento.

En primer lugar, los condados en un inicio se crearon para realizar varias funciones estatales en el nivel local.²⁸ En la actualidad, son auténticos gobiernos locales a los que les corresponde proveer una serie de servicios a los ciudadanos,

²⁵ Ver Advisory Commission on Intergovernmental Relations. "What is ACIR?" Consulta electrónica.

²⁶ La oficina del Censo de los Estados Unidos define a la unidad de gobierno como: "una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental". Ver Wright. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. p. 73.

²⁷ Comparar O'Toole Jr., Laurence. "American intergovernmental relations: an overview". En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. p. 3.

²⁸ Comparar O'Toole. "American intergovernmental relations: an overview". p. 3.

entre otros: el mantenimiento de vías carreteras rurales; la administración de las elecciones y de funciones judiciales; y, ayuda a los necesitados.²⁹ Nuevas tareas han empezado a asumir los condados en diferentes materias, por ejemplo: en la protección al consumidor, en el desarrollo económico, en la zonificación y en la calidad del agua.³⁰ En el presente se observa que hay cerca de 3,000 unidades de este tipo, en donde los más grandes tienen una actividad intergubernamental compleja y amplia.³¹

En segundo lugar, los municipios son instaurados para otorgar servicios a los ciudadanos en “an area of concentrated population”³². Actualmente, se estima que existen 9,000 municipios, entre los que se encuentran tanto las ciudades más grandes como las más pequeñas.³³ Su existencia se radica en la expresión de los intereses más locales. Las relaciones intergubernamentales que se gestan bajo esta tipología son variadas y complejas desde que tienen un nuevo vínculo además de su relación natural con los estados, han adquirido una relación directa con el gobierno central como legado del New Deal.³⁴

En tercer lugar, se encuentran las localidades (townships). Estas unidades gubernamentales del gobierno local corresponden generalmente a subdivisiones de los condados.³⁵ Existen alrededor de 17,000 entidades de este tipo; de las cuales solo en pocos estados cobran alta relevancia.³⁶ En cuarto lugar, los distritos escolares se comportan como unidades gubernamentales del nivel local, con 13,500 de esta tipología en el país, se cubre buena parte del sistema escolar estadounidense.³⁷

Por último, los distritos especiales terminan de componer el nivel gubernamental local. Cerca de 35,000 unidades de este tipo tienen, generalmente, un

²⁹ Comparar National Association of Counties. “Overview of county government”. Consulta electrónica.

³⁰ Comparar National Association of Counties. “Overview of county government”. Consulta electrónica.

³¹ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 3.

³² Ver O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 3.

³³ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 3.

³⁴ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 3.

³⁵ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 4.

³⁶ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 4.

³⁷ Comparar O’Toole. “American intergovernmental relations: an overview”. p. 4.

único propósito.³⁸ Fueron creadas para atender necesidades locales que las unidades locales tradicionales no podían ó querían asumir.³⁹ Varias de sus principales funciones son: la electricidad, el acueducto, el mantenimiento de cementerios y el alumbrado público.⁴⁰

1.3.3. El contenido de las relaciones intergubernamentales. Esta variedad y cantidad hace necesario alejarse del concepto de federalismo para adoptar el de las relaciones intergubernamentales que reconoce la comunicación entre todas estas tipologías de gobierno. En concreto, los principales tópicos que trata este interesante concepto son: el tema fiscal y los asuntos político-administrativos. En materia fiscal se estudian: los ingresos y los gastos de cada unidad gubernamental; los tipos de transferencias federales y estatales; y, la discrecionalidad en el gasto. Por el lado de los asuntos político-administrativos, enfoque principal de este documento, se analizan: el contenido de las políticas, las relaciones entre los niveles gubernamentales, la implementación de las políticas y los funcionarios públicos, entre otros.

Por último, para hacerse una idea de lo relevante y complejo que es prestar atención a los desarrollos académicos sobre las relaciones intergubernamentales en el gobierno de los Estados Unidos, es importante ilustrar el cargo de inspector de sanidad, que si bien es un caso extremo, ejemplifica el contenido y complejidad de las relaciones intergubernamentales estadounidenses.

The sanitarian is appointed by the state under merit standards established by the federal government. His base salary comes jointly from state and federal funds, the county provides him with an office and office amenities and pays a portion of his expenses, and the largest city in the county also contributes to his salary and office by virtue of his appointment as a city plumbing inspector.⁴¹

He is a federal officer when impounding impure drugs shipped from a neighboring state; a federal-state officer when distributing typhoid immunization serum; a state officer when enforcing standards of industrial hygiene; a state-local officer when inspecting the city's water supply; and (to complete the circle) a local officer when insisting that the city butchers adopt more-hygienic method o handling the garbage.⁴²

³⁸ Comparar O'Toole. "American intergovernmental relations: an overview". p. 4.

³⁹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 107.

⁴⁰ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 107.

⁴¹ Ver Grodzins. "The federal system". p. 54.

⁴² Ver Grodzins. "The federal system". p. 55.

2. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Una vez observado el panorama histórico-institucional de los Estados Unidos en dirección a comprender la naturaleza intergubernamental de su hacer público es el momento de estudiar las relaciones fiscales intergubernamentales. Es importante determinar que esta sección es fundamental para asumir los nuevos desarrollos del tema en el campo político-administrativo. Como Wright establece: “la comprensión de los datos fiscales intergubernamentales, de sus tendencias y variaciones, es condición necesaria para entender las RIG [relaciones intergubernamentales], pero no es condición necesaria para una total comprensión de este campo”⁴³.

Los elementos más importantes acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales serán destacados en este apartado en función del desarrollo que le ha dado Wright debido a la postura similar que ha asumido y que se le quiere dar a este trabajo de investigación (Ver Anexo 2). De esta manera, los temas de mayor importancia en el campo fiscal son: los ingresos y gastos; y, la ayuda intergubernamental. Se mostrarán dentro de estos tópicos generales las diferentes interacciones que se dan entre los varios niveles gubernamentales estadounidenses.

2.1. INGRESOS Y GASTOS ACTUALES

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) realiza un juicioso estudio acerca de las relaciones fiscales dentro del sistema del gobierno de los Estados Unidos en el 2005. De manera general, muestra los ingresos y gastos de cada nivel gubernamental y desarrolla las diferentes dinámicas intergubernamentales que se dan en estas dos esferas.

Se constituye que, por el lado de los gastos realizados en la vigencia 2002-2003, el gobierno federal se manifiesta especialmente en: la defensa (39,2%), en los beneficios sociales (8,9%) y en las transferencias a los gobiernos sub-federales

⁴³ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 201.

(43%).⁴⁴ En la esfera estatal los gastos son dispuestos en varias arenas mayoritariamente: transferencias a los gobiernos locales (16,4%), a los servicios sociales (32,5%) y al transporte (24,6%).⁴⁵ Por último, los gobiernos locales (condados, municipios, townships, distritos especiales y distritos escolares) dedican sus gastos, uniendo todas las tipologías de gobiernos locales, a: los servicios sociales (27,5%), la seguridad pública (40,1%) y los servicios públicos (8,7%).⁴⁶

Por otro lado, los ingresos de los diversos niveles gubernamentales estadounidenses en los años 2002-2003 se constituyen de la siguiente manera: el gobierno federal obtiene la mayoría de sus recursos, a diferencia de los otros niveles gubernamentales, de los impuestos. Para este caso, esencialmente, de los impuestos al ingreso personal (43%) y de los impuestos al seguro social (39,2%).⁴⁷ Los gobiernos estatales obtienen sus recursos de dos fuentes principales: de las transferencias (32,5%) y del impuesto a las ventas (24,6%).⁴⁸ Los gobiernos locales al igual que los estados obtienen un amplio porcentaje de sus ingresos de las transferencias (40,1%) y del impuesto que le corresponde ampliamente, el impuesto a la propiedad (27,5%).⁴⁹

Es importante mencionar la dinámica entre niveles gubernamentales de los recursos públicos. Un buen ejemplo es el observado en el estudio de la OECD cuando presta atención a los gastos de los gobiernos locales en diversas arenas. Primero se observa de manera clara, que los gobiernos municipales tienen una disposición mayor al 50% en las esferas de la seguridad pública; del medio ambiente y vivienda; y del gasto en servicios públicos. Segundo, en un sentido amplio los condados tienen una participación en el gasto de los servicios sociales. Tercero, como era de esperarse, los distritos escolares aportan considerablemente a la esfera de la educación, al igual que

⁴⁴ Comparar Organization for Economic Co-operation and Development - OECD - . "Fiscal relations across levels of government". En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. pp.184-185

⁴⁵ Comparar OECD. "Fiscal relations across levels of government". pp.184-185

⁴⁶ Comparar OECE. "Fiscal relations across levels of government". pp.184-185.

⁴⁷ Comparar OECD. "Fiscal relations across levels of government". pp. 185-187.

⁴⁸ Comparar OECD. "Fiscal relations across levels of government". pp. 185-187.

⁴⁹ Comparar OECD. "Fiscal relations across levels of government". pp. 185-187.

los distritos especiales aportan buena parte de los gastos en servicios públicos.⁵⁰ Por último, los townships es el nivel de gobierno local que menos aporta a estas arenas.⁵¹

Ahora bien, este panorama dinámico de los gastos en los diferentes tipos de gobierno local debe entenderse bajo la premisa de que en ninguna de las esferas observadas previamente el gobierno local (condados, municipios, townships, distritos escolares y distritos especiales) tiene una participación mayor al 40%.⁵² Premisa que sugiere indiscutiblemente la existencia de numerosas relaciones en el momento de ejecutar el gasto; al igual, que ocurre en el de la distribución de los ingresos.

Tras este análisis la OECD sugiere que un importante reto a afrontar dentro de la escena fiscal intergubernamental estadounidense será la de “ajustar las responsabilidades del gasto de los diversos niveles a su capacidad para desarrollar nuevos ingresos”⁵³. Esto se evidencia en varios programas intergubernamentales, como: el de bienestar (welfare), Medicaid, el gasto en carreteras y en la educación, en donde, el gobierno nacional ha disminuido su participación, ha otorgado la responsabilidad del diseño de la política, pero ha impuesto ciertos límites que se traducen en incongruencia entre la responsabilidad del gasto y la insuficiencia de ingresos.

2.2. LA AYUDA FEDERAL

Como se ha podido establecer los recursos intergubernamentales cedidos por parte del nivel federal a los gobiernos subnacionales son de vital importancia dentro de las dinámicas fiscales intergubernamentales. De manera general, “la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales se define como la asignación de recursos del gobierno federal para apoyar un programa estatal o local de servicios gubernamentales al

⁵⁰ Comparar OECD. “Fiscal relations across levels of government”. p. 187.

⁵¹ Comparar OECD. “Fiscal relations across levels of government”. p. 187.

⁵² Comparar OECD. “Fiscal relations across levels of government”. p. 187.

⁵³ Ver OECD. “Fiscal relations across levels of government”. p.189.

público”⁵⁴. Sin embargo, es importante resaltar que los estados también asignan amplias transferencias a sus gobiernos locales.

Se sustenta este método en la decimosexta enmienda, antes mencionada, que permite al nivel central gravar cualquier actividad. La capacidad del nivel federal para obtener nuevos y más recursos es incomparable con los otros niveles. Es así, como “la ayuda federal es un medio para subsanar esta brecha entre ingresos y gastos”⁵⁵, que se da entre los diversos niveles gubernamentales estadounidenses.

La ayuda federal es calificada por Wright de acuerdo al tipo de autorización. Se establece de esta forma que existen en la actualidad dos tipos de ayuda federal: los préstamos y las transferencias de ayuda.⁵⁶ En primer lugar, los préstamos y las garantías de préstamos se otorgan a proyectos correctamente concebidos. Y, en segundo lugar, las transferencias de ayuda o grants-in-aid, el tipo de ayuda federal de mayor relevancia, se divide en específicas y en generales. De manera general, se establece que las características de las transferencias federales son: la continuidad, que el control es ejercido por una agencia federal y la distribución de los recursos entre los estados o sus gobiernos locales se dan por medio de una formula, con base a recursos complementarios exigidos o en función a condiciones federales.⁵⁷

A pesar del mayor uso de las transferencias específicas, las transferencias generales han ido tomando cada vez más presencia en el Congreso de los Estados Unidos. Wright insta una serie de características de las transferencias de ayuda generales que las diferencian de las específicas. Estas son: una mayor discrecionalidad por parte de los beneficiarios, el proceso de adquisición es menos desgastador, se realizan con base a una formula, y, generalmente, se definen los recursos estatales y locales que deben complementar la inversión federal.⁵⁸

Son numerosos los tipos de transferencias de ayuda (grants-in-aid) existentes en el sistema estadounidense. Todas se encuentran en las dos categorías desarrolladas

⁵⁴ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 302.

⁵⁵ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 302.

⁵⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 315.

⁵⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 316.

⁵⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 317.

previamente. Las de mayor relevancia en términos históricos, en dólares absolutos y en número de asignaciones son: las transferencias con propósitos específicos (project grants) y las transferencias preestablecidas (formula grants).⁵⁹ Las transferencias con propósitos específicos se describen como la asignación a un proyecto muy específico de otro nivel gubernamental.⁶⁰ Por otro lado, las transferencias preestablecidas se entienden como las asignaciones otorgadas a otras esferas bajo “regulaciones administrativas emitidas de acuerdo a un estatuto”⁶¹.

Otros tipos de transferencias son: las transferencias generales (block grants), las transferencias específicas (categorical grants) y las transferencias en especie (grants-in-kind). Primero, las transferencias generales corresponden a asignaciones dadas de acuerdo con una formula, tras un largo proceso de solicitud, y de acuerdo con un cuadro de programas funcionales que hayan sido consolidados en un bloque de transferencias por el Congreso.⁶² Un buen ejemplo de este tipo de ayuda son las transferencias generales para el desarrollo comunitario (community development block grant), en donde se consolidaron nueve programas de transferencias específicas.⁶³

En segundo lugar, las transferencias específicas son comprendidas como la asignación de fondos a otro nivel en dirección a un objetivo específico y donde generalmente el receptor debe aportar una parte proporcional a la transferencia para desarrollar el proyecto.⁶⁴ Por último, las transferencias en especie se entienden como una “donación de propiedades o bienes de un excedente nacional, a los gobiernos estatales y locales”⁶⁵.

2.2.1 Modelo del sistema de transferencias. Como se puede inferir, la cooperación a través de las transferencias de ayuda entre los diversos niveles gubernamentales, dentro del enfoque fiscal intergubernamental, es ampliamente útil

⁵⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 331.

⁶⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 654.

⁶¹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 654.

⁶² Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 654.

⁶³ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. pp. 638-639.

⁶⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 654.

⁶⁵ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 654.

debido a la posibilidad que tiene el gobierno central de incrementar sus ingresos por medio de impuestos y de la cercanía de los gobiernos estatales y locales con las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, hay otros momentos alrededor del sistema de transferencias que acercan a las esferas gubernamentales en un ambiente más competitivo que cooperativo.⁶⁶ “The model of federalism proposed here focuses on elected politicians in a national government and a subnational government competing with each other to claim credit for providing goods and services to constituents in a given policy area, and to set the direction of that policy”⁶⁷.

Con base a esta afirmación Volden plantea un modelo teórico para comprender los arreglos institucionales alrededor de las transferencias.⁶⁸ Incluye cuatro decisiones a las que se enfrentan las esferas gubernamentales al momento de ejercerse una transferencia: primero, el gobierno central debe decidir en ofertar una transferencia; segundo, éste debe decidir las condiciones de tal transferencia; tercero, los gobiernos subnacionales deben decidir sobre si se aceptará la ayuda federal; y, por último, los gobiernos estatales y locales deben decidir sobre el enfoque de recursos propios de acuerdo a la transferencia.⁶⁹

El modelo teórico de juegos desarrollado por Volden se divide en tres subjuegos. El primero, hace referencia a la situación en la cual el gobierno subnacional presta el servicio con sus propios recursos.⁷⁰ El segundo, es cuando el gobierno federal y los gobiernos subnacionales proveen el servicio y buscan los recursos conjuntamente.⁷¹ Por último, el de mayor interés, cuando el nivel central

⁶⁶ Comparar Volden, Craig. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. *Publius: The journal of Federalism*. Vol. 37, (Spring 2007). p. 209.

⁶⁷ Ver Volden. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. p. 209.

⁶⁸ Comparar Volden. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. p. 212.

⁶⁹ Comparar Volden. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. p. 209.

⁷⁰ Comparar Volden. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. p. 216.

