

# ¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?\*

Robert H. Wilson\*\*

**E**n Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales se han vuelto más activos y capaces para el diseño e implementación de políticas públicas, como lo deseaban muchos defensores de la delegación de poderes y la descentralización. El cambio en las relaciones intergubernamentales ha sido impulsado en gran parte por imperativos fiscales y medidas políticas, más que por una reasignación oficial de las funciones o responsabilidades entre los niveles de gobierno. No obstante, el sistema de relaciones intergubernamentales continúa siendo extraordinariamente complejo, y en muchas áreas críticas la política federal sigue teniendo prioridad sobre los gobiernos estatales y locales o los dirige.

En este siglo, es bien conocida la tendencia hacia un predominio federal en las relaciones intergubernamentales. La incapacidad de los estados para responder a tareas sustantivas, en especial durante los años treinta, contribuyó a esa tendencia. En términos constitucionales, se encontró que la política federal desbancaba a las medidas estatales en la mayoría de los ámbitos de las políticas. El gobierno federal influyó en las medidas estatales mediante ayuda financiera y mecanismos reguladores. Sin embargo, la relación federación-estados nun-

---

\* Se preparó una versión anterior de este trabajo para la mesa redonda Comparación de la Delegación de Poderes en América del Norte, realizada en la Reunión Anual de la Asociación para Asuntos Urbanos, Fort Worth, Texas, abril de 1998.

\*\* El autor es profesor en la Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, Universidad de Texas en Austin. Traducción de Nora A. de Allende. Artículo recibido: 10/1998.

ca ha sido totalmente unilateral; en cambio, un examen minucioso de esa relación revela que, en casi todas las funciones gubernamentales, las responsabilidades son compartidas por los gobiernos federal, estatal y local.

Se ha pedido recientemente la reforma en las relaciones intergubernamentales por razones administrativas, políticas y filosóficas. Algunos teóricos políticos de los sistemas administrativos argumentan que el sistema federal se ha vuelto ineficiente. El restablecimiento de los derechos y prerrogativas de los estados y la autonomía local han sido cuestiones importantes, en particular para los políticos conservadores. Otros señalan que, a fin de promover la participación democrática de la población, las decisiones sobre políticas y gobierno deben descentralizarse en la mayor medida posible. El tiempo transcurrido nos permite efectuar un examen de las consecuencias de las recientes iniciativas de delegación de poderes.

En este trabajo se examina primero el debate en torno a la delegación de poderes y el desplazamiento de los recursos materiales en el sistema intergubernamental en los últimos decenios. En la sección siguiente se propone una categorización de las relaciones intergubernamentales, en particular las federales-estatales, sobre la base de elementos comunes encontrados en la evolución de varias áreas de políticas. En la sección final se abordan los efectos de la delegación de poderes en las ciudades.

### **El debate en torno a la delegación de poderes en los últimos decenios**

El reciente debate sobre las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos tiene sus orígenes en los años cincuenta. El activo gobierno federal de los años treinta solicitó a los estados que cumplieran muchas funciones diferentes, lo cual produjo un sistema intergubernamental extraordinariamente complejo y engorroso. El Consejo de Gobiernos Estatales, después de realizar un estudio del sistema de subsidios federales a solicitud del ex presidente Herbert Hoover, pidió el regreso a un federalismo dual.<sup>1</sup> La Comisión Kestnbaum y el Comité de Acción Conjunta Federal-Estatal, establecidos por el presidente

Eisenhower, investigaron formas de devolver a los estados la facultad de formulación e implementación de políticas públicas.<sup>2</sup>

No obstante, durante los sesenta el poder federal se expandió más, si bien esta centralización de la formulación de políticas implicó una función más amplia de los gobiernos estatales en la implementación de las mismas. Las iniciativas del Nuevo Trato y la Gran Sociedad a menudo crearon o fortalecieron una función para los gobiernos estatales o locales en la aplicación, aunque se tratara de una función subordinada. Estas iniciativas aumentaron las facultades de los gobiernos estatales. El empleo y los presupuestos de los gobiernos estatales crecieron como resultado de la descentralización administrativa.

A comienzos de los años setenta, el gobierno de Nixon prosiguió en forma aún más enérgica la aplicación descentralizada de la política federal. Además, el gobierno federal amplió su empleo de estrategias reguladoras para inducir la cooperación de los gobiernos estatales y locales en la aplicación de sus políticas.<sup>3</sup> En los años sesenta, el gobierno federal había usado la regulación para lograr sus objetivos políticos en campos tales como la protección ambiental, la educación y la salud y la seguridad, pero en los setenta amplió sus modalidades de regulación de la acción. Se emplearon métodos como las órdenes directas, el derecho de prioridad parcial, las estipulaciones transversales y entrecruzadas para involucrar a los gobiernos estatales y locales en el proceso regulador,<sup>4</sup> pero esas disposiciones con frecuencia representaron cargas financieras para los gobiernos estatales y locales y volvieron muy tirantes las relaciones intergubernamentales.<sup>5</sup>

Durante el gobierno de Reagan, la descentralización de la toma de decisiones y las reducciones en las transferencias intergubernamentales se volvieron más enérgicas. En marcado contraste con las preocupaciones por la descentralización y la eficiencia administrativas de la presidencia de Nixon, Reagan declaró que el propósito era reducir el tamaño y el alcance de la intervención gubernamental en

<sup>2</sup> Comisión de Relaciones Intergubernamentales (1955), *A Report to the President for Transmittal to the Congress*, Washington, D. C. Comité de Acción Conjunta Federal-Estatal (1960), *Final Report of the Joint Federal-State Action Committee to the President of the United States and to the Chairman of the Governors' Conference*, Washington, D. C., Government Printing Office.

<sup>3</sup> Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR, por sus siglas en inglés) (1984), *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact, and Reform*, Washington, D. C., caps. 1 y 3.

<sup>4</sup> Derthick, Martha (1987), "American Federalism: Madison's Middle Ground in the 1980's", *Public Administration Review*, enero-febrero, p. 67.

<sup>5</sup> ACIR, *Regulatory Federalism*, cap. 5.