⁷¹ Comparar Volden. “Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions”. p. 217.

ofrece a los gobiernos estatales y locales una transferencia, limitando simultáneamente la discrecionalidad de esto últimos en la dirección de la política.⁷²

Este último subjuego es al que Volden presta mayor atención. Instaura cinco premisas del modelo frente a la situación en donde el gobierno central otorga una transferencia. Primero, se establece que la cantidad de servicios prestados a través de recursos intergubernamentales corresponde a la proporción del tamaño de estos recursos.⁷³ De esta manera, se afirma que los efectos de las transferencias tendrán mayores efectos en las jurisdicciones: primero, donde los costos sean menos altos y, segundo, donde los gobiernos estatales o locales no sean tan eficientes como el gobierno central en términos de incrementar sus recursos por impuestos.⁷⁴

La segunda premisa establece que bajo condiciones corrientes los gobiernos estatales y locales aceptarán las transferencias cuando: primero, las limitaciones sobre las políticas públicas contenidas en las condiciones de la transferencia sean pequeñas; segundo, cuando el tamaño de la transferencia es amplio; tercero, cuando el gobierno que recibe la transferencia no tenga la capacidad de recaudar más impuestos; cuarto, cuando los recursos necesarios para proveer el servicio son altos; y, quinto, cuando la demanda de los ciudadanos no sea tan intensiva.⁷⁵

En tercer lugar, se comprende dentro del modelo como clausula que bajo condiciones normales la transferencia será más grande cuando: primero, la ciudadanía se encuentre demandando constantemente el servicio; segundo, cuando los costos de los servicios a proveer son pequeños; y, tercero, cuando el gobierno nacional tiene la capacidad de aumentar sus recursos.⁷⁶

La cuarta premisa del modelo de Volden establece que existen mayores restricciones acompañadas de las transferencias para los gobiernos subnacionales

⁷² Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 218.

⁷³ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 219.

⁷⁴ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 219.

⁷⁵ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". pp. 219-220.

⁷⁶ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 221.

cuando: primero, coinciden las mismas circunstancias que en la tercera premisa (demanda alta, costos bajos y eficiencia en la recaudación del gobierno nacional); y, segundo, cuando el gobierno estatal o local no se encuentre con la capacidad de aumentar los recursos propios.⁷⁷

Por último, Volden establece como quinta premisa que cuando un nivel de gobierno es definitivamente más efectivo en la generación de recursos en la provisión del servicio, la esfera gubernamental menos eficiente estará ausente en la generación de tal servicio público.⁷⁸ Ahora bien, cuando los dos niveles de gobierno son comparablemente efectivos, ambas esferas harán parte al momento de proporcionar el servicio.⁷⁹ Pero, cuando el gobierno nacional tiene ventaja en términos de recaudación y el gobierno subnacional puede proporcionar el servicio efectivamente y a menor costo, las transferencias intergubernamentales son determinantes.⁸⁰

The model predicts conditions under which politicians wish to offer intergovernmental grants, rather than leaving policy control solely to the subnational government or providing goods jointly with the subnational government. It specifies the size of such grants offered and the nature of the policy restrictions that the national government places on grants. And it details when subnational governments will seek grants and how their spending levels will be affected by such grants.⁸¹

Es así como el modelo puede llegar a ser bastante útil asumiendo la perspectiva de las relaciones entre los niveles gubernamentales estadounidenses como competitivas en el campo fiscal, en especial en el sistema de transferencias.⁸²

2.2.2. El legado de Bush. El gobierno de George W. Bush es parte fundamental en este estudio en términos cronológicos. En esta dirección el estudio de Benton acerca de la trascendencia del presidente Bush sobre la ayuda federal cobra

⁷⁷ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 222.

⁷⁸ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 224.

⁷⁹ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 224.

⁸⁰ Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 224.

⁸¹ Ver Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 230.

⁸² Comparar Volden. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". p. 230.

alta relevancia en dirección a obtener la tendencia de los últimos años en esta importante sección del sistema fiscal intergubernamental estadounidense.

Benton estudia la trascendencia de la visión del expresidente Bush hijo sobre los ingresos de los niveles estatal y local.⁸³ Probablemente, el legado más importante de George W. Bush está ligado a la ayuda federal. El incremento acelerado de esta fuente de ingresos para las esferas estatal y local solo tiene precedente en la administración de Carter, un poco más de 20 años atrás.⁸⁴

Ahora bien, uno de las perspectivas que causa mayor interés de la actitud fiscal intergubernamental bajo la administración Bush corresponde a la ayuda federal dirigida especialmente y en ocasiones directamente hacia el nivel local. Benton, igualmente, establece que los ataques terroristas en el año 2001 pueden ser el punto de quiebre para la adopción de esta estrategia de transferencias hacia lo local. En el mismo sentido los dramáticos eventos ocurridos con el huracán Katrina podrían explicar esta nueva tendencia. Esto se debe a la lógica de que los ataques terroristas y los desastres naturales son eventos que se localizan en la esfera local.⁸⁵

La ayuda intergubernamental es entonces un elemento clave de las relaciones fiscales intergubernamentales. De manera especial, se observa como las transferencias de ayuda son un indicador de las numerosas interacciones entre los diversos niveles gubernamentales. El modelo que desarrolla Volden alrededor del sistema de transferencias evidencia la existencia de un juego competitivo con el objetivo de asumir recursos para el desarrollo de políticas de cada nivel. Instauro en el panorama la relevancia de las finanzas junto a la discrecionalidad. Por último, se observa una nueva tendencia del sistema de transferencias implementado bajo la administración de George W. Bush en dirección al nivel local, siendo influenciado por los eventos terroristas y ambientales.

⁸³ Comparar Benton, Edwin J. "George W. Bush's Federal Aid Legacy". *Publius: The journal of Federalism*. Vol. 37, (Summer 2007). p. 373.

⁸⁴ Comparar Benton. "George W. Bush's Federal Aid Legacy". p. 386.

⁸⁵ Comparar Benton. "George W. Bush's Federal Aid Legacy". p. 386.

3. RELACIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS INTERGUBERNAMENTALES

3.1. RELACIONES POLÍTICAS INTERGUBERNAMENTALES

Tal como se ha mencionado, una de las características más interesantes del gobierno estadounidense a través del establecimiento constitucional del federalismo es la manera como se relacionan los diferentes niveles gubernamentales. En primer lugar, se debe observar la relación entre el nivel nacional o federal y los estados. En segundo lugar, las relaciones entre los gobiernos estatales y locales. Y, por último, las relaciones entre el nivel federal y los gobiernos locales.

Este último momento político es una novedad del federalismo al dejar de tratar exclusivamente las relaciones entre el gobierno central y los estados y emprender una nueva relación directa entre la esfera federal y la local. Comprendiendo de esta manera como el concepto de relaciones intergubernamentales es fundamental dentro del gobierno de los Estados Unidos.

3.1.1. Relaciones federal/estatal.

a. Teorías del federalismo. Otra perspectiva de las relaciones entre el nivel federal y la esfera gubernamental estatal es emprendida por Zimmerman con el estudio de esta relación desde las teorías del federalismo dual y del federalismo cooperativo. El fundamento del federalismo, la Constitución Federal, abre las puertas a la comprensión de las relaciones federal/estatal tanto desde la teoría del federalismo dual como de la teoría del federalismo cooperativo.⁸⁶

En primer lugar, la teoría del federalismo dual se fundamenta en la Décima y Decimosexta enmiendas realizadas a la Constitución. La primera establece que el Congreso solo posee poderes delegados y que los otros poderes quedan reservados a los Estados. La segunda establece que los ciudadanos de los Estados Unidos son a su

⁸⁶ Comparar Zimmerman, Joseph F. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". *Publius*, Vol. 31, (Spring, 2001): p. 15.

vez ciudadanos del estado donde residan.⁸⁷ Corwin, uno de los primordiales exponentes del federalismo, estableció que las principales características de este son: que el Congreso y los estados son soberanos e iguales, que ni el Congreso ni una legislatura estatal tiene el poder de anular las decisiones del otro, que el Congreso y las legislaturas actúan autónomamente y que tienen el poder de instaurar impuestos y prestar dinero.⁸⁸

En segundo lugar, el federalismo cooperativo es también planteado desde la Constitución. Los padres fundadores le dieron importancia a la relación federal/estatal en el momento de establecer, entre otras: que existirían dos senadores por estado, una cámara de representantes, que las legislaturas pudieran proponer enmiendas, etc.⁸⁹ Elazar determinó que el federalismo cooperativo corresponde a lo opuesto que el federalismo dual. Con esto quiso expresar que en la relación entre el nivel central y los estados existe una división estructural y de funciones.⁹⁰ En la misma dirección, expresó que parte fundamental de esta categoría de federalismo es la negociación debido a que éste es el medio para la cooperación entre estos dos niveles.⁹¹

De esta manera, Zimmerman compila los poderes reguladores del Congreso bajo la idea de que este es un medio para comprender la presencia de ambas teorías en la relación entre el nivel federal y los estados. Los poderes del Congreso son clasificados en: apropiaciones por derecho, mandatos, restricciones, sanciones impositivas y crossover.⁹² En todas estas tipologías de regulaciones emprendidas por el Congreso se evidencia la presencia de ambos modelos, el dual y el cooperativo, en

⁸⁷ Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". p.17.

⁸⁸ Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". p.18.

⁸⁹ Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". p. 19.

⁹⁰ Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". p. 17.

⁹¹ Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". pp. 18-19.

⁹² Comparar Zimmerman. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". pp. 21-24.

la relación entre las esferas central y estatal.⁹³ En otras palabras, en los poderes reguladores del Congreso se observan ejecuciones que eliminan todo poder estatal y determinaciones que necesitan de la ayuda estatal.

Sin embargo, Zimmerman observa que en la ejecución de los poderes legislativos nacionales también se hacen evidentes rasgos del modelo de federalismo coercitivo.⁹⁴ Se hacen innegables ciertos postulados de esta teoría cuando: el Congreso no solo restringe poderes estatales sino que, adicionalmente, los constriñe a implementar políticas nacionales; cuando los estados realizan esfuerzos políticos para evitar la regulación nacional; cuando los estándares establecidos por el Congreso asumen poderes exclusivamente estatales; y, por último, cuando se crean conflictos de responsabilidad y control al momento de que ambas esferas se ven vinculadas en la implementación de un mismo programa.⁹⁵

De esta forma Zimmerman concluye que “[a] more general theory of federalism should explain that the governmental system is a continuum in terms of national-state relations, ranging from nil to cooperative to coercive with the precise location of a given relationship on the continuum determined by the function or component of a function concerned”⁹⁶. Establece, de esta forma, que una teoría general acerca de la relación federal/estatal debería ser una con mayor flexibilidad a los cambios sociales que presionen el sistema para modificar las competencias de los tres niveles.⁹⁷

b. Actores principales y modalidades. Las relaciones federal – estatal se dan de dos maneras. La primera forma corresponde a la situación, en la que, el gobierno central tiene mayor protagonismo, sea por parte del Congreso o del Presidente o las

⁹³ Comparar Zimmerman. “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”. pp. 21-24.

⁹⁴ Comparar Zimmerman. “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”. p. 27.

⁹⁵ Comparar Zimmerman. “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”. p. 27.

⁹⁶ Ver Zimmerman. “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”. p. 28.

⁹⁷ Comparar Zimmerman. “National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century”. p. 28.

cortes. La segunda manera, como es previsible, concierne a un definitivo protagonismo por parte de los estados.

La primera forma de la relación federal/estatal, en la que, el gobierno nacional tiene mayor protagonismo ocurre desde la perspectiva del Congreso. Es importante mencionar que en la actualidad los estados son el eje de la política estadounidense desde esta perspectiva.⁹⁸ Sin embargo, lo ocurrido desde el *New Deal* hasta el final del siglo XX fue una constante regulación nacional a los estados por parte del congreso (con mayoría demócrata) a determinados sectores, como: los derechos civiles, la protección al medio ambiente y las condiciones de empleo.⁹⁹

La circunstancias de las relaciones nacional - estatal se modificaron en 1994 cuando la mayoría republicana asumió de nuevo el Congreso. Desde ese entonces hasta el final del segundo periodo presidencial de Bush se mantuvo un congreso republicano y esto se tradujo en un cambio de visión del federalismo, en donde se le devuelve fortaleza política a la figura del estado.¹⁰⁰ A esta experiencia se le ha denominado como *devolución*.¹⁰¹

Ahora bien, las relaciones entre el nivel central y los estados se ven influenciadas, también, por parte de la figura presidencial de dos maneras. Primero, por órdenes ejecutivas (executive orders) instituidas por el Presidente que han sido utilizadas para sobreponer las políticas del gobierno central ante los derechos de los estados. Por ejemplo el presidente Nixon instauró una orden ejecutiva para la creación de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency), traduciéndose esto en una hegemonía federal sobre los estados en materia ambiental.¹⁰²

La segunda influencia presidencial sobre las relaciones entre la esfera federal y el nivel estatal se da mediante acciones afirmativas (affirmative action). Estas consisten en la participación del presidente, no en la creación de una política; pero, si

⁹⁸ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 94.

⁹⁹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 95.

¹⁰⁰ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 95.

¹⁰¹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 94.

¹⁰² Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 96.

en la presión moral sobre el Congreso o la Corte Suprema sobre decisiones socialmente controversiales.¹⁰³ Un buen ejemplo de este tipo de influencia desde el gobierno central fue observada en el periodo del presidente Bush cuando éste exhortó al Congreso y a los estados para aprobar una enmienda constitucional para prevenir que los estados reconocieran el matrimonio entre homosexuales.¹⁰⁴

La Corte Suprema tiene una función fundamental dentro del establecimiento de las relaciones entre el gobierno nacional y los estados. Las decisiones judiciales definen el uso del poder entre los niveles gubernamentales.¹⁰⁵ La Corte Suprema a través de la historia ha definido la ruta del federalismo. En los primeros momentos de la Federación las decisiones de la Corte estuvieron dirigidas a fortalecer el gobierno central; mientras que entre 1830 y 1930 se tomó una nueva dirección estableciendo mayores poderes a los estados.¹⁰⁶ Desde ese momento (New Deal) hasta 1980 la Corte retomó en sus decisiones a favorecer el papel del nivel federal.¹⁰⁷ Por último, desde mediados de la década de 1980 hasta los primeros años del siglo XXI la rama judicial ha retomado la batuta del federalismo instituyendo a los estados como protagonistas del modelo gubernamental estadounidense.¹⁰⁸

Ahora bien, la perspectiva de los estados, de la relación entre el gobierno central y los estados, depende de las circunstancias. En primer lugar, se encuentra el momento en el que los gobernantes estatales ejercen presión sobre las autoridades nacionales en dirección a obtener un alivio financiero debido a las cargas financieras que se establecen mediante normas de carácter federal.¹⁰⁹ De allí, surgen tensiones entre la relación que se da entre estos dos niveles gubernamentales. Por un lado, el nivel federal instauro numerosas leyes sin considerar los costos extras que se generan sobre los estados. Por otro lado, los estados bajo esta nueva presión financiera pueden

¹⁰³ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 97.

¹⁰⁴ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 97.

¹⁰⁵ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 97.

¹⁰⁶ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 98.

¹⁰⁷ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 98.

¹⁰⁸ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 98.

¹⁰⁹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 99.

desistir de acatar a cabalidad la política federal arriesgando, entre otras, transferencias federales por no seguir los parámetros nacionales.

En segundo lugar, ocurre en ciertas ocasiones que la política desarrollada por una institución federal no se encuentra acorde a la cultura política o al sistema de valores del estado.¹¹⁰ De nuevo, se genera un momento de tensión en la relación federal-estatal. El estado podría rehusarse a implementar la política y, por supuesto, exponerse a una demanda administrativa o una sanción financiera.¹¹¹ Sin embargo, este momento de tensión es evitado en numerosas ocasiones cuando los estados hacen *lobby* en las agencias federales. Este cabildeo lo emprenden los estados en dirección a buscar excepciones para su estado en determinada política a causa de una particularidad del estado en la materia de la estrategia nacional.¹¹²

Por último, la relación entre el gobierno central y los estados, desde el enfoque estatal, se puede observar cuando los estados son los que tienen la iniciativa sobre una materia, que es compleja de afrontar para el gobierno federal.¹¹³ Se hace implícito un momento de cooperación en esta compleja relación. Un buen ejemplo de este evento se ha dado en el tópico de la inmigración. El presidente Bush en el año 2001 ejerció presión sobre el Congreso para legislar en materia de inmigración. Los lamentables hechos en septiembre del mismo año aplazaron todo el avance legislativo en esta asignatura.¹¹⁴ Empero, un buen número de estados emprendieron acciones legislativas para afrontar la dificultad social que se estaba dando alrededor del tema de la inmigración.¹¹⁵

Clearly, the federal government wields great clout in creating policies that extend to the states and beyond. Nevertheless, states often are not idle in their reactions to federal policies, particularly if they conflict with state needs as perceived by their leaders or populations. Further, states are not shy about enacting laws in areas where the federal government has not acted. This dynamic underscores the uncertainty of federal/state government relations.¹¹⁶

¹¹⁰ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 100.

¹¹¹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 100.

¹¹² Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 100.

¹¹³ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 101.

¹¹⁴ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 101.

¹¹⁵ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 102.

¹¹⁶ Ver Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 103.

c. Roles intergubernamentales en las reservas no-federales. Las reservas no-federales son importantes en términos de área y de los servicios que prestan. Esta característica puede continuar consolidándose en la medida que exista una influencia de los diferentes niveles gubernamentales que participan en la implementación de los diversos programas ejecutados alrededor de este tópico.¹¹⁷ Históricamente, el gobierno federal y el nivel estatal han trabajado conjuntamente en la administración de las reservas forestales pertenecientes a diferentes tipos de unidades gubernamentales (estados, condados, gobiernos indígenas).¹¹⁸

These relationships have typically involved shared decision making with a state government's lead forestry agency, a pattern of program administration that has been exercised in many ways, including providing technical advice and financial grants, building institutional and professional capacity, gathering data and conducting research, and regulating especially sensitive concerns over the use, management, and protection of forest resources.¹¹⁹

El estudio nacional del acercamiento del nivel federal y estatal a los diversos programas instaurados sobre las reservas en el año de 2002 dejó varios aprendizajes que resumen Ellefson, Hibbard y Kilgore. En primer lugar, se evidenció un amplio número de agencias federales y estatales (1459 unidades) con responsabilidad sobre numerosos programas a los que se les han asignado un presupuesto de 1,645 millones de dólares.¹²⁰ En segundo lugar, la apreciación de los funcionarios estatales involucrados en los programas destinados a las reservas no-federales sobre la relación federal/estatal es positiva.¹²¹

Otra observación importante realizada por estos autores fue la de la importancia del papel que tiene el nivel federal en estos programas prestando ayuda

¹¹⁷ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". *Society and Natural Resources*. No.20, 2007: p. 572.

¹¹⁸ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". p.561.

¹¹⁹ Ver Ellefson, Hibbard y Kilgore. "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". p.561.

¹²⁰ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". p. 572.

¹²¹ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. "Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". p. 572.

técnica y de asistencia a los estados.¹²² Los autores establecen, que a pesar del debate que exista sobre el papel del nivel federal de promover la coordinación entre los estados en este tipo de programas, el rol federal debería estar presente desde esta perspectiva solo cuando: los objetivos nacionales o estatales estén bien definidos, la ley lo indique o exista un compromiso federal a largo plazo.¹²³

En cuarto lugar, se observa que además de los vínculos financieros, técnicos y de equipo entre el nivel central y los estados; hay varios acuerdos sobre cuando no se establecen vínculos entre la esfera federal y la estatal: “if they have an unproven track record, fail to accommodate diversity (people, resources, politics), ignore existing expertise within state government, lack a federal commitment to long-term implementation, and involve federal agency intervention to alleviate conflict among clients of state programs”¹²⁴.

Por último, los autores anotan que existen varios obstáculos para que se dé una positiva interacción entre el nivel federal y el estatal desde la perspectiva de la claridad en los roles de cada esfera gubernamental. Las dificultades que se encontraron en el sistema intergubernamental estos autores que evitan tener los papeles de cada nivel clarificados, son: la falta de recursos, los complejos procedimientos administrativos y la diferencia de visión sobre lo que quiere la nación de las reservas.¹²⁵

3.1.2. Relaciones horizontales: caso estatal. El estudio de las relaciones intergubernamentales se ha centrado en las relaciones verticales, en las interacciones que se dan entre los tres niveles gubernamentales. No obstante, las relaciones intergubernamentales también se dan en un sentido horizontal. Las interacciones entre

¹²² Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. “Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions”. p. 575.

¹²³ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. “Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions”. p. 575.

¹²⁴ Ver Ellefson, Hibbard y Kilgore. “Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions”. p. 575.

¹²⁵ Comparar Ellefson, Hibbard y Kilgore. “Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions”. p. 575.

los 50 estados se dan regularmente, tanto como ocurre en el nivel local.¹²⁶ Bowman se concentra en las relaciones interestatales desde tres mecanismos de cooperación que han sido corrientemente utilizados por este nivel gubernamental: los pactos interestatales, las acciones legales multiestatales y las leyes uniformes.¹²⁷

De esta manera, es importante establecer que el entramado institucional de los Estados Unidos instaure a la figura estatal como el eje de las relaciones intergubernamentales, a pesar del posible desbalance que se dé en la realidad hacia el nivel federal.¹²⁸ En este sentido, los estados además de estar guiados por unas pocas normas constitucionales con el objetivo de menguar conflictos en el momento de que se relacionen entre ellos, tienen competencia para crear y ejercer sus vínculos interestatales.¹²⁹

Cooperation takes many forms, including interstate compacts, joint multistate legal action, and optimal enactment of uniform laws. These three cooperative behaviors vary in the level of interstate engagement that is required. The first type, an interstate compact, is the most comprehensive. It results from repeated interactions among participants states and typically signifies a future of sustained interstate involvement. As noted earlier, the compact leads to the creation of administrative structure with management responsibilities – some even possess regulatory authority.

[...]

Multistate legal action, the second type, is somewhat different in that a state's involvement seldom presages a long-term administrative commitment. Most of the staff work occur in the early stages and is handled by the initiating state. The third type of cooperative action gets at conformity across states. By conforming its law to that of a peer-established norm, a state is participating in a cooperative venture. The task of implementing the uniform law falls to individual states; thus interstate administrative connections, primarily information sharing, are minimal. These three forms of cooperation, discussed in more detail below, convey varying implications for multistate administrative networks.¹³⁰

Una publicación de NAAG denominada *AG bulletin* determina la cooperación interestatal a través de los vínculos normativos.¹³¹ De manera general, la investigación de Bowman sobre esta publicación en la década de 1990 estipula que los pactos interestatales son corrientemente puestos en práctica para casos particulares

¹²⁶ Comparar Bowman, Ann O`M. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". *Journal of public Administration Research and Theory*. Vol. 14, 2004: p. 535.

¹²⁷ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.535.

¹²⁸ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.536.

¹²⁹ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.536.

¹³⁰ Ver Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p. 537.

¹³¹ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.539.

en donde son unos pocos estados los que afirman la convención.¹³² También determina que las acciones legales conjuntas es una opción que viene tomando cada vez más popularidad como momento de cooperación interestatal.¹³³ Sin embargo, la conclusión de mayor relevancia identifica que los tres instrumentos de cooperación no están relacionados, es decir que cada mecanismo se encuentra relacionado a un particular tipo de cooperación sin tener influencia directa sobre el uso de los otros.¹³⁴

Otra medida importante de la cooperación interestatal se da través del indicador compuesto creado por Klingman y Lammers. Varias variables que componen el indicador (partidismo institucional, el liberalismo de la política, la capacidad del gobierno y la vecindad) dejan varias conclusiones importantes que resume Bowman.¹³⁵ En primer lugar, se establece que la variable de partidismo institucional influye efectivamente sobre el número de pactos que emprendan los estados. Se evidencia que los estados bajo un gobierno de mayoría demócrata es más propenso a realizar convenios con sus pares.¹³⁶

En segundo lugar, el indicador permite observar que entre los años de 1992 y 1999 la variable de la capacidad gubernamental afecto notablemente la dirección de los estados a emprender acciones legales multiestatales y a desarrollar leyes uniformes. Los estados que obtuvieron buenos puntajes en esta variable establecieron un mayor número de acciones legales multiestatales, mientras que los estados que no acertaron en una buena capacidad gubernamental ratificaron más leyes uniformes.¹³⁷

Bowman concluye que el comportamiento de los estados desde la perspectiva de los tres mecanismos de cooperación es profundamente inestable. Los estados se relacionan con otros sin un patrón definido como lo muestra el caso de la variable de la capacidad institucional de los estados, que influencia los mecanismos de acciones legales conjuntas y leyes uniformes pero no el de los pactos.¹³⁸

¹³² Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.540.

¹³³ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.541.

¹³⁴ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". pp. 541-542.

¹³⁵ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p. 543.

¹³⁶ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p. 543.

¹³⁷ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". pp. 543-544.

¹³⁸ Comparar Bowman. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". p.544.

Ahora, es pertinente presentar otro mecanismo de cooperación interestatal que Bowman resalta, los acuerdos administrativos institucionales. Mecanismo que se ha convertido altamente popular entre los dirigentes estatales. La flexibilidad y rapidez para su constitución contrastada con el corto compromiso que se establece por parte de los estados, lo convierte en un instrumento importante en un contexto de constantes cambios.¹³⁹

Es así, como este mecanismo que viene definiendo las relaciones interestatales hace evidente la importancia que tienen las relaciones horizontales en dirección a obtener solución a un mayor número de problemas en la medida que se sigan dando numerosas interacciones entre los estados.¹⁴⁰ Sin embargo, es relevante anotar que si bien la mirada horizontal por parte de los estados trae nuevas, mayores y mejores oportunidades para afrontar diversos problemas nacionales, también trae implícitamente un reto administrativo.¹⁴¹

3.1.3. Relaciones estatal/local. Dando explicación a la relación entre el gobierno nacional y los estados, principal foco del federalismo desde un punto de vista estrictamente constitucional, es importante observar también las relaciones que se dan entre los niveles estatal y local.

Esta relación ha cobrado importancia con el paso de los años debido a la devolución que se traduce en mayores responsabilidades para estos niveles.¹⁴² La relación entre los gobiernos estatales y locales se instaura, no en la Constitución federal, sino mediante una decisión judicial de la Corte Suprema en 1819 cuando se estableció que “upheld the power of states to define the powers and obligations of local governments”¹⁴³. Por supuesto, esta decisión se fundamenta en la Decima Enmienda Constitucional. Adicionalmente, la configuración de la relación estatal/local es ratificada por el juez Dillon del estado de Iowa, cuando manifestó que

¹³⁹ Comparar Bowman. “Horizontal federalism: exploring interstate interactions”. p.544.

¹⁴⁰ Comparar Bowman. “Horizontal federalism: exploring interstate interactions”. pp.544-545.

¹⁴¹ Comparar Bowman. “Horizontal federalism: exploring interstate interactions”. p.545.

¹⁴² Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 106.

¹⁴³ Ver Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 106.

al no existir una base constitucional los gobiernos locales son “creatures of the state”¹⁴⁴.

Ahora, se debe comprender que cada estado, ejerciendo su autonomía, tiene la potestad de reglamentar las características de su relación con los gobiernos locales que pertenecen a su jurisdicción. Sin embargo, de manera general se ha observado que conflictos similares a los encontrados en la relación entre los gobiernos nacional y estatal coexisten en esta nueva relación. Como Lorch afirma, “states seem to disregard the aspirations of local governments for local control with the same regularity that Washington habitually disregards ‘state sovereignty’”¹⁴⁵.

3.1.4. Relaciones federal/local. Con el transcurso práctico de la Constitución nuevos desafíos institucionales han establecido nuevas funciones para los gobiernos. Aunque el federalismo establecido en la Carta política solo contemplaba las relaciones entre el gobierno central y los estados, dejando con un rol básico y con poca relevancia a los gobiernos locales; los nuevos retos sociales, económicos y políticos han hecho que la relación entre la esfera federal y el nivel local florezca.¹⁴⁶

La exclusión de los gobiernos locales en la época del establecimiento de la Constitución se debe a la baja relevancia demográfica y económica que se incluía dentro de las entidades territoriales locales. Sin embargo, la revolución industrial se tradujo en la urbanización del país estableciendo un cuadro de necesidades cercanas a la problemática urbana, como: el suministro de agua y la congestión.¹⁴⁷ A pesar, de que los gobiernos locales debían asumir nuevos y costosos gastos se mantenían como unidades administrativas excluidas del sistema.

La Gran Depresión fue el hito que marco al modelo de gobierno estadounidense en la medida que estableció un panorama en los gobiernos locales completamente devastador. Ni los gobiernos locales ni estatales contaban con los recursos necesarios para afrontar el turbio horizonte. El Presidente Roosevelt

¹⁴⁴ Ver Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 106.

¹⁴⁵ Ver Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 106.

¹⁴⁶ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 103.

¹⁴⁷ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 103.

comprendió la situación e impulso el New Deal, implícitamente reestructurando los arreglos institucionales establecidos en la Constitución, instaurando una nueva relación entre el gobierno central y los gobiernos locales.¹⁴⁸

Estos vínculos se han mantenido desde entonces. Esta ligadura política y económica se da alrededor de la ayuda federal a las ciudades, a través del cual se les otorgan fondos a los gobiernos locales si estos cumplen ciertos parámetros infundados por el gobierno federal. Las entidades locales han sido reiterativas, generalmente, en el alejamiento de sus políticas para tener acceso a la financiación federal.¹⁴⁹

Es así, como de manera general se puede comprender, que bajo esta nueva relación en el modelo de gobierno de los Estados Unidos, los gobernantes locales deben tener en cuenta dos reglas principales. Primera, “maximice los ingresos de dólares federales y estatales, y minimice los impuestos locales”¹⁵⁰. Segunda, “maximice la flexibilidad y discreción locales mientras minimiza los controles, regulaciones, lineamientos y similares federal/estatales”¹⁵¹.

Gerston y Wright dan una muestra general de la naturaleza e historia de las relaciones entre los niveles federal y local. Sin embargo, Otro autores han estudiado con mayor profundidad características específicas de este vínculo intergubernamental. De manera especial, Davidson investiga la importancia de la relación directa entre el gobierno central y los gobiernos locales en varios asuntos contemporáneos, a pesar de la relevancia que asume nuevamente la figura del estado.

Esta relación que Davidson le da el nombre de localismo cooperativo, se anota es fundamental dentro del sistema intergubernamental estadounidense. Esta relación ha sido impulsada por la jurisprudencia actual de la corte sobre el federalismo en la que le da mayor relevancia al nivel estatal dentro del sistema, y da importancia a la descentralización del poder gubernamental.¹⁵² Sin embargo, la Corte

¹⁴⁸ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 104.

¹⁴⁹ Comparar Gerston. *American Federalism: A Concise Introduction*. p. 104.

¹⁵⁰ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 661.

¹⁵¹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 661.

¹⁵² Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. pp. 961-962.

establece para el gobierno federal una alternativa, la del localismo cooperativo, es decir, el poder nacional en el terreno local.¹⁵³

“Cooperative intergovernmental regimes have long involved not only federal-state interaction but also direct federal-local relations. This is hardly surprising, as localities are the primary site for many areas of public policy at the center of modern life”¹⁵⁴. Ahora bien, la relación de cooperación intergubernamental entre el nivel federal y local ha ido incrementando desde la política post 9/11.¹⁵⁵ La capacidad del nivel local en políticas federales ha venido siendo pertinente en políticas de: seguridad nacional, educación, desarrollo económico, telecomunicaciones, transporte y protección al medio ambiente.¹⁵⁶

Ahora corresponde observar como esta relación es gestada desde el nivel legislativo federal. Normativamente, desde el Congreso de los Estados Unidos se han aprobado leyes que facilitan la regulación en el plano local y que hacen imperativa la interacción con el nivel local para ejecutar normas federales.¹⁵⁷ En la misma esfera, las leyes federales han sido utilizadas por los gobiernos locales como fuente de independencia de los estados.¹⁵⁸

No obstante, Davidson establece que, a pesar de la relevancia que tiene esta particular interacción intergubernamental, la nueva visión de la Corte Suprema de devolver a los estados una posición privilegiada dentro del sistema gubernamental va en contra del localismo cooperativo.¹⁵⁹ La relación entre el gobierno federal y los

¹⁵³ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 962.

¹⁵⁴ Ver Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 968.

¹⁵⁵ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 971.

¹⁵⁶ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. pp. 971-973.

¹⁵⁷ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 974.

¹⁵⁸ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 980.

¹⁵⁹ Comparar Davidson. “Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty”. p. 1033.

gobiernos locales de manera directa que como observa Davidson es altamente relevante en sectores clave para la nación.

3.1.5. Asuntos indios. Las relaciones intergubernamentales se han centrado en la práctica y en su estudio en las relaciones de poder entre los tres niveles de gobierno. No obstante, las relaciones de poder entre entidades soberanas en la institucionalidad estadounidense van más allá. La relación entre los estados y las más de 300 entidades indígenas que ejercen poderes gubernamentales reconocidas por el nivel federal instauran un nuevo elemento en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos.¹⁶⁰

La relación entre estas entidades soberanas ha sido históricamente conflictivas por varios motivos que explica Mason: primero, la ambigüedad constitucional. Aunque el estatus diferenciado de los gobiernos indios y los estados esta ratificado por ambas partes en numerosos pactos; ni la Corte Suprema ni el Congreso han sido definitivos en constituir la manera en que estos deben relacionarse.¹⁶¹ Segundo, por asuntos jurisdiccionales sobre el territorio y las personas que comparten los dos gobiernos.¹⁶² Por último, uno de los factores que han sido protagonistas de la relación conflictiva entre estas soberanías es el de los recursos, como: el suelo, los minerales, el agua y los ingresos obtenidos por las jurisdicciones indígenas han sido objeto de disputa por ambas partes.¹⁶³

Igualmente, Mason expresa que los juegos de azar en los territorios indígenas han sido un foco importante de esta históricamente conflictiva relación. Esto se debe a que los juegos de azar evidencian los tres anteriores factores de conflicto. De manera general, se establece que las tribus son subordinadas del gobierno federal, que solo el Congreso puede otorgarles a los estados determinada jurisdicción sobre los gobiernos indígenas y sobre la regulación de los juegos de azar indios, es decir, de sus recursos.¹⁶⁴ Adicionalmente, se ha establecido que los juegos

¹⁶⁰ Comparar Mason, Dale W. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". *Publius*. Vol. 28, (Winter, 1998): p. 111.

¹⁶¹ Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". p. 112.

¹⁶² Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". pp. 114-115.

¹⁶³ Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". p. 115.