<sup>1</sup> Consejo de Gobiernos Estatales (1949), *Federal Grants-in-Aid: Report of the Committee on Federal Grants-in-Aid*, Chicago.

todos los niveles.<sup>6</sup> Se argumentó que este sistema restringido de gobierno mejoraría la posición relativa de los estados, ya que sus recursos se reducirían menos que los del gobierno federal. Una propuesta de reestructuración de los subsidios federales ("block grants") sin restricciones con el propósito de reorganizar ciertas funciones en los distintos niveles de gobierno (reemplazando el "pastel marmolado" por un "pastel en capas" en ciertas áreas de políticas), no fue aceptada por el Congreso.<sup>7</sup>

No obstante, el gobierno de Reagan logró traspasar a los estados las principales responsabilidades de la administración de los programas de ayuda federal, en detrimento de los gobiernos locales. En el primer año de la presidencia de Reagan se aprobaron nueve programas de subsidios federales sin restricciones, muchos con niveles de financiamiento inferiores a los de los programas categóricos que reemplazaron. Los nuevos programas de subsidios sin restricciones eran de carácter federal y estatal, y la proporción de ayuda federal que eludía a los gobiernos estatales y pasaba directamente a los locales disminuyó de 24.2 a 14.5%.<sup>8</sup> Si bien las propuestas del gobierno de Reagan de reducir la función del gobierno federal fueron restringidas por decisiones del Congreso, en muchas áreas –salud, desarrollo económico, aprovechamiento del agua, política ambiental y telecomunicaciones– el gobierno federal se retiró de su función de liderazgo en la elaboración y financiamiento de políticas.<sup>9</sup>

En los años ochenta, el debate sobre la división apropiada de las responsabilidades y la autonomía relativa de los estados comenzó a ser opacado por la creciente deuda federal. El rápido incremento de los gastos militares federales y la incapacidad de aumentar los ingresos fiscales federales, en gran parte resultado de la reducción de los impuestos federales en 1981, provocaron severas restricciones de la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales. Las decisiones federales sobre la ayuda estaban sujetas a deficientes condiciones fiscales y a poderosas fuerzas políticas que promovían la descentralización administrativa. La reducción de la ayuda agregó nuevas presiones a la formulación de políticas en los ámbitos estatal y local. Sin embargo, la descentralización administrati-

<sup>6</sup> Conlan, Timothy (1988), *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, D. C., Brookings Institution, pp. 12-13, y parte 2.

<sup>7</sup> Barfield, Claude E. (1981), *Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State, and Local Responsibilities*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, caps. 3, 5 y 6.

<sup>8</sup> Walker, David B. (1991), "American Federalism from Johnson to Bush", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 21, invierno, p. 112.

<sup>9</sup> Pagano, Michael A. y Ann O'M. Bowman (1989), "The State of American Federalism: 1988-1989", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, verano, pp. 1-2.

va de los decenios anteriores preparó a los estados para los retos de la descentralización de la formulación de políticas.

Los cambios en las relaciones intergubernamentales en los años ochenta se pueden caracterizar no tanto por ser una descentralización ordenada de las responsabilidades –llamada por algunos "no centralización de la responsabilidad"–, sino una descentralización en la cual se impusieron a los gobiernos estatales y locales nuevas responsabilidades. Con el llamado federalismo permisivo, la estructura básica de las relaciones intergubernamentales permaneció centrada en el gobierno federal, en particular en términos de una intrusión y expansión de la regulación federal y de sentencias judiciales justificantes, pero los estados tenían la oportunidad de iniciar acciones y de diseñar programas en diversas áreas de políticas.<sup>10</sup>

El gobierno de Bush mantuvo el espíritu de delegación de poderes, pero con un tono pragmático, menos estridente. Otros factores afectaron también el liderazgo federal. Las preocupaciones por la deuda nacional continuaron limitando en forma pronunciada los recursos federales. La presidencia controlada por republicanos con un congreso controlado por los demócratas encontró muy difícil avanzar en las principales cuestiones vinculadas con las políticas. Aun cuando se revirtieron los papeles de los partidos durante la presidencia de Clinton, a menudo se produjo una paralización de las políticas. La única área donde hubo acuerdo, la necesidad de un presupuesto equilibrado, redujo más las oportunidades de que los gobiernos estatales y locales encontraran asistencia en Washington, D. C.

La delegación de poderes ha sido ampliamente aceptada en los años noventa, y grupos de congresistas de ambos partidos políticos han tendido a apoyar la descentralización de la toma de decisiones y una mayor responsabilidad estatal y local. Las voces de los gobernadores a menudo han sido importantes en los debates nacionales. En la última parte del decenio aumentaron las filas de gobernadores republicanos, y los intereses de los estados estuvieron bien representados en cargos del partido. La delegación de poderes se ha vinculado estrechamente con las políticas sociales, en especial con la asistencia social. A partir de la Ley de Apoyo a la Familia de 1988 y continuando con la extensa experimentación estatal de la reforma de la asistencia social en el gobierno de Bush, desapareció el consenso nacional acerca

<sup>10</sup> Walker (1991), "American Federalism from Johnson to Bush", pp. 118-119; Daniel J. Elazar (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, cap. 6.

de la capacidad del gobierno federal de diseñar y aplicar una política efectiva de asistencia social. La recesión de comienzos de los años noventa desaceleró las actividades de reforma de la asistencia social, pero la recuperación económica y el notable crecimiento generaron un entorno político en el cual los funcionarios estatales y locales acordaron un cambio espectacular de la función federal mediante la asignación de una mayor responsabilidad a los estados.

En términos del marco jurídico, en los años noventa la Suprema Corte ha puesto en tela de juicio la inveterada predisposición a postergar del gobierno federal. En los últimos decenios, la supremacía de la ley federal sobre la ley estatal ha prevalecido repetidamente en una amplia variedad de áreas de políticas. En los años cincuenta, un experto en la materia concluyó que “El futuro de los estados no depende de la protección constitucional sino de decisiones políticas y administrativas”.<sup>11</sup> En los setenta, la opinión de los expertos en la materia confirmó esa conclusión.<sup>12</sup> En el juicio *García contra Dirección de Tránsito Metropolitano de San Antonio*, realizado en 1985, la Suprema Corte juzgó que los estados no están constitucionalmente protegidos contra las intrusiones de la legislación federal, pero la estructura de gobierno y el proceso político son los medios de que disponen los estados para enmendar una legislación federal onerosa.<sup>13</sup> En 1987, en el juicio *Carolina del Sur contra Baker*, la Suprema Corte apoyó la reafirmación del dictamen en *García contra San Antonio*, pero con una votación de 5 a 4.<sup>14</sup> En los años noventa, la Suprema Corte, dominada por jueces nombrados por los presidentes Reagan y Bush, reexaminó los problemas de la supremacía federal. La Suprema Corte de Rehnquist, en votaciones considerablemente mayoritarias, encontró que la autoridad de los estados desbancaba a la del gobierno federal en algunos casos de poca importancia.<sup>15</sup> Los casos que proporcionaron el mayor respaldo a los derechos de los estados, como el de *Printz contra los Estados Unidos de América*, que acabó con la Ley Brady de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego de 1993, se decidieron por

<sup>11</sup> Leonard D. White (1953), *The States and Nations*, Baton Rouge, LA, Louisiana State University Press, p. 4.

<sup>12</sup> ACIR, “The Key Questions of Federalism: Key Problems”, pp. 48-49.

<sup>13</sup> 105 S. Ct. 1005 (1985); ACIR (1986), *The Transformation in American Politics: Implications for Federalism*, Washington, D. C., p. 7.

<sup>14</sup> 108 S. Ct. 1355 (1988). Hay un análisis de esto en el trabajo de John Kincaid (1988), “The State of American Federalism, 1987”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 18, verano, pp. 2-5.

<sup>15</sup> F. Schram Sanford y Carole S. Weissert (1997), “The State of American Federalism, 1996-1997”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, primavera, pp. 20-28.

pocos votos (5 a 4 en el caso *Printz*). La opinión mayoritaria expresada por el juez Scalia en este caso pareció un argumento a favor de un retorno al sistema de “soberanía dual” establecido por la Constitución. Sea o no probable esa espectacular reestructuración del federalismo, los casos recientes indican que la Corte continuará preocupándose por los límites del poder federal. No obstante, es probable que el liderazgo de los estados en cuestiones vinculadas con las políticas públicas continuará dependiendo de actos políticos y administrativos más que de la autoridad constitucional.

A pesar del amplio consenso acerca de los beneficios de la descentralización, existen varias fuerzas de oposición. Los conservadores en materia social cada vez más quieren que el gobierno federal tenga prioridad sobre las autoridades estatales en relación con cuestiones culturales y sociales como el matrimonio entre personas del mismo sexo, orar en las escuelas, el aborto y otros asuntos. Estas presiones subrayan el hecho de que otros valores políticos pueden entrar en conflicto directo con nuevos esfuerzos de descentralización.

### El federalismo fiscal

Más allá del examen de discusiones políticas e ideológicas, el análisis de los recursos disponibles en los diversos niveles de gobierno constituye otro instrumento para evaluar la delegación de poderes. El crecimiento del tamaño del gobierno federal, medido como la proporción del producto interno bruto representada por los gastos federales internos, se revirtió a mediados de los años ochenta (cuadro 1). Sin embargo, a comienzos de los noventa esos gastos aumentaron bruscamente y luego declinaron con lentitud en relación inversa al crecimiento de la economía nacional. La aplicación del decreto sobre un presupuesto equilibrado probablemente llevará a nuevas reducciones. Medidos en términos de la proporción del ingreso personal total, los ingresos fiscales federales alcanzaron un valor máximo a comienzos de los ochenta y, después de una modesta declinación, permanecieron bastante estables hasta mediados de los noventa, cuando se produjo un ligero incremento.

La participación del gobierno federal en el empleo en el sector público civil, muestra un patrón muy diferente, con una declinación casi continua desde los años sesenta hasta fines de los noventa. Esto indica que la descentralización administrativa federal, asociada primero con