¹⁶⁴ Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". p. 117.

de azar tienen un rol importante en la economía y el empleo de los estados y del país en general.¹⁶⁵

Las posiciones opuestas de los estados y de las soberanías indígenas se han centrado sobre la regulación de los estados de los juegos de azar indígenas. Son cuatro los puntos fundamentales de la disputa: primero, en la capacidad de los gobiernos indios de regular las actividades criminales que se dan alrededor de la práctica de las apuestas; segundo, sobre los ingresos que dejan de percibir los estados al no regular los juegos en los territorios indígenas; tercero, la experiencia de los gobiernos indios para regular los juegos de azar; y, por último, la confianza que se le tiene a la capacidad del gobierno federal de regular esa actividad en los territorios indígenas.¹⁶⁶ En estos elementos de discusión las diferentes partes asumen posiciones enteramente contrarias, en donde, los estados requieren tener poder regulatorio sobre los juegos de azar indios y los gobiernos indígenas prefieren mantenerse como subordinados del nivel federal.

El Congreso de los Estados Unidos se ocupó del conflicto en 1988 aprobando el Indian Gaming Regulatory Act –IGRA-. La norma estableció tres tipos de juego de azar en los cuales se determina respectivamente una autoridad con poder regulador.¹⁶⁷ La ley, menciona Mason, pretendió mediar entre los gobiernos indígenas, apegados a su soberanía, y los estados, que no desean ningún tipo de juego de azar en su territorio a menos que sea regulado por ellos.¹⁶⁸ Sin embargo, la norma federal parece haber creado igual número de problemas que los que solucionó causando un clásico conflicto intergubernamental entre el gobierno federal, los estados y los gobiernos indígenas disputando sobre quien tiene mayor autoridad, un conflicto entre soberanos.¹⁶⁹

De allí, la relevancia de la conclusión de Mason, momento en el cual expresa como los gobiernos estatales e indígenas deben emprender un camino de cooperación

¹⁶⁵ Comparar Mason. “Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs”. p. 122.

¹⁶⁶ Comparar Mason. “Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs”. p. 117.

¹⁶⁷ Comparar Mason. “Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs”. p. 119.

¹⁶⁸ Comparar Mason. “Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs”. p. 119.

¹⁶⁹ Comparar Mason. “Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs”. p. 120.

y creatividad. Un objetivo que se debe dar en función a los problemas y recursos que comparten.¹⁷⁰ Un camino que puede ser encontrado a través de la negociación, en donde, ambas partes cedan con el objetivo de obtener una solución justa para todos los actores involucrados.¹⁷¹

En la dirección de la cooperación y de la innovación cree Steinman que las relaciones entre los estados y los gobiernos indios se han encontrado desde 1970.¹⁷² Steinman sustenta que a pesar de la ambigüedad del gobierno federal de determinar la manera en que se deben relacionar esto dos tipos de gobiernos y del conflicto generalizado, estos han encontrado modalidades para funcionar intergubernamentalmente.¹⁷³

Se comprende que el hito en esta relación se da con la política de autodeterminación establecida durante la administración del Presidente Nixon en 1970. Momento en el cual las autoridades indígenas obtuvieron jurisdicción sobre los recursos y personas en sus territorios.¹⁷⁴ Las dos tipologías de gobiernos, estados y ahora gobiernos indígenas, con la ausencia de un claro establecimiento de la manera como se deben relacionar y de total inexperiencia de cómo se debe tratar al otro trataron de desarrollar nuevas formas de relacionarse.¹⁷⁵

La coexistencia de los dos gobiernos fue impulsada principalmente desde el National Congress of American Indians (NCAI) y desde la Commission on State-Tribal Relations. Se abogó por parte de estas dos instancias la cooperación entre los dos gobiernos modificando la percepción y estrategias de los empleados públicos de ambos gobiernos y desarrollando nuevas maneras, prácticas e informales, de afrontar

¹⁷⁰ Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". p. 129.

¹⁷¹ Comparar Mason. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". p. 130.

¹⁷² Comparar Steinman, Erich. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". *Publius*. Vol. 34, (Spring, 2004): p. 95.

¹⁷³ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 108.

¹⁷⁴ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 98.

¹⁷⁵ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 99.

la relación.¹⁷⁶ “Given this, a functional coexistence based on shared jurisdiction might often be more advantageous for a state than contesting every inch of jurisdictional power”¹⁷⁷.

Esta tarea se tradujo en resultados de cooperación entre los gobiernos estatal e indígena. Steinman sustenta que los estados empezaron a aprobar numerosos actos en los cuales se autoriza a las agencias estatales y gobiernos locales a instaurar acuerdos con los gobiernos indios.¹⁷⁸ Adicionalmente, los estados crearon varios instrumentos administrativos y legislativos para innovar la comunicación y el desarrollo de políticas públicas entre los dos gobiernos.¹⁷⁹

Ahora bien, el estado de Washington promovió un nuevo acercamiento a su relación con los gobiernos indígenas que plasmó en el Centennial Accord. “The agreement formally recognized the sovereignty of both sets of governments, affirmed that the relations between the two were “government-to-government” (G2G), and established detailed procedures for implementing this relationship”¹⁸⁰. El avance del gobierno estatal de Washington ha servido como modelo para otros estados mostrando como el acercamiento intergubernamental de cooperación funciona al cooperar coordinando las jurisdicciones.¹⁸¹

Los juegos de azar como fórmula de desarrollo económico en los territorios indígenas bajo el mando del Presidente Reagan establecieron un nuevo panorama intergubernamental entre los estados y los gobiernos indios. El juego se convirtió en una fuente de ingresos importante para los gobiernos indígenas que se tradujo en la afirmación de su soberanía por medio de la independencia económica.¹⁸² De hecho, el juego se convirtió en una oportunidad para que se generara tanto el conflicto como la

¹⁷⁶ Comparar Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. pp. 100-102.

¹⁷⁷ Ver Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. p. 102.

¹⁷⁸ Comparar Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. p. 104.

¹⁷⁹ Comparar Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. p. 104.

¹⁸⁰ Ver Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. p. 105.

¹⁸¹ Comparar Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. pp. 106-108.

¹⁸² Comparar Steinman. “American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal”. p. 108.

cooperación entre los estados y los gobiernos indios.¹⁸³ De igual manera ocurrió a través del Indian Gaming Regulatory Act (IGRA) que trato de normalizar la relación alrededor de la actividad de los juego de azar.

Al igual que Mason, Steinman afirma que la ley impuso el conflicto como regla general en la relación entre estados y gobiernos indígenas. Sin embargo, a diferencia de Mason, Steinman resalta las posibilidades de cooperación que surgieron alrededor de los juegos de azar. De manera específica, anota como la normatividad incentiva a las dos partes a emprender pactos conjuntamente.¹⁸⁴ Además, la capacidad económica e de empleo de los juegos de azar en los territorios indígenas promovió un vínculo más cercano de los dirigentes indios con la elite política y la ciudadanía en forma de grupos de interés.¹⁸⁵

Por último, es pertinente agregar un factor fundamental para que se gesten relaciones intergubernamentales cooperativas entre los gobiernos estatales y las autoridades indígenas. El enfoque federal, desde la presidencia de los Estados Unidos desde Reagan, observando desde esta instancia a los gobiernos indígenas como soberanos le da un impulso a relaciones intergubernamentales cooperativas a pesar de un enfoque en dirección opuesta por parte de la Corte Suprema de Justicia estadounidense.¹⁸⁶

De manera general, se debe comprender la relación entre los estados y los gobiernos indígenas como una nueva acepción de las relaciones intergubernamentales que se constituyen como conflictivas o como cooperativas como cualquier otro tipo de relación entre gobiernos.¹⁸⁷

¹⁸³ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 108.

¹⁸⁴ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 109.

¹⁸⁵ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". pp. 110-111.

¹⁸⁶ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 112.

¹⁸⁷ Comparar Steinman. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". p. 114.

3.2. ADMINISTRATIVO

3.2.1. Modelos de gestión. El sistema de gobierno de los Estados Unidos es tan cambiante como su base, el federalismo. Es así como la gestión de los asuntos públicos a través de los diferentes niveles y sectores que pueden influenciar el actuar político estadounidense es todo un desafío. “While the resilience of federalism as a form of governance is undeniable-its shape and operation has caused and been caused by changing social, economic, and political trends (Watts 1996)-the search for appropriate management models within the changing processes of federalism remains a difficult task”¹⁸⁸.

Sin embargo, Agranoff y McGuire instauran 4 modelos de gestión en el marco del sistema americano: el modelo jerárquico (top-down), el benefactor-beneficiado (donor-recipient), el jurisdiccional (jurisdiction-based) y el de red (network). Los primeros dos modelos de gestión son los clásicos, mientras que los últimos, son modelos administrativos contemporáneos a los cambios políticos, económico y sociales naturales de una sociedad instaurada en el federalismo.¹⁸⁹

El primer modelo de gestión corresponde al modelo jerárquico (top-down model). Esta modalidad administrativa se constituye al amparo del control del gobierno central. Se instaura bajo el legado del modelo burocrático respondiendo a la cuestión de cómo desarrollar los objetivos del nivel federal por medio de las acciones de las autónomas esferas estatal y local.¹⁹⁰ Dicho modelo es la manera más sencilla de dar solución a la presencia de ineficiencias administrativas, como: normatividad confusa y la duplicación de programas y de esfuerzos.¹⁹¹

El segundo modelo de gestión asociado al sistema intergubernamental de los Estados Unidos es el modelo de benefactor-beneficiado (donor-recipient model). La

¹⁸⁸ Ver Agranoff, Robert y McGuire, Michael. “American Federalism and the Search for Models of Management”. *Public Administration Review*. Vol. 61, (Nov. - Dec., 2001): p. 672.

¹⁸⁹ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 672.

¹⁹⁰ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 673.

¹⁹¹ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 673.

falta de coordinación y la tendencia mundial hacia la descentralización han establecido al sistema intergubernamental la necesidad de ajustar la autonomía e influencia de los varios niveles gubernamentales estadounidenses.¹⁹² En definitiva, la participación conjunta de varios niveles, donde uno es el financiador y el otro es el beneficiado, se fundamenta en que el beneficiado necesita dinero, pero el financiador, necesita quien tenga la capacidad de implementar la política.¹⁹³ Aunque existe un acomodo a la autonomía de los niveles subnacionales y estos tratan de consolidar las políticas locales, la voluntad del benefactor siempre se hace ver en las acciones de implementación.¹⁹⁴

El modelo jurisdiccional (jurisdictional-based model), el tercer modelo de gestión encontrado alrededor de las relaciones intergubernamentales. Es un modelo que en la medida de que las decisiones sobre las políticas públicas se continúen descentralizando va a tener mayor relevancia.¹⁹⁵ El modelo jurisdiccional se fundamenta en que “grants in aid are just one policy instrument among many used to govern, and the federal government is just one governing actor among many in the intergovernmental system”¹⁹⁶.

Con esta idea, los gobernantes locales buscan los recursos y los actores necesarios para servir a su jurisdicción.¹⁹⁷ Así, la negociación es un instrumento importante dentro de este modelo de gestión. El contacto con varios niveles gubernamentales, agentes privados y no-gubernamentales hace obligar a la

¹⁹² Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 674.

¹⁹³ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 674.

¹⁹⁴ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 674.

¹⁹⁵ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 675.

¹⁹⁶ Ver Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. p. 675.

¹⁹⁷ Comparar Agranoff y McGuire. “American Federalism and the Search for Models of Management”. pp. 674-675.

negociación en dirección a obtener soluciones que beneficien a los actores involucrados.¹⁹⁸

Por último, el modelo de gestión en red, también contemporáneo, establece la interdependencia como la clave. De esta manera, la gestión de las políticas públicas se da por medio de diferentes actores, en donde ninguno tiene poder determinante, y en donde, con el uso de una estrategia de colaboración, se reúnen en función a un objetivo común.¹⁹⁹ La relevancia de este modelo se viene incrementando puesto que su nivel de efectividad es mayor a modelos administrativos tradicionales como el burocrático.²⁰⁰

De manera general, se establece que los 4 modelos de gestión dentro del sistema intergubernamental corresponden a contextos políticos, administrativos, económicos y sociales. Los servidores públicos estadounidenses se han preocupado por comprender como deben actuar en tan complejo sistema.²⁰¹ Adicionalmente, la gestión intergubernamental es un tema altamente relevante en términos de tiempo. Se estima que el 20% del tiempo de un funcionario local es ocupado en asuntos intergubernamentales.²⁰²

Además, es importante anotar que los dos últimos modelos, el jurisdiccional y el de red, son relevantes bajo los términos intergubernamentales y de gobernanza en un nuevo momento gerencial en el que se afirma que son importantes: la cooperación entre jurisdicciones y organizaciones; la responsabilidad compartida en diferentes proyectos; multiplicidad de líderes; y las interacciones voluntarias.²⁰³

¹⁹⁸ Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". p. 675.

¹⁹⁹ Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". p. 676.

²⁰⁰ Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". p. 677.

²⁰¹ Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". p. 677.

²⁰² Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". p. 677.

²⁰³ Comparar Agranoff y McGuire. "American Federalism and the Search for Models of Management". pp. 678-679.

3.2.2. Rendimiento. Parte fundamental de la gestión de las relaciones intergubernamentales es el asunto del rendimiento y de los resultados. En esta dirección se encuentra la investigación de Radin. Éste enfoque es especialmente relevante bajo la dinámica de las relaciones intergubernamentales al encontrarse momentos de tensión entre quien plantea la política y la financia y quien la implementa.²⁰⁴ En este sentido se comprende que la medición del desempeño juega un papel importante en equilibrar las posiciones entre las metas del nivel federal y las demandas de discrecionalidad y flexibilidad de los gobiernos subnacionales.²⁰⁵

Uno de los avances estadounidenses de mayor importancia en dirección al rendimiento y los resultados de las ejecuciones intergubernamentales es el Government Performance and Results Act -GPRA-. Esta ley federal insta a todas las agencias federales desarrollar planes estratégicos, planes anuales de rendimiento y rendición de cuentas.²⁰⁶ La norma tuvo la intención de otorgar diversas herramientas para el acercamiento concreto al buen rendimiento y resultados, a través: la provisión de información necesaria para fortalecer la gestión de los programas, la creación de evaluaciones de objetivos de rendimiento, y el establecimiento de objetivos medibles para próximos rendimientos.²⁰⁷

Varios son los tipos de acercamientos al rendimiento en el sistema intergubernamental de los Estados Unidos. Muchos de estos acercamientos son producto de la anteriormente mencionada ley federal, pero todos se encuentran relacionados con la tensión entre la rendición de cuentas de las agencias federales y la discrecionalidad otorgada a los niveles estatal y local.²⁰⁸ Los acercamientos al rendimiento que examina Radin son: las asociaciones de desempeño, los incentivos,

²⁰⁴ Comparar Radin, Beryl A. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". *Publius*, Vol. 30, (Winter, 2000): p. 143.

²⁰⁵ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 143.

²⁰⁶ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 145.

²⁰⁷ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 146.

²⁰⁸ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 148.

las medidas negociadas, la creación de metas de desempeño en la legislación, el establecimiento de estándares y las exenciones.²⁰⁹

Estos acercamientos normativos practicados con frecuencia por el nivel central muestran la multiplicidad de formas para hacer congruentes la premisa del desempeño en el ideario de las agencias federales con las necesidades de los gobierno subnacionales. Sin embargo, Radin determina que la vía apropiada es una que considere: la diferencia de programas y proyectos; la diversidad de actores en cada uno de los anteriores; la complejidad de las esferas federal y subnacionales; y, el nivel de acuerdo o de conflicto en los objetivos.²¹⁰

Adicionalmente, los diferentes acercamientos al rendimiento y resultados por parte de la esfera federal hacen evidentes la dificultad de la medición del desempeño en tres momentos: en la adecuada información, en la falta de control de las agencias sobre lo consecución de los objetivos programáticos y en la dificultad de relacionar las actividades de los proyectos con las metas propuestas.²¹¹ De esta manera, Radin determina que la única manera de que la medición del rendimiento y de los resultados funcione es mediante la observación del contexto de cada programa; prestando atención a las características particulares que se encuentran alrededor de la iniciativa.²¹²

²⁰⁹ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 148.

²¹⁰ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 157.

²¹¹ Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". p. 157.

²¹² Comparar Radin. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". pp. 157-158.

4. CONCLUSIONES

El gobierno de los Estados Unidos ha desarrollado históricamente su sistema político bajo la premisa de no tiranía de las mayorías. Es así como el establecimiento del federalismo como sistema para afrontar los asuntos públicos es determinante para comprender las relaciones intergubernamentales debido a que la organización de las instituciones estadounidenses sugiere un vínculo dinámico entre todas sus unidades gubernamentales compartiendo sus funciones.

El concepto de Relaciones Intergubernamentales se comporta desde las perspectivas fiscal y político-administrativa. Estas dos esferas son complementarias para la consecución de cualquier entendimiento integral del sistema de interacciones en la organización del gobierno de los Estados Unidos. De manera especial, se evidencia que aunque existe una tendencia de observar los asuntos fiscales y financieros; esta sección es solo una parte, si bien importante, solo relativa a la comprensión de fondo. Un entendimiento de las interacciones político-administrativas.

En la arena de las finanzas intergubernamentales es fundamental comprender que cada una de las unidades gubernamentales se ven inmersas en un cuadro de interacciones con múltiples agencias de todos los niveles de gobierno. De manera especial se encuentra que estos gobiernos autónomos están vinculados en sus ingresos, por ejemplo, compartiendo porcentajes en los principales impuestos. Adicionalmente, por el lado de la ejecución del gasto se desarrollan numerosas interacciones entre diferentes agencias distribuyendo la financiación de programas.