## Cuadro 1. Recursos financieros y humanos según el nivel del gobierno, 1952-1995

| Año  | PIB actual<br>(miles de millones) | Gastos federales como proporción<br>del PIB (sin los de defensa) |                    |       | Deuda federal como proporción<br>del PIB (del sector público) |                    |       | Ingresos fiscales<br>(% del ingreso personal) |                    |       | Gastos (% del ingreso personal) |                    |        | Empleo público<br>Distribución (%) |                    |       |           |                    |       |         |                    |       |
|------|-----------------------------------|--|--------------------|-------|---|--------------------|-------|---|--------------------|-------|---------------------------------|--------------------|--------|------------------------------------|--------------------|-------|-----------|--------------------|-------|---------|--------------------|-------|
|      |                                   | Estatales  |                    |       | Locales   |                    |       | Estatales                                     |                    |       | Locales                         |                    |        | Federales<br>(miles)               |                    |       | Estatales |                    |       | Locales |                    |       |
|      |                                   | Total  | Fuentes<br>propias | Total | Total   | Fuentes<br>propias | Total | Total   | Fuentes<br>propias | Total | Total                           | Fuentes<br>propias | Total  | Total                              | Fuentes<br>propias | Total | Total     | Fuentes<br>propias | Total | Total   | Fuentes<br>propias | Total |
| 1952 | 6.2                               | 61.6   | 26.2               | 6.1   | 5.2   | 7.1                | 5.2   | 26.1  | 0.9                | 5.8   | 1.8                             | 7.4                | 7.105  | 36.4                               | 14.9               | 48.7  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1957 | 6.9                               | 48.7   | 24.4               | 6.9   | 5.8   | 8.1                | 6.0   | 23.0  | 1.1                | 6.8   | 2.1                             | 8.7                | 8.047  | 30.3                               | 16.2               | 53.5  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1962 | 585.2                             | 9.6  | 43.7               | 23.5  | 8.3   | 6.6                | 7.0   | 25.0  | 1.7                | 8.0   | 2.4                             | 10.0               | 9.888  | 27.0                               | 17.9               | 55.0  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1967 | 833.6                             | 10.6   | 32.8               | 25.0  | 9.5   | 7.3                | 10.0  | 25.9  | 2.3                | 9.1   | 3.0                             | 10.3               | 11.867 | 25.2                               | 19.7               | 55.1  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1972 | 1.237.3                           | 12.9   | 27.4               | 22.8  | 11.4  | 8.6                | 11.7  | 24.7  | 3.4                | 11.1  | 3.7                             | 12.1               | 13.759 | 20.3                               | 21.5               | 58.2  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1973 | 1.382.6                           | 12.9   | 26.1               | 23.0  | 11.8  | 8.8                | 11.7  | 24.8  | 3.7                | 10.8  | 3.7                             | 11.6               | 14.139 | 19.7                               | 21.3               | 59.0  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1974 | 1.496.9                           | 13.2   | 23.9               | 23.8  | 11.6  | 8.9                | 11.8  | 24.4  | 3.5                | 10.9  | 3.8                             | 11.6               | 14.628 | 19.6                               | 21.6               | 58.8  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1975 | 1.630.6                           | 15.8   | 25.4               | 23.1  | 12.0  | 9.1                | 12.2  | 26.0  | 3.8                | 12.1  | 4.0                             | 12.4               | 14.973 | 19.3                               | 21.8               | 58.9  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1976 | 1.819.0                           | 16.3   | 22.4               | 22.4  | 12.7  | 9.6                | 12.3  | 26.9  | 4.9                | 12.5  | 4.0                             | 12.5               | 15.012 | 18.9                               | 22.3               | 58.8  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1977 | 2.026.9                           | 15.9   | 27.9               | 23.9  | 12.7  | 9.7                | 12.2  | 27.0  | 4.6                | 11.9  | 3.9                             | 12.2               | 15.459 | 18.4                               | 22.6               | 59.0  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1978 | 2.291.4                           | 16.0   | 27.4               | 23.8  | 12.4  | 9.5                | 11.8  | 26.4  | 4.4                | 11.2  | 3.7                             | 11.6               | 15.628 | 18.5                               | 22.6               | 58.9  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1979 | 2.557.5                           | 15.5   | 25.7               | 24.6  | 12.1  | 9.3                | 11.5  | 26.4  | 4.2                | 11.0  | 3.7                             | 11.5               | 15.972 | 18.5                               | 22.6               | 58.9  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1980 | 2.784.2                           | 16.8   | 26.1               | 25.0  | 12.3  | 9.4                | 11.4  | 27.3  | 4.0                | 11.4  | 3.7                             | 11.5               | 16.285 | 18.6                               | 23.0               | 58.4  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1981 | 3.115.9                           | 17.0   | 25.8               | 26.2  | 12.3  | 9.5                | 11.4  | 28.5  | 3.8                | 11.6  | 3.7                             | 11.4               | 16.080 | 18.3                               | 23.3               | 58.4  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1982 | 3.243.1                           | 17.4   | 28.6               | 25.7  | 12.4  | 9.8                | 11.8  | 29.8  | 3.2                | 11.6  | 3.7                             | 11.7               | 15.964 | 18.2                               | 23.4               | 58.4  |           |                    |       |         |                    |       |
| 1983 | 3.514.5                           | 17.5   | 33.1               | 23.9  | 12.6  | 10.0               | 11.9  | 30.8  | 3.1                | 11.8  | 3.6                             | 11.8               | 15.988 | 18.2                               | 23.7               | 58.1  |           |                    |       |         |                    |       |

Robert H. Wilson

## ¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?

|      |         |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |     |      |        |      |      |      |
|------|---------|------|------|------|------|------|------|-----|------|-----|------|-----|------|--------|------|------|------|
| 1984 | 3.902.4 | 16.3 | 34.1 | 24.3 | 12.8 | 10.2 | 11.8 | 7.7 | 29.9 | 3.2 | 11.3 | 3.5 | 11.6 | 16.200 | 18.3 | 23.7 | 58.0 |
| 1985 | 4.180.7 | 16.9 | 36.6 | 24.3 | 13.2 | 10.5 | 12.1 | 8.0 | 31.0 | 3.2 | 11.8 | 3.7 | 11.8 | 16.517 | 18.4 | 23.6 | 58.0 |
| 1986 | 4.422.2 | 16.4 | 39.7 | 24.0 | 13.6 | 10.9 | 12.3 | 8.2 | 31.1 | 3.3 | 12.0 | 3.7 | 12.1 | 16.848 | 18.2 | 23.7 | 58.2 |
| 1987 | 4.692.3 | 15.7 | 41.0 | 25.2 | 13.7 | 11.0 | 12.4 | 8.3 | 30.4 | 3.0 | 12.1 | 3.7 | 12.3 | 17.191 | 18.1 | 23.7 | 58.2 |
| 1988 | 5.049.6 | 15.6 | 41.4 | 24.9 | 13.3 | 10.7 | 12.2 | 8.2 | 29.9 | 2.9 | 11.9 | 3.7 | 12.2 | 17.576 | 17.9 | 23.7 | 58.4 |
| 1989 | 5.438.7 | 15.7 | 40.9 | 24.9 | 13.4 | 10.7 | 12.1 | 8.1 | 29.0 | 2.9 | 12.0 | 3.8 | 12.2 | 17.964 | 17.6 | 23.8 | 58.6 |
| 1990 | 5.743.8 | 16.7 | 42.4 | 24.7 | 13.5 | 10.8 | 12.4 | 8.3 | 29.8 | 3.1 | 12.2 | 3.7 | 12.4 | 18.508 | 17.6 | 23.8 | 58.6 |
| 1991 | 5.916.7 | 17.9 | 45.9 | 24.9 | 13.7 | 10.7 | 12.7 | 8.5 | 30.6 | 3.3 | 13.0 | 3.9 | 12.9 | 18.597 | 16.9 | 24.0 | 59.1 |
| 1992 | 6.244.4 | 17.6 | 48.8 | 24.5 | 14.5 | 11.2 | 12.6 | 8.4 | 29.8 | 3.6 | 13.7 | 3.9 | 12.8 | 18.810 | 16.7 | 24.1 | 59.2 |
| 1993 | 6.558.1 | 17.3 | 50.2 | 25.4 | 15.7 | 12.0 | 13.2 | 8.8 | 30.5 | 4.0 | 14.5 | 4.2 | 13.3 | 19.001 | 16.2 | 24.3 | 59.5 |
| 1994 | 6.947.0 | 17.3 | 50.1 | 26.1 | 15.7 | 11.9 | 13.4 | 8.9 | 30.4 | 4.1 | 14.5 | 4.2 | 13.4 | 19.209 | 15.7 | 24.4 | 59.9 |
| 1995 | 7.265.4 | 17.3 | 50.1 | *    | 16.0 | 12.2 | 13.4 | 8.8 | *    | *   | 14.8 | 4.3 | 13.4 | 19.376 | 15.4 | 24.5 | 60.1 |
| 1996 | 7.636.0 | 17.2 | 49.6 | *    | *    | *    | *    | *   | *    | *   | *    | *   | *    | *      | *    | *    | *    |
| 1997 | 8.083.4 | 16.7 | 47.3 | *    | *    | *    | *    | *   | *    | *   | *    | *   | *    | *      | *    | *    | *    |

Fuentes: Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIRE) (1994). "Significant Features of Fiscal Federalism: Revenues and Expenditures", vol. 2, M-190-11, Washington, D. C., diciembre, cuadros 1, 5, 11, 20 y 23. Datos sobre el PIB tomados del Economic Report of the President (1998), Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, cuadros B-26 y B-79. Datos sobre el empleo público, 1979-1995, U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Regional Economic Information Service [<http://www.lib.virginia.edu/socsci/reis/index.html>].