Es importante anotar que de acuerdo con la perspectiva con la que se analicen los datos fiscales el peso de la ejecución recae sobre diferentes niveles. Es así como previo a la realización de las transferencias federales y estatales a los gobiernos locales, estos últimos parecen tener un pequeño rol en la financiación de los proyectos. Una vez se realizan las transferencias a las unidades locales el estudio de las cifras muestran un rol protagónico en el momento de destinar los recursos del erario.

Otro de los temas principales en la esfera fiscal intergubernamental es el de la ayuda federal. De manera especial, las transferencias de ayuda se constituyen en uno de los elementos más importantes a la hora de analizar las relaciones intergubernamentales en conjunto. Uno de los elementos que con mayor claridad resalta es la variedad de especies que se encuentra dentro de esta sección. Sin embargo, en términos generales debe ser claro que los recursos cedidos a agencias gubernamentales de menor grado se encuentran vinculadas a una serie de parámetros emitidos bien sea por el Congreso Federal o por la legislatura estatal. Adicionalmente, se hace evidente a través de las transferencias las diferentes personalidades que puede adoptar el sistema intergubernamental estadounidense. Un carácter competitivo es resaltado por varios autores en la búsqueda de estos prósperos recursos. No obstante, se observan también indicadores de cooperación cuando existen factores de complementariedad entre las unidades de gobierno.

En términos políticos, la relación federal/estatal es fundamental por comprender. Los diversos autores estudiados analizan desde perspectivas diferentes esta larga y constante relación. Se debe concluir entonces que esta relación intergubernamental marca el concepto desde varios enfoques. En primer lugar, el análisis de esta interacción deja definir que las relaciones intergubernamentales pueden ser desde conflictivas hasta cooperativas. Segundo, se hace evidente que en los años estudiados buena parte de los autores concuerdan en el incremento del papel de los Estados a pesar del cuadro de estrategias de influencia que tiene el gobierno federal.

La mirada de las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal que se dan entre los estados es una muestra de la perspectiva multifacética que se encuentra en la organización del gobierno de los Estados Unidos desde el concepto de las relaciones intergubernamentales. Las diferentes herramientas de cooperación de las que vienen haciendo uso constante los estados es una muestra del carácter constructivo de las interacciones entre unidades gubernamentales pares. En la misma dirección los gobiernos locales se ven inmersos en este tipo de actitud política como se puede inferir del análisis fiscal de los gobiernos locales.

El aumento de la importancia de los gobiernos locales como consecuencia de elementos sociales y económicos es el motivo principal de la mirada de las relaciones intergubernamentales. De manera directa, la relación de estos gobiernos con los estados es obligatoria y cercana a la que se da entre el gobierno central y los estados; pasando desde conflictiva hasta cooperativa. Sin embargo, una “nueva” relación de tipo intergubernamental, la que se da entre el gobierno central y los gobiernos locales es fundamental dentro del concepto de las relaciones intergubernamentales actualmente. El hecho de la devolución del manejo de las riendas del sistema estadounidense a los estados hace esta novedosa relación un asunto incierto. No obstante, parece necesario que el localismo cooperativo continúe su evolución debido a la complementariedad entre las unidades gubernamentales locales y el gobierno federal en determinados sectores con la llegada de nuevos retos políticos.

Una de las interacciones dentro del gobierno de los Estados Unidos más interesante es la que se viene dando entre los estados y los gobiernos tribales. La gaseosa soberanía jurídica y contundente autonomía financiera a través de los juegos de azar de los gobiernos indios ha establecido una relación intergubernamental con los estados que es tipificada constantemente como conflictiva. Sin embargo, se concuerda que mediante la negociación es posible sacar provecho de las interacciones entre estos cuerpos soberanos. La comprensión de las posibilidades de complementariedad entre estos dos tipos de gobierno ha venido estableciendo un conjunto de instrumentos de cooperación tan innovadores como se les venía solicitando ejecutaran.

La sección administrativa de las relaciones intergubernamentales es tan importante como la política. El llevar a cabo las políticas públicas desde cuatro modelos principales de gestión es una muestra de la comprensión institucional estadounidense de sus funcionarios. El modelo jerárquico y el modelo benefactor-beneficiado, los clásicos, mantienen una estructura rígida en muchos momentos políticos actuales. Sin embargo, los otros dos modelos expuestos, el jurisdiccional y el de red, establecen un panorama administrativo muchos más flexible de acuerdo a los requerimientos sociales e institucionales de hoy.

El concepto de las relaciones intergubernamentales está dedicado a comprender las interacciones entre unidades gubernamentales de todos los niveles para obtener resultados. De allí, la alta importancia de los modelos de gestión. Sin embargo, el asunto de la implementación se constituye en un nuevo elemento de estudio. Las asociaciones de desempeño, los incentivos, las medidas negociadas, la creación de metas de desempeño en la legislación, el establecimiento de estándares y las exenciones son varios de los instrumentos que se vienen implementando con el objetivo de obtener una apropiada rendición de cuentas de los proyectos. Sin embargo, parece que es necesario asumir instrumentos que concuerden con la naturaleza de cada programa.

En términos generales se puede afirmar que el carácter que asuman las relaciones intergubernamentales corresponden a la perspectiva que sea adoptada para estudiar el contexto, comprendiendo las relaciones intergubernamentales desde cooperativas hasta conflictivas. Sin embargo, un elemento importante por anotar corresponde a la generalizada petición de los autores estudiados de hacer de las relaciones intergubernamentales un enfoque que cuente con mayor flexibilidad y especificidad. Esto apunta a que cada contexto interpone unos retos a la interacción entre soberanos en la que la observación de las particularidades permita comprender que tipo de dinámica se puede generar.

Por último, es importante comprender que desde 1997, año en el que deja de funcionar la Advisory Commission on Intergovernmental Relations, el concepto se mantuvo algo más que vigente. La naturaleza de la institucionalidad estadounidense establece la necesidad cultural de analizar y desarrollar nuevos modelos de interacción entre las diversas unidades gubernamentales de todos los niveles. El contexto actual de la administración pública sugiere la necesidad de mayor flexibilidad de los modos de asumir los asuntos públicos con el objetivo de poder comprender en su complejidad y abarcar las particularidades de cada uno de los proyectos intergubernamentales. Es justamente en esa dirección en la que los autores están guiando sus investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Conlan, Timothy J. (Ed). *Intergovernmental Management for the 21st Century*. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press, 2008.
- Gerston, Larry N. *American Federalism: A Concise Introduction*. Armonk, NY, USA: M.E. Sharpe, Inc., 2006.
- Wright, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Traducido por María Antonia Neira Bigorra. Primera edición en español. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Capítulos o artículos de libro

- Break, George. "The economics of intergovernmental grants". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 201-203.
- Cammisa, Anne Marie. "Governments as interest groups". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 127-131.
- Derthick, Martha. "Ways of achieving federal objectives". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 163-174.
- Diamond, Martin. "What the framers meant by federalism". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 44-53.
- Grodzins, Morton. "The federal system". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 54-63.

Madison, James. "Federalist No. 39". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 37-43.

Monypenny, Phillip. "Federal grants-in-aid to state governments: a political analysis". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 204-209.

Reischauer, Robert. "Governmental diversity: bane of the grants strategy in the United States". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 120-126.

Organization for Economic Co-operation and Development. "Fiscal relations across levels of government". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 181-201.

O`Toole Jr., Laurence. "American intergovernmental relations: an overview". En: O`Toole Jr., Laurence (ed). *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*. Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 1-32.

Singh, Robert. "The US Constitution". En: Singh, Robert. *American Government and Politics: A Concise Introduction*. London: Sage Publications, Incorporated, 2003. 25-45.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Agranoff, Robert y McGuire, Michael. "American Federalism and the Search for Models of Management". *Public Administration Review*. No. 6, Vol. 61, (Nov. - Dec., 2001): 671-681.

Benton, Edwin J. "George W. Bush's Federal Aid Legacy". *Publius*. No. 3, Vol. 37, (Summer 2007): 371-389.

Bowman, Ann O`M. "Horizontal federalism: exploring interstate interactions". *Journal of public Administration Research and Theory*. No. 4, Vol. 14, 2004: 535-546.

- Davidson, Nestor M. "Cooperative Localism: Federal-Local Collaboration in an Era of State Sovereignty". *Virginia Law Review*. No. 4, Vol. 93, (Jun., 2007): 959-1034.
- Ellefson, P.V., C.M. Hibbard, and M. A. Kilgore. " Intergovernmental roles and responsibilities involving nonfederal forests in the United States: an assessment of federal and state conditions". *Society and Natural Resources*. No.20, 2007: 561-575.
- Gormley, William T. "Money and Mandates: The Politics of Intergovernmental Conflict". *Publius*. No. 4, Vol. 36, (Fall 2006): 523-540.
- Mason, Dale W. "Tribes and States: A New Era in Intergovernmental Affairs". *Publius*. No. 1, Vol. 28, (Winter, 1998): pp. 111-130.
- McDowell, Bruce D. "Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1996: The End of an Era". *Publius*. No. 2, Vol. 27, (Spring, 1997): 111-127.
- Radin, Beryl A. "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement". *Publius*, No. 1, Vol. 30, *The State of American Federalism, 1999-2000* (Winter, 2000): 143-158.
- Sokolow, Alvin D. "The Changing Property Tax and State-Local Relations". *Publius*. No. 1, Vol. 28, (Winter, 1998): 165-187.
- Steinman, Erich. "American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal". *Publius*. No. 2, Vol. 34, (Spring, 2004): pp. 95-114.
- Super, David A. "Rethinking Fiscal Federalism". *Harvard Law Review*, No. 8, Vol. 118, (Jun., 2005): 2544-2652.
- Volden, Craig. "Intergovernmental Grants: A Formal Model of Interrelated National and Subnational Political Decisions". *Publius*. No. 2, Vol. 37, (Spring 2007): 209-243.
- Zimmerman, Joseph F. "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century". *Publius*, No. 2, Vol. 31, *Essays in Memory of Daniel J. Elazar* (Spring, 2001): 15-30.

Otros documentos

Advisory Commission on Intergovernmental Relations ACIR. “What is ACIR?”. [Washington D.C., U.S.A], última actualización Mayo, 15 de 1996. Consultada realizada en Abril, 14 de 2010. Disponible en la página web: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Default.html>.

National Association of Counties. “Overview of county government”. [Washington D.C., U.S.A]. Consultada realizada en Septiembre, 27 de 2010. Disponible en la página web: <http://www.naco.org/Counties/Pages/Overview.aspx>.

Anexo 1. Fichas bibliográficas¹

Libros

PARA ENTENDER LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Wright, Deil S. Traducido por María Antonia Neira Bigorra. Primera edición en español. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Tema: Relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos.

Resumen: El libro de Wright es un acercamiento muy completo al concepto de las relaciones intergubernamentales. Los numerosos conceptos y tópicos que trata el autor son prueba del amplio conocimiento y de la relevancia de la acepción dentro de la organización de un gobierno. La investigación de Wright se concentra en Estados Unidos, lugar en el que se afirma fue ideado y viene siendo practicado naturalmente la idea de las RIG. Desde estudios fiscales, pasando por la historia y las cualidades políticas del concepto hasta las nuevas tendencias, son tratadas en este texto de manera más que satisfactoria.

Capítulos de libros

FISCAL RELATIONS ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT

Organization for Economic Co-operation and Development.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 181-201

Tema: Relaciones fiscales intergubernamentales – Gobierno Estados Unidos – Programas de ayuda.

Resumen: La OECD estudia las relaciones fiscales dentro del sistema del gobierno de los Estados Unidos mostrando los principales fuentes de ingreso de cada nivel gubernamental; así como las principales arenas en donde se ejecuta el gasto por cada nivel. Este ejercicio evidencia las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales y prestando atención a un reto al que se enfrenta el sistema cuando existe incongruencia entre la responsabilidad del gasto y la dificultad de adquirir recursos. Al final estudia cuatro grandes programas intergubernamentales (Welfare, Medicaid, carreteras y educación).

¹ Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado.

FEDERALIST NO. 39

Madison, James.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 37-43.

Tema: Gobierno de los Estados Unidos – Gobierno federal – Gobierno nacional.

Resumen: El autor da una explicación de características particulares del gobierno estadounidense generadas en su fundación. Se establece de manera general la complejidad de la estructura política de los Estados Unidos haciendo énfasis en que la nueva Constitución federal es una mixtura entre una de tipo nacional y una de carácter federal. De esta forma, se instituyó un desafío institucional en término de las relaciones intergubernamentales que se deben dar bajo este experimento.

THE FEDERAL SYSTEM

Grodzins, Morton.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 54-63.

Temas: Federalismo – Gobierno de los Estados Unidos – Sistema federal.

Resumen: El autor da explicación del sistema federal Americano desde la perspectiva del particular sistema de partidos políticos que asume. Establece que el federalismo es la herramienta para dividir decisiones y funciones. Afirma que la manera estadounidense de gobernar corresponde a la suscripción de los diferentes niveles gubernamentales en las funciones. En otras palabras, de compartir funciones. Esto se debe a: i) que los estados existieron primero que el gobierno federal, impidiendo un extremo poder del gobierno federal. ii) Los estadounidenses le han dado históricamente mayor valor a los gobiernos locales. iii) Un histórico orgullo de su estado y iv) la descategorización del erario del país. Explica también, que es el sistema de partidos lo que le da fuerza a la idea de compartir funciones como manera de gobernar, debido a: i) los partidos son los encargados de legislar sobre la división de funciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. ii) Buena parte del Congreso se compone de exgobernadores que comprenden que su reelección depende considerablemente en mayor proporción de los distritos electorales en casa, que del apoyo de la

organización nacional del partido. iii) La indisciplina de los partidarios instituye que las intervenciones en el Congreso correspondan a intereses locales. iv) El sistema de partidos establece a los funcionarios la necesidad de tomar una posición política. Esto se traduce en que las agencias sean mas receptivas a los grupos de interés. Adicionalmente, de la ganancia que obtienen los grupos de interés se benefician en buena medida los gobiernos subnacionales. Por último, v) la indisciplina de partido generalizada es traducida en un sistema abierto, en donde, desde diferentes esferas los ciudadanos pueden influenciar la política nacional.

THE US CONSTITUTION

Singh, Robert.

En: *American Government and Politics: A Concise Introduction*.

Singh, Robert. London: Sage Publications, Incorporated, 2003. 25-45.

Tema: Constitución Federal – Gobierno de los Estados Unidos — Declaración de Independencia – Padres fundadores.

Resumen: Singh hace evidente las razones históricas de la vigencia y tipo de sistema gubernamental que instauró la Constitución de los Estados Unidos. Observa desde la existencia de las 13 colonias dependientes de la Corona británica y la poca autonomía con la que contaban las colonias, pasando por la declaración de independencia, hasta la convención constitucional. Es así como los eventos ocurridos en estos momentos históricos que la constitución norteamericana le da una relevancia completa a la división de poderes; al sistema de pesos y contrapesos; y al federalismo.

WHAT THE FRAMERS MEANT BY FEDERALISM

Diamond, Martin

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 44-53.

Tema: Constitución Federal – Federalismo.

Resumen: Diamond analiza lo que los *fundadores* querían como gobierno. Evidencia como las discusiones dadas entre Sherman y Madison muestran la conclusión de la convención constitucional, el federalismo. En otras palabras, las discusiones entre federalistas y nacionalistas dieron lugar a la creación de un

sistema de gobierno que asume las virtudes del sistema unitario y del sistema federal.

AMERICAN INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: AN OVERVIEW

O'Toole Jr., Laurence.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 1-32.

Tema: Relaciones intergubernamentales.

Resumen: El autor de esta introducción comprende a las relaciones intergubernamentales como la materia en la que se estudia cómo y que tanto los diferentes niveles gubernamentales se relacionan entre sí. Además, el concepto analiza cuales son y deberían ser los roles principales, responsabilidades y niveles de influencia de cada unidad gubernamental estadounidense. O'Toole, hace un breve resumen de la historia, contenido y conceptos que se encuentran alrededor de las RIG. La importancia de la Constitución, el legado del New Deal, el fin de la ACIR, los intentos de reformar el sistema de gobierno estadounidense, entre otros, son los variados temas que trata esta introducción.

THE ECONOMICS OF INTERGOVERNMENTAL GRANTS

Break, George.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 201-203.

Tema: Transferencias intergubernamentales.

Resumen: Break realiza una interesante categorización de las transferencias intergubernamentales en el sistema fiscal de los Estados Unidos. La clasificación es comprendida desde la flexibilidad de las transferencias para los beneficiados y como esta tienen influencia directa sobre los efectos de los programas de transferencia.

FEDERAL GRANTS-IN-AID TO STATE GOVERNMENTS: A POLITICAL ANALYSIS

Monypenny, Phillip.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 204-209.

Tema: Transferencias federales – Estados Unidos.

Resumen: Monypenny analiza el sistema fiscal interdependiente de los Estados Unidos desde la perspectiva de las transferencias federales. Hace una comparación del desarrollo del sistema de transferencias con las más comunes justificaciones de la clara interconexión del sistema fiscal. Concluye que el sistema de transferencias es una manera de refinar el federalismo, al corresponde al pluralismo pragmático que ha caracterizado la política de los Estados Unidos.

GOVERNMENTAL DIVERSITY: BANE OF THE GRANTS STRATEGY IN THE UNITED STATES

Reischauer, Robert.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 120-126.