\* No se dispuso de datos.

Nixon, ha sido una tendencia a largo plazo y no una que pueda ser vinculada con determinados periodos presidenciales o ciclos coyunturales. La fase más rápida de declinación de hecho se produjo en los noventa, durante una presidencia demócrata.

En cuanto a los gastos del sistema intergubernamental, la ayuda federal a otros gobiernos, como proporción del ingreso personal, comenzó a disminuir a mediados de los años setenta. Aun cuando el gobierno de Reagan aceleró las reducciones de la ayuda federal en una amplia variedad de áreas de políticas, la declinación a largo plazo precedió a su gobierno (véase el cuadro 1). Si bien en términos absolutos se redujo la tasa de crecimiento, para 1984 el valor de la ayuda federal, 99 mil millones de dólares, había superado el nivel de 86 mil millones de 1982.<sup>16</sup> A fines de los ochenta, se revirtió la declinación a largo plazo de la ayuda federal como proporción del ingreso personal (véase el cuadro 1).

En cuanto a los gobiernos estatales y locales, los ingresos y los gastos han mostrado una tendencia ascendente desde comienzos hasta mediados de los ochenta. En la segunda mitad de esta década, como consecuencia de las reducciones de la ayuda federal y los mandatos federales,<sup>17</sup> los gobiernos estatales y locales se vieron forzados a aumentar los ingresos provenientes de sus propias fuentes (véase el cuadro 1).<sup>18</sup> Es curioso que a pesar del incremento de la renovada ayuda federal en los años noventa, los gobiernos estatales y locales han continuado aumentando los ingresos provenientes de sus propias fuentes. En términos del empleo, después de un patrón relativamente estable en la mayor parte de los años ochenta, se ha reanudado la tendencia a largo plazo, que data desde los años cincuenta, y aumentaron las participaciones de los gobiernos estatales y locales al empleo total en el sector público.

Estas tendencias en la dotación de recursos del federalismo son muy complejas. Los años ochenta hicieron poco salvo desacelerar las tendencias a largo plazo. Los gastos internos federales como proporción del PIB declinaron en los ochenta, pero a comienzos de los noventa retornaron a los niveles anteriores a 1980 y luego los superaron, para disminuir nuevamente a medida que se expandió la economía estadounidense. Durante los años ochenta y los noventa, los gobiernos

<sup>16</sup> Véase Pagano y O'M. Bowman, "The State of American Federalism", pp. 1-2.

<sup>17</sup> Algunas de las medidas reguladoras fueron incluso apoyadas por el gobierno de Reagan, especialmente en los casos en que otras metas políticas entraban en conflicto con la autonomía estatal y local. Véase Conlan, *New Federalism*, pp. 211-218.

<sup>18</sup> Los gastos federales, estatales y locales totales representaron 30.6 por ciento del PIB en 1979, y 34.5 por ciento en 1988. Walker, "American Federalism from Johnson to Bush", p. 113.

estatales y locales han incrementado los ingresos provenientes de sus propias fuentes y los gastos. En relación con el empleo en el sector público civil, las participaciones de los gobiernos estatales y locales han crecido casi continuamente desde los años sesenta, coincidiendo con las reducciones de la participación federal. Si bien los gobiernos estatales y locales incrementaron sus participaciones relativas en los gastos y el empleo, el gobierno federal sigue siendo el más poderoso captador individual de ingresos en el sistema. Por consiguiente, la expansión de la dotación de recursos de los gobiernos estatales es atribuible, al menos en parte, a la acción federal de fomento de la descentralización de la aplicación de las políticas.

### **La delegación de poderes en la formulación e implementación de políticas**

Dada la complejidad del sistema estadounidense de relaciones intergubernamentales y la gran variación de esas relaciones en las diversas áreas de políticas, es problemático hacer generalizaciones. La categorización exploratoria de las relaciones intergubernamentales ofrecida en esta sección intenta identificar patrones. Para cada categoría, se investigan en varias políticas diferentes los efectos de la delegación de poderes (cuadro 2).

#### *La formulación descentralizada de políticas*

En muchas áreas se ha producido una descentralización sustancial, si no espectacular, de la autoridad en cuanto al diseño e implementación de políticas. Las medidas y programas de las políticas diseñados antes principalmente por organismos federales, ahora incorporan funciones sustanciales en el diseño de los programas asignados a los gobiernos estatales y, en ciertos casos, locales. En ocasiones el Congreso ha otorgado flexibilidad a los organismos federales de implementación mediante mecanismos tales como la concesión de exenciones de estipulaciones federales. En otros casos, la descentralización de la formulación de políticas y el diseño de programas fueron explícitamente requeridos por la acción del Congreso. En ambos tipos de acción siguió siendo considerable el financiamiento federal de las iniciativas de los programas.

Un ejemplo importante de descentralización mediante exenciones

**Cuadro 2. Categorías de relaciones intergubernamentales**

|  |  |
|--|--|
| Formulación descentralizada de las políticas | Sección 1115 de Medicaid<br>Ley de Eficiencia del Transporte Plurimodal de Superficie de 1991<br>Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Trabajo de 1996<br>Subsidio sin restricciones para el cuidado y desarrollo infantiles |
| Inducción a los estados a actuar             | Cobertura médica para los niños no asegurados<br>Desarrollo rural  |
| Predominio federal                           | Ley de Mandatos sin Respaldo de 1995<br>Política de comunicaciones e impuestos a Internet<br>Regulación del uso de la tierra y ubicación de conjuntos habitacionales<br>Ley de Movilidad y Responsabilidad del Seguro de Salud de 1996                           |
| Búsqueda del liderazgo federal               | Política de inmigración<br>Política de vivienda<br>Desarrollo regional y urbano  |

federales son las cláusulas de la sección 1115 de Medicaid.<sup>19</sup> La autoridad para las exenciones, actualmente ejercida por el Departamento de Salud y Servicios Humanos, fue establecida en la Ley de Seguridad Social de 1962. Una exención permite al Estado un grado considerable de experimentación e innovación en la puesta en práctica de los programas. Con el colapso de la reforma federal del sector de la salud durante la primera presidencia de Clinton, los estados recurrieron cada vez más a las exenciones como una forma de responder a los extensos cambios en la industria de la salud.

En ciertos casos, la legislación federal ha estimulado con energía la descentralización de la formulación de políticas. La Ley de Eficiencia del Transporte Plurimodal de Superficie (ISTEA, por sus siglas en inglés) de 1991 recibió un reconocimiento casi universal por extender a los funcionarios locales la autoridad para tomar decisiones en la

<sup>19</sup> Schneider, Sandra K. (1997), "Medicaid Section 1115 Waivers: Shifting Health Care Reform to the States", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 89-109.

planificación del transporte. La política federal de transporte ha reservado una función para los funcionarios estatales y locales, incluyendo una estipulación de aportaciones paralelas, desde la aprobación de la Ley de Carreteras de 1916. No obstante, en los últimos decenios los planificadores locales se han visto considerablemente restringidos en cuanto a los tipos de proyectos que podrían ser financiados con un determinado programa. Con la ISTEA, los fondos federales podían ser traspasados por las autoridades locales entre los proyectos de tránsito y de carreteras, y se otorgaba mayor flexibilidad para cumplir con el componente local de financiamiento, incluyendo más oportunidades para el financiamiento de los proyectos por el sector privado.

La nueva sanción de la ISTEA en 1998 no produjo un cambio sustancial en el marco intergubernamental establecido por la ley original.<sup>20</sup> Sin embargo, en las deliberaciones sobre la nueva sanción una propuesta de los congresistas redujo el impuesto federal de la gasolina y asignó todas las decisiones sobre la captación de ingresos a los gobiernos estatales y locales. Esta espectacular forma de delegación de poderes no fue aprobada. Dada la eficiencia del gobierno federal como recaudador de impuestos y los factores exógenos o los beneficios secundarios en esta infraestructura nacional, no parece probable una mayor delegación de la captación de ingresos.

La nueva sanción de la ISTEA fue una de las primeras acciones del Congreso en el entorno posterior al déficit federal. En este entorno, para los miembros del Congreso es más fácil racionalizar los gastos federales que apoyar a sus representados. El atractivo de la inversión en transporte puede limitar una mayor delegación de poderes, pero el debate sobre la nueva sanción también reveló la tensión entre los funcionarios estatales y los municipales, que relativamente no ha sido investigada. Muchos funcionarios estatales querían elevar el nivel de las asignaciones específicas para carreteras, mientras que las ciudades más grandes preferían mantener fondos disponibles para los sistemas de tránsito.

La aprobación de la Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Trabajo (PRWORA, por sus siglas en inglés) de 1996, marcó un profundo cambio en las políticas públicas estadounidenses. Como resultado del espectacular desplazamiento del apoyo público a la política de asistencia social, el compromiso bipartidario con la reducción del déficit y una economía fuerte, se cambió la estructura básica de la política de asistencia social y se eliminaron de

<sup>20</sup> *Innovative Financing of Highways: An Analysis of Proposals*, enero de 1998, p. 12.

manera efectiva las pautas nacionales de asistencia social. Aun cuando las estipulaciones acerca del desempeño continúan condicionando los fondos federales, se delegaron a los estados la responsabilidad y un poder discrecional muy amplio en el diseño y aplicación de la política de asistencia social. El subsidio federal sin restricciones creado por la Ley de Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) proporciona un nivel relativamente fijo de financiamiento a los estados hasta finalizar el año 2002, para el apoyo a los ingresos y la capacitación, muy diferente del anterior flujo indeterminado de fondos que variaba según las necesidades de los estados. Éstos han adoptado una amplia gama de criterios acerca de las condiciones exigidas, los requisitos de capacitación, los límites temporales y otras cuestiones. Algunos estados han usado el superávit temporal generado por la sólida economía para financiar sus otras prioridades, y otros lo han empleado para desarrollar nuevos sistemas de prestaciones a los trabajadores. Sin embargo, los efectos de la reforma están lejos de ser claros. El extraordinario crecimiento de la economía nacional ciertamente ha aminorado la amenaza de grandes números de desempleados sin apoyo gubernamental. Cuando se desacelere la economía y los mercados de empleo no funcionen tan bien, se harán más visibles la eficacia de estas reformas y la sensibilidad de los gobiernos estatales y locales a las consiguientes necesidades de los desempleados.

Se puede apreciar la envergadura de la reforma de la PRWORA por su efecto en otras áreas de políticas y sistemas de suministro de servicios. El Subsidio sin Restricciones para el Cuidado y Desarrollo Infantiles de 1990 fue aprobado siguiendo el espíritu de la delegación de poderes. La estructura de subsidio federal sin restricciones da a los estados una sustancial autoridad para el diseño y aplicación de la política. La iniciativa fue ampliamente considerada como un éxito, pero con la PRWORA el sistema de guarderías infantiles ha estado estrechamente vinculado con la reforma de la asistencia social y, específicamente, con las necesidades de capacitación de los beneficiarios de la asistencia social. Del mismo modo, la reforma de la política de desarrollo de la fuerza laboral, ya en marcha antes de la reforma de la asistencia social, ha tenido que ser adaptada a las disposiciones sobre el desempeño de los estados establecidas por la PRWORA. Las reformas importantes inducidas por la necesidad de aumentar la capacitación han sido en gran medida desplazadas por las demandas de ubicar en empleos a los ex beneficiarios de la asistencia social.