Tema: Sistema intergubernamental – Diversidad gubernamental – Estados Unidos.

Resumen: Reischauer, en este histórico artículo, se concentra en la relevancia de las características del sistema político estadounidense sobre el contexto en el que se desarrollan las políticas. Dificultad establecida por la diversidad de unidades existentes en la estructura política. De manera general se establece que bajo el planteamiento del sistema político de los Estados Unidos la efectividad del gobierno a través de las relaciones intergubernamentales va a ser conflictivo.

GOVERNMENTS AS INTEREST GROUPS

Cammisa, Anne Marie.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 127-131.

Tema: Grupos de interés – Lobby.

Resumen: Cammisa estudia los grupos de interés asociados con los gobiernos locales y estatales que vienen ejerciendo influencia sobre el gobierno federal. Se resaltan de manera general las ventajas y debilidades de estas grupos de interés político subnacional de manera tal que se ha instituido un desafío para el establecimiento de la coalición de estas organizaciones alrededor de las transferencias federales.

WAYS OF ACHIEVING FEDERAL OBJECTIVES

Derthick, Martha.

En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*.

O'Toole Jr., Laurence (ed). Cuarta edición. Washington: CQ Press, 2007. 163-174.

Tema: Servicios Públicos – Massachusetts – Estrategias y Tácticas intergubernamentales.

Resumen: Derthick a través del estudio de la política estatal de servicios públicos de Massachusetts muestra el patrón de influencia entre todos los niveles gubernamentales. Se anotan las estrategias y tácticas implementadas por cada uno de los actores en la política de asistencia pública. La relevancia del artículo se fundamenta en que la ayuda federal se viene convirtiendo de acuerdo a varios autores en buena parte de las relaciones intergubernamentales. Éste estudio se centra en la ayuda federal a la política estatal determinando las maneras de influenciar a los otros niveles de gobierno estadounidenses. Es así como el artículo es relevante al momento de comprender como la ayuda federal es importante al momento de persuadir a los otros actores del sistema gubernamental.

Artículos académicos

ANOTHER LOOK AT BARGAINING AND NEGOTIATING IN INTERGOVERNMENTAL MANAGEMENT

McGuire, Michael y Agranoff, Robert. *Journal of Public Administration Research and Theory* No. 4, Vol. 14, (Oct 2004): 495-512

Tema: Gestión intergubernamental – Negociación.

Resumen: Los autores, especialistas en la gestión intergubernamental, estudian como la negociación es una herramienta comúnmente utilizada por los servidores públicos estadounidenses. Desde un enfoque positivo frente a las posibilidades de negociación que se encuentran en el sistema gubernamental de los Estados Unidos afirman que la negociación sobrepasa la influencia de la práctica de influencia por medio de transferencias o por contractualismos. Adicionalmente, establecen que la práctica de la negociación contribuye a mejores resultados desde una administración intersectorial.

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN 1996: THE END OF AN ERA

McDowell, Bruce D. *Publius: The journal of Federalism* No. 2, Vol. 27, (Spring, 1997): 111-127

Tema: Historia ACIR.

Resumen: El artículo muestra la alta relevancia de la ACIR sobre la práctica y estudio de las relaciones intergubernamentales. Establece que desde su origen en 1959 la comisión consultiva tuvo significativo a portes a la manera como se relacionan lo diversos gobiernos en los Estados Unidos. McDowell termina afirmando que darle fin a la ACIR corresponde al fin de una era del gobierno americano.

INTERGOVERNMENTAL GRANTS: A FORMAL MODEL OF INTERRELATED NATIONAL AND SUBNATIONAL POLITICAL DECISIONS

Volden, Craig. *Publius: The journal of Federalism*. No. 2, Vol. 37, (Spring 2007): 209-243.

Tema: Modelo de transferencias – Transferencias intergubernamentales.

Resumen: Desde la perspectiva de la competencia de todos los niveles gubernamentales estadounidenses por la financiación adecuada para proveer de servicios a los ciudadanos. Volden crea un modelo con el objetivo de examinar la dinámica política que se da alrededor de las transferencias intergubernamentales.

THE CHANGING PROPERTY TAX AND STATE-LOCAL RELATIONS

Sokolow, Alvin D. *Publius: The journal of Federalism*. No. 1, Vol. 28, (Winter, 1998): 165-187.

Tema: Impuesto a la propiedad – Discrecionalidad.

Resumen: El autor estudia profundamente la evolución del impuesto a la propiedad, pilar de las finanzas locales estadounidenses con el objetivo de determinar cómo las diversas restricciones que se han generado desde el nivel estatal y federal sobre este ingreso local han afectado la discrecionalidad de éste al momento de determinar las políticas públicas.

MONEY AND MANDATES: THE POLITICS OF INTERGOVERNMENTAL CONFLICT

Gormley, William T. *Publius: The journal of Federalism*. No. 4, Vol. 36, (Fall 2006): 523-540.

Tema: Transferencias intergubernamentales – Educación – Salud – Recursos Naturales – Conflicto intergubernamental.

Resumen: Gormley estudia como el flujo de mandatos y de financiación a través de las transferencias intergubernamentales determina el nivel de conflicto de las relaciones intergubernamentales. Se concluye que en los sectores que desde el nivel federal son asumidos con amplios caudales de dinero y de políticas nacionales existirá una mayor probabilidad de conflicto entre los diversos niveles; hasta llegar a litigios ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, en los sectores como el de la educación y la salud, en donde, la financiación federal es alta pero los mandatos no son tan numerosos se darán menos conflictos.

RETHINKING FISCAL FEDERALISM

Super, David A. *Harvard Law Review*, No. 8, Vol. 118, (Jun., 2005): 2544-2652.

Tema: Federalismo fiscal – Estados Unidos – Relaciones fiscales federal/estatal.

Resumen: El artículo se fundamenta en las teorías sobre el federalismo desde la perspectiva fiscal. Se determina que hay tres modelos que justifican la financiación federal a los estados: i) la financiación federal tiene el objetivo de aislar a los estados de una determinación fiscal. ii) La financiación federal va en dirección a incentivar a los estados a seguir una política del gobierno central. Por último, iii) la financiación por parte del gobierno nacional se da en razón de su capacidad fiscal. Observa, por ejemplo, como la Corte Suprema de Justicia ha establecido nueva jurisprudencia sin sustento en ninguno de los modelos del federalismo fiscal.

GEORGE W. BUSH'S FEDERAL AID LEGACY

Benton, Edwin J. *Publius: The journal of Federalism*. No. 3, Vol. 37, (Summer 2007): 371-389.

Tema: Ayuda federal –George W. Bush – K-12 – No Child Left Behind.

Resumen: Benton estudia el gobierno de George W. Bush en términos de la ayuda federal. De manera general, se establece que en parte los lamentables eventos

ocurridos durante su administración, el huracán Katrina y los ataques terroristas, fueron influencia para que la política doméstica de ayuda federal de Bush II se concentrara en el nivel local. Una perspectiva que no se había hecho evidente desde hace más de 20 años y que queda como marca de las dos administraciones Bush.

AMERICAN FEDERALISM AND THE SEARCH FOR MODELS OF MANAGEMENT

Agranoff, Robert y McGuire, Michael. *Public Administration Review*. No. 6, Vol. 61, (Nov. - Dec., 2001): 671-681.

Tema: Gestión intergubernamental – Sistema intergubernamental estadounidense.

Resumen: Una de las características del sistema intergubernamental estadounidense más interesantes es su resiliencia o acomodo a nuevos contextos políticos, económicos o sociales. Agranoff y McGuire desarrollan cuatro modelos de gestión que han encontrado alrededor del sistema interniveles: el modelo jerárquico (top-down), el benefactor-beneficiado (donor-recipient), el jurisdiccional (jurisdiction-based) y el de red (network). Concluyen que los últimos dos modelos van a tener mayor prevalencia bajo las nuevas dinámicas de relaciones entre numerosos actores en diversos contextos.

NATIONAL-STATE RELATIONS: COOPERATIVE FEDERALISM IN THE TWENTIETH CENTURY

Zimmerman, Joseph F. *Publius*, No. 2, Vol. 31, *Essays in Memory of Daniel J. Elazar* (Spring, 2001): 15-30.

Tema: Federalismo dual – Federalismo cooperativo.

Resumen: Zimmerman estudia las relaciones federal/estatal sobre la base del federalismo estadounidense. Observa las teorías del federalismo dual y del federalismo cooperativo desde la perspectiva del poder del Congreso de los Estados Unidos para determinar que ambos conceptos son válidos en la actualidad de acuerdo a la política que se investigue.

INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIPS AND THE FEDERAL PERFORMANCE MOVEMENT

Radin, Beryl A. *Publius*, No. 1, Vol. 30, The State of American Federalism, 1999-2000 (Winter, 2000): 143-158.

Tema: Relaciones intergubernamentales – Resultados – Administración – Información – Control.

Resumen: Radin estudia los esfuerzos realizados por el gobierno federal para dar equilibrio a dos momentos de conflicto intergubernamental: el de dar al nivel estatal suficiente flexibilidad manteniendo niveles de resultados satisfactorios para quienes financian como para los que autorizan los programas. De manera específica se anotan los métodos que utilizan las agencias federales para que, como financiadores de los programas, los niveles implementadores de estos asuman las metas federales. Se determinan 6 acercamientos específicos: las asociaciones de desempeño, los incentivos, las medidas negociadas, la creación de metas de desempeño en la legislación, el establecimiento de estándares y las exenciones.

INTERGOVERNMENTAL ROLES AND RESPONSIBILITIES INVOLVING NONFEDERAL FORESTS IN THE UNITED STATES: AN ASSESSMENT OF FEDERAL AND STATE CONDITIONS

Ellefson, P.V., C.M. Hibbard, and M. A. Kilgore. *Society and Natural Resources*. No.20, 2007: 561-575.

Tema: Gobierno de los Estados Unidos – Reservas no-federales – Roles.

Resumen: El artículo se refiere a las dinámicas intergubernamentales que se gestan alrededor de los millones de hectáreas de reservas forestales en el país. La administración de estas reservas es manejada por el gobierno central con ayuda de los estados. Es importante anotar que este sector muestra en términos generales una relación federal-estatal prospera en los cerca de 187 programas federales dispuestos para éste. A pesar de conflictos típicos de las relaciones intergubernamentales estadounidenses como: obstáculos administrativos, falta de visión conjunta sobre el problema, etc. los niveles federal y estatal establecen lazos positivos por medio de asistencia técnica, monitoreos conjuntos etc.

HORIZONTAL FEDERALISM: EXPLORING INTERSTATE INTERACTIONS

Bowman, Ann O`M. *Journal of public Administration Research and Theory*. No. 4, Vol. 14, 2004: 535-546.

Tema: Cooperación interestatal – Relaciones intergubernamentales horizontales.

Resumen: Las relaciones intergubernamentales incluyen todo tipo de dinámicas dentro del sistema político de los Estados Unidos. Bowman estudia las relaciones horizontales de los estados. La cooperación interestatal es el tema principal, en donde se observa como los estados han desarrollado varios métodos para dar solución a problemas comunes. Contratos, acciones legales multiestatales y leyes uniformes son las herramientas de cooperación interestatal. Adicionalmente, se anota como el nivel de desarrollo institucional de cada estado es determinante al momento de cooperar en mayor o menor medida. El objetivo principal del artículo se manifiesta en la intención de que nuevos instrumentos de cooperación pueden convertirse en alternativa de la expandida práctica legislativa.

AMERICAN FEDERALISM AND INTERGOVERNMENTAL INNOVATION IN STATE-TRIBAL RELATIONS

Steinman, Erich. *Publius*. No. 2, Vol. 34, (Spring, 2004): pp. 95-114.

Tema: Gobiernos Indígenas – Estados – Estados Unidos.

Resumen: Steinman resalta los avances de la relación de los niveles gubernamentales con los gobiernos indígenas. Es un artículo relevante en la medida que la relación entre los gobiernos estatales y los tribales ha sido calificada como una relación intergubernamental conflictiva. Sin embargo, se establece que desde 1970 se han construido varios mecanismos de cooperación sobrepasando los problemas políticos y legales que instauraron obstáculos a esta nueva relación intergubernamental en el sistema político de los Estados Unidos.

TRIBES AND STATES: A NEW ERA IN INTERGOVERNMENTAL AFFAIRS

Mason, Dale W. *Publius*. No. 1, Vol. 28, (Winter, 1998): pp. 111-130.

Tema: Gobiernos indios – Estados – Relaciones Intergubernamentales

Resumen: En este artículo académico, Mason observa la relación entre los estados y los gobiernos indios. La posición es clara y definitiva en que este tipo de relación intergubernamental es determinantemente conflictiva. Durante los últimos años

uno de los factores de conflicto ha sido el de los juegos de azar en los territorios tribales. El Congreso de los Estados Unidos asigno una norma federal para menguar las hostilidades entre estos dos gobiernos. Sin embargo, el autor anota que la legislación no solo no ha sido suficiente, sino que ha generado nuevos elementos conflictivos. Adicionalmente, se establece que la experiencia en el estado de Nuevo Mexico es relevante al momento de emprender nuevas acciones legislativas frente al t3pico.

ANEXO 2. Análisis histórico de las finanzas intergubernamentales²

1. LOS INGRESOS

Los ingresos de los diferentes niveles gubernamentales estadounidenses es un tema esencial para comprender la dinámica de las relaciones intergubernamentales en su carácter financiero y fiscal. Wright en su amplia investigación acerca de las relaciones intergubernamentales compila un análisis financiero del gobierno de los Estados Unidos, concentrándose en la dinámica fiscal del siglo XX hasta mediados de la década de 1980. Sus aportes conceptuales son importantes como guía de este estudio.

De forma general, se debe comprender que el sector público estadounidense tiene un importante rol dentro de su economía. Para 1985 los ingresos acumulados por todas las unidades gubernamentales fueron cercanos al equivalente del 36% del Producto Nacional Bruto.³ De manera tal que el gobierno se encuentra en la capacidad de ejecutar numerosas políticas que se traduzcan, entre otras, en desarrollo y en bienestar.

Wright, entonces, observa atentamente los ingresos generales (los ingresos por impuestos; por cargos y misceláneos; y los intergubernamentales) de los diferentes niveles de gobierno desde 1902 hasta 1985. De manera general, el gobierno federal ha obtenido históricamente sus ingresos principalmente de los impuestos. Desde 1902 hasta 1985 el porcentaje de los impuestos en el total de ingresos del gobierno nacional nunca fue menor al 68,8%.⁴ La otra fuente principal de ingresos generales fue la de cargos y misceláneos el cual se mantuvo entre el 10,7 y el 31,2%.⁵ Situación contraria en los ingresos intergubernamentales que han sido constantemente insignificantes.

Vale la pena resaltar que aunque los porcentajes de aporte por parte de los impuestos y los cargos y misceláneos han sido medianamente constantes, el total de ingresos del gobierno federal ha aumentado considerablemente de 0,7 miles de millones de dólares en 1902 a 560,4 miles de millones de dólares en 1985.⁶

El nivel estatal, dentro del panorama de los ingresos generales, ha sufrido alteraciones significativas en términos de los porcentajes que aportan los diferentes tipos de

² Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado.

³ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 201.

⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

⁵ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

ingreso que componen este rubro. En primer lugar, los impuestos, aunque se mantienen como fuente principal, dejaron de ser exageradamente importantes pasando del 82,1% de los ingresos generales en 1902 a representar el 58,9% en 1985.⁷ Segundo, diametralmente diferente es el panorama en los ingresos intergubernamentales que asumen históricamente los estados, en donde en 1902 solo equivalían al 4,7% y en 1985 el 24,6% de los ingresos generales.⁸ El aumento en las transferencias y ayudas federales es entonces evidente.