En la ISTEFA y la PRWORA surge un nuevo problema de la delegación de poderes: las relaciones estatales y locales. Estos sistemas de suministro de servicios se manejan en gran parte localmente. La cuestión del grado apropiado de poder discrecional local en el diseño y la aplicación, preocupa a muchos estados. El reto para la delegación de poderes estatal-local es el mismo que en el plano federal-estatal. ¿Cómo se deben equilibrar las pautas amplias con el poder discrecional local para lograr la eficiencia de los programas? Así como los estados han tenido que mejorar su capacidad, los gobiernos locales –y especialmente las organizaciones no lucrativas– también deben mejorar su capacidad en este nuevo entorno.

#### *Inducción a los estados a actuar*

El gobierno federal a menudo ha actuado en relación con cuestiones consideradas de trascendencia nacional, intentando inducir la acción de los gobiernos estatales, produciendo una estructura de financiamiento federal y estatal (o local) compartido en muchas áreas de políticas. Esta estrategia ha sobrevivido a la delegación de poderes. Cuando se hizo evidente el efecto negativo de la reforma de la asistencia social sobre la cobertura del seguro de salud, el Congreso aprobó una resolución vinculada con el presupuesto de 1997, que otorgaba 24 mil millones de dólares para financiar la cobertura médica de los niños no asegurados. Los estados deben hacer aportaciones iguales a los fondos federales. Si bien no es un subsidio sin restricciones, los estados pueden escoger si participan o no. Esta iniciativa federal tal vez viole el espíritu de la delegación de poderes, pero la gravedad del problema de los niños no asegurados, la necesidad de pautas nacionales y la capacidad del gobierno federal para captar ingresos, constituyen una justificación suficiente para instaurar este programa.

El gobierno federal también fomenta la acción de los estados en el desarrollo rural.<sup>21</sup> El sistema de apoyo a la agricultura que prevaleció en la mayor parte de este siglo ha sido ampliamente considerado una forma eficaz de cooperación federal y estatal. No obstante, ha cambiado de manera espectacular la función de la agricultura en la economía nacional, y las políticas de libre mercado de los últimos decenios son

<sup>21</sup> Radin, Beryl et al. (1996), *Inventing New Governance: Intergovernmental Relations and Rural Development*, Lawrence, KS, University of Kansas Press.



incompatibles con los precios agrícolas de garantía. La reforma de este sistema exigió una redefinición del desarrollo rural (que ya no es un sinónimo del desarrollo agrícola) y reducciones sustanciales del financiamiento. Las reformas federales han tratado de fomentar relaciones de colaboración entre los funcionarios federales, estatales y locales, y los intereses de la comunidad y el sector privado. Los niveles del financiamiento federal ya no bastan para asegurar la participación de los estados, y se requerirán asociaciones de colaboración con los gobiernos estatales y locales y el sector privado para lograr un desarrollo rural efectivo.

### *El predominio federal*

Una cuestión destacada en los debates sobre la delegación de poderes a comienzos de los años noventa fue la de los mandatos sin respaldo, es decir, la imposición a los gobiernos estatales y locales de leyes federales que representan cargas financieras para ellos, a pesar de que no reciben los fondos federales correspondientes o las asignaciones suficientes. El Congreso aprobó la Ley de Mandatos sin Respaldo de 1995 con la intención de proteger a los gobiernos locales de las cargas financieras impuestas por la legislación federal. Si bien los funcionarios estatales y locales en general apoyan el principio, hay controversias en cuanto a los efectos reales de la ley de 1995, y en el Congreso circulan propuestas para esclarecer los tipos de leyes federales cubiertas y exigir el análisis de costos y beneficios así como la evaluación de los riesgos en el proceso de normatización. Una evaluación ha llegado a la conclusión de que, tal como se la formuló originalmente, la ley ha tenido un efecto modesto en cuanto a la modificación de los modelos de implementación, pero aun así representa una ruptura del patrón histórico de los mandatos sin recursos financieros para mantenerse.<sup>22</sup>

A pesar del amplio apoyo para proteger a los gobiernos estatales y locales de este tipo de mandatos, el gobierno federal continúa teniendo prioridad sobre la acción estatal en muchas áreas, incluida la regulación de las actividades comerciales. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 dejó muchas interrogantes sin responder, y al ponerla en práctica, la Comisión Federal de Comunicaciones parece estar intentando

<sup>22</sup> Posner, Paul (1997), "Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 53-71.

predominar sobre la autoridad estatal y local en áreas tales como los derechos públicos de vía y las tarifas locales de las concesiones.<sup>23</sup> El Congreso ha considerado la propuesta de una Ley de Exención de Impuestos en Internet que prohibiría a los gobiernos estatales y locales recaudar ingresos tributarios por las transacciones comerciales efectuadas en la Internet. Si bien las ciudades ganaron una victoria temporal en 1998, cuando el Congreso pospuso la decisión definitiva por varios años, ese derecho preferencial tendría enormes repercusiones fiscales en las ciudades. Con la economía cambiante, muchas bases impositivas tradicionales de los gobiernos locales se están desgastando y el impuesto sobre las ventas aplicado a las transacciones en Internet representa un método para lograr que la capacidad de captar ingresos concuerde con el crecimiento de sectores de la economía.

Otras propuestas del Congreso tendrían prioridad sobre la autoridad local si fueran aprobadas. Una de ellas, concerniente a los derechos de propiedad, restringiría la autoridad local en la regulación del uso de la tierra. Además, hay una controversia acerca de que la autoridad federal elude el control local del uso de la tierra al situar conjuntos habitacionales financiados con fondos federales. Estas propuestas actualmente no están resueltas, pero su aprobación representaría un retroceso de la delegación de poderes, al menos con respecto a la toma de decisiones por los gobiernos locales.

En un área de políticas, la concerniente a la salud, ha resurgido el patrón tradicional de la acción federal para coordinar las acciones estatales o influir en ellas. La Ley de Movilidad y Responsabilidad del Seguro de Salud (HIPPA, por sus siglas en inglés) de 1996,<sup>24</sup> reemplazó un sistema de autoridad dividida entre los gobiernos estatales y federales por un sistema en el cual la autoridad federal apoya la acción estatal.<sup>25</sup> Si bien es un caso de predominio federal, se consideró necesaria la acción federal para proteger a los asegurados de los efectos negativos de la variación entre las políticas reguladoras de los estados. Representa una de las primeras intrusiones federales importantes en la autoridad del gobierno estatal para regular los seguros, dominio en el cual ha permanecido en gran parte intacta la autoridad estatal.