Tercero, los ingresos por parte de los cargos y misceláneos fueron constantes entre 1902 y 1985 encontrándose entre el 7,9 y el 16,5% de los ingresos generales estatales.⁹ Por último, es evidente que los ingresos que vienen recaudando los estados crecieron notablemente pasando de escasos 0,2 miles de millones de dólares en 1902 a 365,3 miles de millones de dólares en 1985.¹⁰

El nivel local, en los años señalados, tiene un comportamiento similar al de los estados en términos de ingresos generales. Los impuestos han dejado de ser el principal ingreso cediendo este rol a los ingresos intergubernamentales. A principios del siglo XX, en 1902 exactamente, los impuestos correspondían al 82,4% de los ingresos generales; mientras que en 1985, disminuyendo progresivamente a lo largo del siglo, esta categoría representaba solo el 38%.¹¹

Por otro lado, los ingresos intergubernamentales crecieron considerablemente durante buena parte del siglo pasado como sección fundamental de los ingresos del nivel local. Desde 1902 hasta 1985, los ingresos por transferencias federales y estatales, pasaron de representar el 6,6% de los ingresos generales a figurar como la principal fuente de ingresos con el 39%.¹² También, al igual que en los estados, los ingresos por cargos y misceláneos se mantuvieron constantes y los ingresos aumentaron considerablemente de 0,9 miles de millones de dólares en 1902 a 354,2 miles de millones de dólares en 1985.¹³

⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

¹⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

¹¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

¹² Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

¹³ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

Ingresos generales por nivel de gobierno y fuente de ingresos: 1902 – 1985

Nivel de gobierno	Tipo de fuente de ingreso			
	Impuestos (porcentajes)	Cargos misceláneos (porcentajes)* y	Intergubernamental (porcentajes)	Total de ingresos generales (miles de millones de dólares)**
Nacional				
1902	78.6	21.4	-	(.7)
1913	68.8	31.2	-	(.9)
1922	79.9	20.1	-	(4.2)
1927	76.5	23.5	-	(4.4)
1932	71.3	28.7	-	(2.5)
1936	76.3	23.7	-	(5.1)
1940	78.7	21.2	-	(6.2)
1950	87.8	12.2	-	(40.1)
1960	88.4	11.6	-	(87.1)
1970	89.3	10.7	-	(163.6)
1980	83.7	15.9	.4	(419.1)
1985	81.1	18.6	.3	(560.4)
Estatad				
1902	82.1	13.2	4.7	(.2)
1913	80.1	15.7	4.2	(.4)
1922	75.5	14.5	10.0	(1.3)
1927	79.8	12.4	7.8	(2.0)
1932	78.0	11.0	11.0	(2.4)
1936	71.3	8.1	20.6	(3.7)
1940	75.6	7.9	16.5	(4.4)
1950	70.4	8.1	21.4	(11.3)
1960	65.9	9.4	24.7	(27.4)
1970	61.8	12.3	26.0	(77.8)
1980	58.7	13.8	27.5	(233.6)
1985	58.9	16.5	24.6	(365.3)
Local				
1902	82.4	11.0	6.6	(.9)
1913	79.9	14.2	5.9	(1.6)
1922	79.4	12.3	8.3	(3.9)
1927	75.9	13.9	10.2	(5.9)
1932	75.1	10.6	14.3	(5.7)
1936	66.1	7.3	26.6	(6.2)
1940	75.6	7.9	16.5	(6.9)
1950	70.4	8.1	21.5	(14.0)
1960	65.9	9.4	24.7	(33.0)
1970	61.7	12.3	26.0	(80.9)
1980	37.1	18.8	44.1	(232.5)
1985	38.0	23.0	39.0	(354.2)

* Las filas de cifras de cada año, bajo cada nivel de gobierno, suman el 100% de los ingresos de todas las fuentes.

**Las cifras entre paréntesis son las cantidades (en miles de millones de dólares) del total de ingresos generales.

Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos. 1977 Census of Governments, Tropical Studies, GC77(6)-4, Historical Statistics On Governmental Finances and Employment (Washington, D. C., Government Printing Office, 1978).

Tomado de: Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 205.

Ahora bien, en los ingresos generales no es el único momento en el que los diversos niveles de gobierno estadounidense se relacionan. La participación en los principales impuestos por parte de los tres niveles de gobierno es otro momento fiscal para que estos interactúen. Son tres los impuestos principales dentro del sistema impositivo estadounidense: el impuesto al ingreso, el impuesto a las ventas y el impuesto a la propiedad. Nuevamente, Wright estudia como los niveles federal, estatal y local obtienen ingresos propios de cada uno de estos impuestos entre el año de 1952 y el de 1985.

En primer lugar, el impuesto a los ingresos ha sido uno de los ingresos fiscales de mayor importancia para el gobierno federal históricamente. En 1952 el 96,3% de los impuestos al ingreso correspondían al gobierno central,¹⁴ dejando una porción pequeña a los otros dos niveles gubernamentales. Sin embargo, desde ese momento hasta 1985 hubo una tendencia a la disminución en el porcentaje federal dando lugar a una mayor participación de los otros niveles. Entonces, se establece que en 1985 de los impuestos al ingreso le correspondió al nivel nacional, el 81,4%, al nivel estatal el 16,9% y al nivel local el 1,7%.¹⁵

En segundo lugar, bajo el impuesto a las ventas y recaudación en bruto se proporciona otra dinámica dentro de estos años. En 1952 el gobierno federal obtenía el 59,6% de este rubro, los estados el 36,5% y el nivel local el 3,9%.¹⁶ Empero, desde ese momento hasta 1985 se ha dado un vuelco fundamental. Desde 1967 el nivel estatal asumió la mayor parte del impuesto a las ventas y recaudación en bruto. Se establece, así, que en 1985 le correspondió a los estados el 60% de los impuestos a las ventas.¹⁷ Dejando al nivel federal con el 28,1% y al nivel local con el 11,9% de este tipo de impuesto.

Por último, el impuesto a la propiedad mantuvo dentro los años observados por Wright considerable estabilidad. En el panorama presentado alrededor de este impuesto solo participan los niveles estatal y local. Es pertinente mencionar que es este la principal fuente de ingresos, en términos impositivos, para el nivel local. Desde 1952 hasta 1985 le corresponde al nivel local más del 95% de los ingresos causados por esta fuente.¹⁸ Así, aunque pequeña, los estados tienen una participación interesante en este rubro.

¹⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

¹⁵ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

¹⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

¹⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

¹⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

De manera general, el panorama presentado por Wright desde el foco de los ingresos muestra una serie de interacciones entre los varios niveles gubernamentales presentes en el sistema de los Estados Unidos. Se aprecia que bajo la perspectiva de los ingresos generales la fuente intergubernamental ha tomado un protagonismo especial para los niveles estatal y local. En la misma dirección se comienza a comprender la complementariedad natural del sistema estadounidense al dividirse la participación en los principales impuestos. Otros momentos fiscales del sistema muestran la dinámica entre los niveles federal, estatal y local. Estos son: las exclusiones y deducciones, el aumento de los ingresos de parte del nivel estatal, el impuesto a la propiedad, entre otros.

Dominios fiscales: partes de los gobiernos nacional, estatales y locales de los principales ingresos fiscales para años seleccionados: 1952-1985

Tipo impuesto												
Año	Ingreso				Ventas y recaudación en bruto				Propiedad			
	Nacional	Estatad	Local	Total**(miles de millones de dólares)	Nacional	Estatad	Local	Total**(miles de millones de dólares)	Estatad	Local	Total**(miles de millones de dólares)	
	(porcentajes)*					(porcentajes)*					(porcentajes)*	
1952	96.3	3.5	0.2	(51.0)	59.6	36.5	3.9	(15.6)	4.6	95.4	(8.7)	
1957	95.5	4.2	0.3	(59.5)	54.1	41.0	4.9	(20.5)	3.9	96.1	(12.9)	
1962	93.9	5.7	0.4	(70.4)	49.8	44.6	5.6	(26.9)	3.7	96.3	(19.1)	
1967	91.4	7.6	1.0	(93.5)	43.4	51.1	5.5	(36.4)	3.4	96.6	(26.1)	
1972	86.6	11.9	1.5	(146.5)	34.9	57.6	7.5	(57.6)	3.0	97.0	(42.9)	
1977	84.6	13.9	1.5	(250.1)	27.6	62.5	9.9	(83.9)	3.7	96.3	(62.6)	
1980	84.8	13.8	1.4	(364.1)	28.6	60.6	10.8	(112.0)	4.2	95.8	(68.5)	
1982	84.1	14.4	1.5	(413.1)	32.8	56.6	10.6	(139.3)	3.8	96.2	(81.9)	
1985	81.4	16.9	1.7	(481.5)	28.1	60.0	11.9	(175.4)	3.8	96.2	(103.8)	

*Las filas e cifras para cada año suman 100% (excepto por errores al redondear) para cada fuente principal de impuestos.

**Los totales entre paréntesis son las sumas (en miles de millones de dólares) de impuestos cobrados.

Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 1977 Census of Governments, Tropical Studies, GC77(6)-4, Historical Statistics on governmental Finances and Employment (Washington, D. C., Government Printing Office, 1978).

Tomado de: Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 208.

1.1. Pérdida de ingresos federales.

Una parte fundamental dentro de las relaciones fiscales intergubernamentales corresponde a los *gastos fiscales* como carácter compensatorio. Los gastos fiscales son entendidos como “perdidas de ingresos atribuibles a cláusulas de las leyes fiscales federales que permiten una especial exclusión, exención o deducción del ingreso bruto, o que ofrecen un crédito especial, una tasa preferencial de impuestos o una prórroga a la obligación fiscal”¹⁹.

En otras palabras, los gastos fiscales son ingresos que deja de percibir el Tesoro de los Estados Unidos que se dejan en manos de los contribuyentes. Sin embargo, aunque no tan evidente, esta normatividad tiene una importante influencia sobre las relaciones intergubernamentales. De acuerdo con un estudio citado por Wright estas pérdidas están vinculadas a mejores recaudos por parte de los estados y de los gobiernos locales.²⁰ Ahora bien, la reforma fiscal de 1986 eliminó la deducibilidad del impuesto sobre las ventas de modo tal que los ingresos fiscales a nivel estatal se verán afectados a partir de ese momento.²¹

1.2. Nivel estatal: aumento de ingresos.

Como se puede inferir de los anteriores párrafos el nivel estatal ha modificado su papel en el campo financiero y fiscal que ha principio del siglo anterior se encontraba deteriorado. El aumento de sus ingresos se ha concentrado, como se vio anteriormente, en su mayor participación en los impuestos sobre el ingreso, sobre el de propiedad y especialmente en el impuesto a las ventas, su principal fuente de ingresos. Como Wright expresa: “el gobierno estatal ha sido el punto focal y el puntero en la carrera fiscal de las RIG [relaciones intergubernamentales], a corto y largo plazo. Pese a altibajos en los ciclos económicos, políticos e internacionales, el cobro del impuesto estatal ha registrado continuamente un aumento anual de cerca de 10% durante los últimos 30 años [1955-1985]”²².

En la misma dirección Monypenny afirma que los ingresos estatales, especialmente por medio de impuestos, han ido incrementando considerablemente. Determina que la fortaleza fiscal

¹⁹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. pp. 228-229.

²⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 232.

²¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 239.

²² Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 238

de los estados, entonces, ha correspondido a la necesidad de ajustarse al mismo aumento de responsabilidades en los sectores en donde las transferencias del nivel federal no han estado a la mano.²³

No obstante, es pertinente observar los postulados de Super, quien plantea una discusión contemporánea alrededor de los ingresos que se fundamentan en la relación estatal/federal. Esta vez desde las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos y el Congreso en correspondencia con la capacidad de los estados de aumentar sus recursos.

It has focused, however, on only two relatively narrow threats to states' fiscal integrity: money judgments and the cost of compliance with federal regulations. Largely ignored have been the federal government's complex interactions with states over raising revenues. [...] It finds that Congress and the Court have been weakening states' fiscal positions by hobbling states' revenue-raising capacities in ways difficult to reconcile with both institutions' strong pro-state rhetoric - and likely swamping the effects of any modest reductions in federal mandates.²⁴

De esta forma, se puede reafirmar como las relaciones fiscales intergubernamentales involucran a varios actores; todos con trascendencias en los diferentes niveles. A pesar de la alta relevancia que tienen los estados en el sistema intergubernamental estadounidense y del buen manejo político y administrativo de los ingresos en comparación con el nivel federal y local; estos se pueden encontrar con varios obstáculos generados por la Corte Suprema y el Congreso en dirección a continuar aumentando sus ingresos.

1.3. Nivel local

Desde el punto de vista de las unidades gubernamentales locales, las relaciones intergubernamentales financieras toman un rumbo interesante. Desde la perspectiva de los ingresos el nivel local viene siendo cada vez más robusto. Como Wright complementa: “en 1985 recaudaron [los gobiernos locales] 96% de todos los impuestos a la propiedad, una sexta parte de todos los impuestos, la quinta parte de todos los ingresos propios, y una tercera parte de todos los cargos e ingresos misceláneos”²⁵. Además, como se ha revisado previamente, los ingresos intergubernamentales se vienen consolidando como claves dentro del panorama financiero del nivel local.

²³ Comparar Monypenny, Phillip. “Federal grants-in-aid to state governments: a political analysis”. En: *American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues*, 2007. p. 206.

²⁴ Ver Super, David A. “Rethinking Fiscal Federalism”. *Harvard Law Review*, Vol. 118, (Jun., 2005): p. 2593.

²⁵ Ver Wright. Para entender las relaciones intergubernamentales. p. 241.

La dinámica que se genera alrededor de los ingresos por parte de las unidades gubernamentales locales se podrían describir como un juego de suma cero debido a que “los cinco tipos de entidades locales [...] compiten por una parte limitada de un conjunto fijo de fuentes de ingreso”²⁶. Los datos que reúne Wright de los años entre 1952 y 1985 son claves para comprender esta afirmación y, por supuesto, para comprender las interacciones de estas entidades en el campo fiscal.

Se comprende que entre los años citados los gobiernos locales han aumentado de manera continua sus ingresos. Las cifras demuestran “la expansión, a largo plazo, de ingresos por impuestos generales, de ingresos propios, intergubernamentales y de impuesto a la propiedad, [que además] subrayan [...] la coalición pro crecimiento”²⁷. En este punto es importante mencionar que buena parte de los ingresos intergubernamentales provienen por parte de los respectivos estados. “De 1975 a 1984, las proporciones de la ayuda estatal son cuatro o cinco veces mayores que las proporciones de ayuda federal”²⁸.

1.4. Impuesto a la propiedad.

El impuesto a la propiedad es uno de los elementos fiscales más importante del gobierno local debido a que “sigue siendo una fuente considerable y creciente de ingresos para los gobiernos locales”²⁹. Este importante ingreso tiene trascendencia en las relaciones intergubernamentales local-estatales. En primer lugar, desde el punto de vista de las políticas los gobiernos locales dependen muchas veces de decisiones estatales debido a que las respectivas constituciones y estatutos establecen límites a las tasas del impuesto de propiedad.³⁰

En segundo lugar, en términos del proceso el impuesto a la propiedad instaaura la relación constante entre los gobiernos locales y estatales. Un constante evento se da a causa de las apelaciones de los ciudadanos a la valuación fiscal de la propiedad realizada por los entidades locales. “Las apelaciones se dan habitualmente a nivel local, en primera instancia, pero también

²⁶ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 284.

²⁷ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 285.

²⁸ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 256.

²⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 247.

³⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 248.

es común tener una instancia de apelaciones a nivel estatal, frecuentemente llamada comisión fiscal estatal”³¹.

Como último elemento de interacción estatal-local originado en el impuesto a la propiedad se observan los procedimientos. Un buen ejemplo se da alrededor del proceso para adecuar la valuación local con la estatal. Este procedimiento, la igualación estatal, tiene una trascendencia sobre la política de ayuda estatal. “Entre los varios objetivos de la ayuda del estado a la educación primaria y secundaria están la reducción del impacto del impuesto a la propiedad y a la compensación por diferencias en la valuación calculada por alumno”³².

De esta manera, es importante mencionar la alta relevancia que tiene el impuesto a la propiedad para los gobiernos locales, no solo desde la perspectiva fiscal, sino como un factor de autonomía. “El impuesto a la propiedad es el último bastión de la autonomía local en el sistema fiscal intergubernamental de los Estados Unidos”³³. Adicionalmente, el impuesto a la propiedad es fundamental en la autonomía para los gobiernos locales en el sentido que este ingreso propio asegura la influencia de estos en las políticas públicas.³⁴ Es así como, el estudio de Solkrow en donde observa el impuesto a la propiedad cobra relevancia. Al observar como en los últimos años las restricciones en las tasas y en la recolección al impuesto a la propiedad por parte de los estados ha afectado la discrecionalidad de los gobiernos locales.³⁵

2. GASTOS

Las finanzas intergubernamentales de los Estados Unidos no estarían completas sin la asignación de los gastos ejecutados por los diferentes niveles gubernamentales estadounidenses.

Una vez más Wright presenta un estudio histórico de las finanzas intergubernamentales. En esta ocasión de la asignación de los gastos en los años de 1913, 1948, 1962, 1978, 1985. Las cifras presentadas muestran varios datos, los más importantes para la presente investigación son: los porcentajes de todos los gastos públicos y la ayuda federal en miles de millones de dólares.

³¹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 249.

³² Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. pp. 249-250.

³³ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 251.

³⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 253.

³⁵ Comparar Sokolow, Alvin D. “The Changing Property Tax and State-Local Relations”. *Publius: The journal of Federalism*, Vol. 28, (Winter, 1998) p. 186.

En primer lugar, el gobierno federal presentó un aumento sustantivo en su participación en el gasto total desde 1913 hasta 1985, pasando de solo el 30,2 al 65,8% respectivamente.³⁶ El robusto gobierno nacional representando las cifras de 1985 es consecuencia de la adopción en 1913 de la Decimosexta Enmienda, en donde se adoptó el impuesto sobre la renta del cual participa en alto porcentaje este nivel gubernamental.³⁷ Igualmente ocurrió con la ayuda federal aumentando sus transferencias de 0,012 miles de millones de dólares en 1913 a 107,2 miles de millones de dólares en 1985.³⁸

En segundo lugar, el nivel estatal creció en su participación en los gastos totales al igual que lo ocurrido con el gobierno nacional. Aunque no tan exagerada en comparación con la del nivel federal su participación pasó de ser del 11,6% en 1913 a 18,1% en 1985, con un tope máximo en los años seleccionados en 1978 con un aporte del 20,2%.³⁹ Sin embargo, si fue excedido el incremento de las transferencias tanto como lo es en el nivel nacional. De modestos 0,091 miles de millones de dólares en 1913 pasó a transferir 121,6 miles de millones de dólares en 1985.⁴⁰ Es pertinente aclarar que las transferencias tanto federales como estatales tuvieron su mayor impulso solo desde 1978.

Por último, el nivel local tuvo una alteración significativa en su participación porcentual de todos los gastos públicos. En 1913 el gobierno local en conjunto representaba el 58,3% de los gastos totales.⁴¹ Sin embargo, desde 1948 hasta 1985 su aportación solo se encontró entre el 15,8% y el 18,9%.⁴²

Cuadro VI.1. Medidas de gasto nacional, estatal y local, y niveles de empleo: 1913, 1948, 1962, 1978 y 1985

	1913	1948	1962	1978	1985
Gastos del gobierno nacional					
Cantidad en dólares (miles de millones)	0.970	35.6	113.4	479.3	1032.1
Dólares per cápita*	10	243	610	2198	4324
Porcentaje del PNB**	2.5	13.7	20.1	22.5	25.8
Porcentaje de todo los gastos públicos	30.2	64.9	64.5	64.0	65.8
Ayuda federal (en miles de millones)	0.012	1.8	7.7	79.2	107.2

³⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

³⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 286.

³⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

³⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

⁴⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

⁴¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

⁴² Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

de dólares)					
Gastos del gobierno estatal (de ingresos propios)					
Cantidad de dólares (miles de millones)	0.372	9.4	29.2	151.8	284.6
Dólares per cápita*	4	64	157	614	1192
Porcentaje del PNB**	0.9	3.6	5.2	7.1	7.1
Porcentaje de todo los gastos públicos	11.6	17.1	16.6	20.2	18.1
Ayuda estatal (en miles de millones de dólares)	0.091	3.3	10.4	65.3	121.6
Gastos del gobierno local (de ingresos propios)					
Cantidad en dólares (miles de millones)	1.9	9.9	33.2	118.2	252.9
Dólares per cápita*	19	68	179	540	1059
Porcentaje del PNB**	4.7	3.8	5.9	5.5	6.3
Porcentaje de todo los gastos públicos	58.3	18.0	18.9	15.8	16.1
Empleo (EETC*** en miles)					
Nacional	388	2076	2514	2747	2802
Estatad	-	963	1478	2966	3177
Local	-	3002	4480	7758	7966
*Población de los Estados Unidos (en millones)	97.2	146.6	185.8	218.7	238.7
**PNB (miles de millones de dólares)	39.6	259.1	563.8	2127.6	3998.1
***Empleos equivalentes de tiempo completo					

Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 1977 Census of Governments, Tropical Studies, GC77(6)-4, Historical Statistics on governmental Finances and Employment (Washington, D. C., Government Printing Office, 1978).

Tomado de: Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 287.

Ahora bien, un cambio en los conceptos financieros alteran el panorama. Previamente se han observado las cifras de los diferentes niveles en relación con los gastos totales. Observar los *gastos directos generales*⁴³ insta al nivel local con mayor protagonismo en el campo intergubernamental.⁴⁴ Desde esta perspectiva los gobiernos locales participan en mayores proporciones que desde el restringido enfoque de los gastos totales. Por ejemplo, en 1985 el nivel local participo desde la perspectiva de los gastos totales con el 16,1%, mientras que desde los gastos directos generales este nivel apporto el 27,5%.⁴⁵ Adicionalmente, es importante mencionar que el papel del nivel estatal se mantuvo desde ambas perspectivas y, como es de esperarse, el rol

⁴³ *Gastos directos generales*: gasto directo corresponde al nivel gubernamental que en última instancia ejecuta el dinero. Los gastos generales, a diferencia de los gastos totales, no tiene en cuenta los gastos que corresponden a empresas de servicios públicos, tiendas de licores y fideicomisos de seguridad social.

⁴⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 290.

⁴⁵ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 290.

del gobierno federal disminuyo pasando, en 1985, de aportar el 65,8% de los gastos totales a participar con el 53,7% de los gastos directos generales.⁴⁶

Gasto directo general por nivel de gobierno: 1913, 1948, 1978 y 1985

	1913	1948	1962	1978	1985
	(en miles de millones)				
Nacional	0.96	32.4	89.0	268.8	640.3
Estatad	0.30	6.2	20.4	112.5	223.6
Local	1.77	11.5	39.8	183.0	328.6
Total	3.03	50.1	149.2	564.3	1192.5
	(porcentajes)				
Nacional	31.7	64.6	59.6	47.7	53.7
Estatad	9.8	12.4	13.7	19.9	18.8
Local	58.5	23.0	26.7	32.4	27.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos, 1977 Census of Governments, Tropical Studies, GC77(6)-4, Historical Statistics on governmental Finances and Employment (Washington, D. C., Government Printing Office, 1978).

Tomado de: Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 290.

Con el objetivo de comprender la asignación de los recursos desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, Wright identifica los sectores que requieren de mayor participación intergubernamental. De manera general, comprende que estos son: la educación; las carreteras; la salud y los hospitales; el bienestar social; los recursos naturales y la transportación aérea. Los datos presentados por Wright corresponden los gastos directos e intergubernamentales.

Por ejemplo: esto significa que los gastos nacionales para la educación no son simplemente los que se gastan directamente en su apoyo, como los préstamos y becas a estudiantes y el dinero para administrar el Departamento de Educación de los Estados Unidos. Los gastos nacionales también incluyen la ayuda educativa nacional (intergubernamental) a los estados y gobiernos locales.⁴⁷

En primer lugar, el sector de la educación desde la perspectiva de los gastos directos e intergubernamentales ha tenido fluctuaciones entre los diversos niveles de gobierno durante los años señalados. De manera general, se hace evidente que mientras el nivel local disminuyo su aportación progresivamente, los estados y el gobierno federal incremento su participación. El nivel central paso de ejecutar el 8% del gasto directo en 1960 a participar con el 14% en 1985.⁴⁸ El incremento fue también en la esfera estatal pasando del 41% en 1960 a participar

⁴⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 290.

⁴⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 292.

⁴⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

mayoritariamente con el 55% en 1985.⁴⁹ Como se puede inferir, el gobierno local descendió dramáticamente su aportación porcentual a los gastos en educación desde 1960 hasta 1985 de un 51% al 31%.⁵⁰

Otro sector en el que se hacen notar cambios porcentuales en la dinámica del gasto directo e intergubernamental entre 1960 y 1985 es el del bienestar social. Esta importante asignación del gasto ha sido asumida por el gobierno federal en un alto porcentaje. Desde 1960 hasta 1985 su margen de participación en este gasto pasó del 48 al 72%, respectivamente.⁵¹ De manera tal que los niveles estatal y local fueron disminuyendo su rol en esta asignación. Es pertinente anotar que el gobierno local entre los años señalados perdió 14 puntos porcentuales, hasta llegar a aportar exclusivamente el 2% en 1985.⁵²

El último sector que ha sufrido cambios notables en la repartición porcentual del gasto directo e intergubernamental corresponde a la transportación aérea. Los cambios se han dado entre el nivel gubernamental federal y la esfera local. Aunque el primero aportó más de la mitad de esta asignación durante todos los años estudiados por Wright (57% - 77%);⁵³ el nivel local dirigió mayores recursos a este sector desde 1960 hasta 1985, pasando de participar con el 19% en 1960 a aportar el 35% en 1985.⁵⁴ Vale la pena mencionar que el nivel estatal mantuvo regularidad en su participación entre el 4 y el 11%.⁵⁵

Ahora bien, los otros sectores considerados por Wright en su estudio: el de las carreteras, el de los recursos naturales y el de la salud y los hospitales; mantuvieron regularidad en las aportaciones de cada nivel. De manera especial, el sector de la salud y los hospitales tuvieron durante los años investigados una repartición igualitaria desde los gastos directos e intergubernamentales entre el 29% y el 37% en todos los niveles gubernamentales.⁵⁶

Por otro lado, la asignación a las carreteras a pesar de su regularidad mantuvo al nivel estatal como su principal proveedor con una participación que ronda entre el 53% y el 46%. Así, las esferas federal y local se dividieron casi que en partes iguales el porcentaje faltante de la

⁴⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵² Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵³ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁵ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

asignación.⁵⁷ Por último, la asignación a los recursos naturales, si bien tuvo regularidad en la participación de cada nivel gubernamental, la aportación por parte del nivel federal fue bastante más de la mitad (79% - 90%).⁵⁸

Gastos directo e intergubernamental por función y nivel de gobierno: 1960, 1970, 1980 y 1985.

Nivel de gobierno						
		Nacional	Estatad	Local		Total de gastos (miles de millones de dólares)
Función	Año	(porcentajes)			Total	
Educación	1960	8	41	51	100	19.4
	1970	16	45	39	100	55.8
	1980	16	52	32	100	143.8
	1985	14	55	31	100	205.9
Carreteras	1960	32	46	22	100	9.5
	1970	29	53	18	100	16.7
	1980	29	46	25	100	33.7
	1985	29	45	26	100	45.6
Salud y hospitales	1960	30	37	33	100	5.2
	1970	36	31	33	100	13.6
	1980	33	33	34	100	43.3
	1985	29	36	35	100	63.8
Bienestar social	1960	48	36	16	100	4.4
	1970	59	31	10	100	17.5
	1980	74	24	2	100	64.8
	1985	72	26	2	100	94.8
Recursos naturales	1960	87	9	4	100	8.4
	1970	79	17	4	100	11.5
	1980	89	8	3	100	35.2
	1985	90	7	3	100	60.4
Transportación aérea	1960	77	4	19	100	1.2
	1970	57	11	32	100	2.1
	1980	63	9	28	100	5.1
	1985	58	7	35	100	7.2

Nota: Los datos corresponden a años fiscales que terminan el 30 de junio.

Fuentes: Oficina del Censo de los Estados Unidos, *Governmental Finances in 1960*, GF60, núm. 2 (Washington, D.C., Government Printing Office, 1961).

Tomado de: Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

⁵⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 293.

Ahora bien, “para llegar a entender la distribución de las RIG [relaciones intergubernamentales] con base en la prestación directa de bienes y servicios, habría que registrar los gastos después de las transferencias intergubernamentales”⁵⁹. Los gastos generales investigados por Wright son una muestra de lo anterior. De nuevo, estudia las principales funciones de acuerdo a cada nivel de gobierno en los siguientes años: 1960, 1970, 1980 y 1985.

La asignación de gastos directos generales en el sector de la educación muestra una relevancia determinante del nivel local aportando entre el 68% y el 78%.⁶⁰ Por otro lado, el nivel estatal mantuvo durante los años estudiados un importante rol en la asignación de recursos para la educación aportando entre el 18% y el 26%.⁶¹ De esta manera, el gobierno federal tiene un pequeño rol en la prestación de servicios educativos directos participando solo con el 4% al 7%.⁶²

De esta forma, se puede observar que en el estudio de los gastos directos en educación el rol del gobierno local es mayoritario en comparación con el estudio de los gastos directos e intergubernamentales. Se hace evidente entonces como las transferencias estatales son ejecutadas en la prestación del servicio directo por parte del nivel local.

Otro de los sectores importantes desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales es el de las carreteras. De manera especial, el nivel estatal maneja durante los años estudiados por Wright las mayores aportaciones en dirección a este sector. Entre el 59 y el 66% fue la participación estatal, mientras que entre el 32 y el 39% ha sido el gasto ejecutado por el nivel local.⁶³ Así, el nivel federal tuvo un papel menor después de las transferencias aportando solo entre el 1 y el 2% en las carreteras.⁶⁴

De esta forma, es pertinente anotar como el papel ejecutor en el sector de las carreteras se concentro en las esferas estatal y local. Por otro lado, el gobierno federal tuvo un rol profundo en este ámbito solo si se toman en cuenta los gastos directos junto a las transferencias.

El sector de la salud y los hospitales es un momento intergubernamental en el que los diferentes niveles compartieron la ejecución del gasto de una manera medianamente equilibrada.

⁵⁹ Ver Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 295.

⁶⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶² Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶³ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶⁴ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

Así, el papel ejecutor del nivel local se vuelve a observar aportando entre el 36% y el 42%.⁶⁵ Adicionalmente, el nivel estatal aportó regularmente el 36% durante los años del estudio dejando como último contribuyente al gobierno federal que disminuyó su participación progresivamente hasta participar con el 22% de los gastos directos en salud y hospitales para 1985.⁶⁶

En este sector se encuentra mayor similitud entre los datos presentados en los gastos directos e intergubernamentales y los gastos directos generales. En otras palabras las transferencias federales no son ampliamente utilizadas por los gobiernos locales mientras que la asignación porcentual estatal a este sector es el mismo antes y después de las transferencias.

El sector del bienestar tiene como principal ejecutor al nivel estatal contribuyendo entre 47 y el 56% en los años estudiados.⁶⁷ En segundo lugar se encuentra el gobierno central que fue incrementando su gasto directo pasando en 1960 de aportar el 1 al 26% en 1985.⁶⁸ Finalmente, el nivel local ha venido disminuyendo su papel ejecutor desde 1960 aportando en este año 49 y el 18% en 1985.⁶⁹

En este orden de ideas es relevante anotar como el gobierno federal aunque aportó buena parte de los recursos para el sector del bienestar solo ejecuta la tercera parte de los gastos directos generales e intergubernamentales. De esta forma, es el nivel estatal el que ejecutó finalmente los recursos destinados a este sector.

La transportación aérea es un sector que muestra relativa congruencia entre los gastos directos antes y después de las transferencias. En primer lugar, la esfera estatal mantuvo su baja participación aportando entre el 2% y el 9%.⁷⁰ De manera tal que los niveles federal y local se dividieron la mayor parte de la ejecución final de los recursos en este sector. A través de los años estudiados, el gobierno local incrementó su rol ejecutor equilibrando el papel del nivel central en 46% en 1985.⁷¹

Gormley, por otro lado, observa las políticas públicas de los sectores de la educación, de la salud y de los recursos naturales desde la perspectiva de la financiación. Establece que las relaciones intergubernamentales son en mayor o menor medida conflictivas de acuerdo al caudal de financiación y de mandatos federales.

⁶⁵ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶⁶ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶⁷ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶⁸ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁶⁹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁷⁰ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

⁷¹ Comparar Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.

If one looks at a policy domain characterized by relatively modest funding and a substantial number of federal mandates, such as environmental policy, one is more likely to see evidence of conflict – for example, a large volume of intergovernmental litigation. If one looks at policy domains characterized by higher funding levels and fewer mandates, such as education policy and health policy, one sees conflict there as well, but not as much. If one were to look at additional domains such as transportation policy, which is typically more consensual, one might see even less conflict.⁷²

Las asignaciones se convierten en uno de los elementos de mayor interés para el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales. Así, se establece que existen determinados sectores que han sido propensos a una actividad interubernal exuberante. Las carreteras, el bienestar, el medio ambiente, la salud, entre otros, han sido objeto de profundas relaciones entre niveles gubernamentales. Es importante resaltar que las cifras antes y después de ejercido las ayudas intergubernamentales ubican en relevancia a diferentes sectores. Se comprende que, en primer lugar, el nivel estatal es el eje del sistema fiscal intergubernamental Segundo, la importancia que tiene el gobierno central como financiador de los diferentes proyectos y programas en todos los niveles. Por último, se destaca el papel ejecutor de la esfera local una vez las transferencias han sido ejecutadas. Es también importante anotar como el caudal de recursos y de políticas emprendidas desde el nivel federal influyen directamente sobre el nivel de conflicto o de cooperación de las varias esferas gubernamentales.

Gastos directos generales por función y nivel de gobierno: 1960, 1970, 1980 y 1985

Nivel de gobierno						
		Nacional	Estatal	Local		Total de gastos (miles de millones de dólares)
Función	Año	(porcentajes)			Total	
Educación	1960	4	18	78	100	19.4
	1970	5	25	70	100	55.8
	1980	7	25	68	100	143.8
	1985	6	26	68	100	205.9
Carreteras	1960	2	63	35	100	9.5
	1970	2	66	32	100	16.7
	1980	1	61	38	100	33.7
	1985	2	59	39	100	45.9
Salud y hospitales	1960	28	36	36	100	5.2

⁷² Ver Gormley, William T. “Money and Mandates: The Politics of Intergovernmental Conflict”. *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 36, (Fall 2006) p. 538.

	1970	29	35	36	100	13.6
	1980	26	36	38	100	43.3
	1985	22	36	42	100	63.7
Bienestar social	1960	1	50	49	100	4.4
	1970	16	47	37	100	17.5
	1980	30	51	19	100	64.8
	1985	26	56	18	100	94.8
Protección policiaca	1960	9	12	79	100	2.0
	1970	8	14	78	100	4.9
	1980	11	14	75	100	15.2
	1985	14	13	73	100	24.4
Protección contra incendios	1960	0	0	100	100	0.9
	1970	0	0	100	100	2.0
	1980	0	0	100	100	5.7
	1985	0	0	100	100	8.9
Sistema penitenciario	1960	6	59	35	100	0.7
	1970	5	61	34	100	1.7
	1980	6	61	33	100	6.8
	1985	5	62	33	100	13.6
Vivienda y renovación urbana	1960	25	1	74	100	1.1
	1970	33	1	66	100	3.2
	1980	50	3	47	100	12.1
	1985	44	6	50	100	18.6

Fuente: Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. p. 296.