<sup>23</sup> *Nations Cities Weekly*, 16 de febrero de 1998.

<sup>24</sup> Esta ley fue diseñada para proteger la cobertura del seguro de salud de los trabajadores y sus familias cuando cambian de empleo o lo pierden. [N. de la T.]

<sup>25</sup> Ladenheim, Kala (1997), "Health Insurance in Transition: The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 33-51.

### *La búsqueda del liderazgo federal*

En varias áreas de políticas, es notable la ausencia del liderazgo federal y los problemas han desaparecido de la agenda federal. Con la importante excepción de las cuestiones vinculadas con la vivienda adecuada y la discriminación, la política de vivienda ha sido en gran medida desplazada como problema federal. La falta de liderazgo federal en relación con las personas sin hogar es tal vez el caso extremo. Si bien subsisten, a pesar de las reducciones sustanciales, cantidades importantes de fondos federales para vivienda, la medida de otorgar vales federales para rentar viviendas ha eliminado la responsabilidad federal en los mercados que proporcionan viviendas asequibles pero inadecuadas. El retiro del gobierno federal de la política de vivienda se inició en los años ochenta, pero la floreciente economía de los noventa, las bajas tasas de interés de los préstamos hipotecarios para viviendas y las crecientes cantidades de propietarios de sus viviendas, han reducido la preocupación del sector público a pesar de que una proporción muy considerable de la población habita viviendas inadecuadas y crecen los problemas de asequibilidad de las viviendas.<sup>26</sup>

Muchos funcionarios estatales y locales han preconizado una recentralización de la formulación de políticas en diversas áreas. En el campo de la política de inmigración, en particular con respecto al efecto de la inmigración ilegal sobre los servicios públicos, los estados recurren al liderazgo federal. Los estados más agudamente afectados por la inmigración ilegal argumentan que el gobierno federal no está cumpliendo con sus responsabilidades, lo cual impone considerables costos a los gobiernos locales.

### **La escena urbana**

Es difícil distinguir los efectos de la delegación de poderes sobre los gobiernos estatales, de los efectos sobre los gobiernos locales. La asignación de funciones y la capacidad de captar ingresos de los gobiernos locales varían según los estados y, como resultado, son diversos los efectos urbanos de la delegación de poderes en los estados. Además, en un mismo estado la delegación de poderes puede tener repercusiones distintas en las diversas ciudades a causa de las características económicas y demográficas singulares de éstas.

<sup>26</sup> Estudio del Centro de Prioridades y Políticas Presupuestarias, junio de 1998.

Los intereses de los gobiernos municipales han estado subrepresentados en las discusiones acerca de la delegación de poderes, y en los estados el registro de las relaciones con las ciudades es muy variado. Por ejemplo, las políticas estatales han tendido a ignorar las desigualdades en las bases impositivas locales. Sólo en la política educativa los estados han realizado esfuerzos considerables de equiparación, pero éstos se produjeron en forma independiente del reciente movimiento de delegación de poderes, y a menudo fueron precedidos por órdenes judiciales. Como se señaló antes, una tendencia en el federalismo fiscal es que los gobiernos locales dependan cada vez más de sus propias fuentes de ingresos para satisfacer la demanda de servicios locales. Los estados aumentaron ligeramente las transferencias a los gobiernos locales en los años ochenta, pero esto obedeció en gran medida al incremento de los fondos para educación, más que a una delegación de poderes.

Sin embargo, la dependencia de las propias fuentes de ingreso encarna una concepción del gobierno local; es decir, si una comunidad desea tener un cierto nivel de servicios, debe ser responsable de captar los ingresos tributarios necesarios. Esta posición no reconoce los efectos de la gran disparidad de las bases impositivas en las jurisdicciones locales sobre el suministro de servicios. Todavía no se conocen las repercusiones potenciales de la delegación de poderes sobre esas disparidades y esto constituye un tema importante para investigaciones futuras. No obstante, los estados, que constituyen el nivel de gobierno con más capacidad para responder en ausencia de un liderazgo federal, sólo rara vez han adoptado estrategias de equiparación.

Una destacada excepción del característico desinterés federal por los problemas urbanos es la Iniciativa de Habilitación de Zonas y Fomento de Comunidades promovida por el gobierno de Clinton e incluida en el Proyecto de Conciliación de Diversos Asuntos de 1993. Se pueden encontrar los antecedentes de esta iniciativa en la primera presidencia de Reagan, cuando el secretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, Jack Kemp, impulsó el empleo del concepto inglés de zona de fomento para impulsar el desarrollo en las áreas urbanas pobres. Usando el esquema de un subsidio sin restricciones, se están instaurando zonas de fomento en seis áreas urbanas (cada una recibe fondos federales por cien millones de dólares) y tres rurales. Otras seis ciudades tienen fondos especiales para el fomento de zonas, y el elemento más pequeño, el fomento de comunidades, se está instaurando en más de 60 ciudades y 30 zonas rurales. La inicia-

tiva de habilitación de zonas y fomento de comunidades hace mucho hincapié en la toma local de decisiones, en el diseño y realización del programa, si bien se imponen las estipulaciones y los puntos de referencia federales concernientes al desempeño. El programa buscó inicialmente una considerable participación de los gobiernos estatales, pero en la práctica los intereses de los estados y los participantes locales no armonizaron bien, y en la actualidad los estados tienden a participar únicamente como intermediarios financieros para la obtención de fondos federales.<sup>27</sup>

La legislación federal requiere una amplia participación de las comunidades locales y de las organizaciones no lucrativas. La medida en que se ha logrado esto varía con el grado de organización de estos sectores antes que con el programa de zonas de habilitación y comunidades de fomento; en otras palabras, la estructura política ya existente y la cultura influyen en el diseño de los programas locales. Además, en varios sitios a los que se han otorgado los subsidios del programa de habilitación de zonas y fomento de comunidades, a medida que avanza la ejecución, las metas de redistribución han sido reemplazadas por las estrategias tradicionales de desarrollo económico, y la importancia relativa de los actores se ha desplazado para favorecer los intereses políticos establecidos.

La delegación de poderes ha generado una serie de efectos sobre el ejercicio del gobierno y el suministro de servicios en el ámbito local. Los actores no gubernamentales participan cada vez más en los sistemas locales de suministro de servicios. Las organizaciones tanto lucrativas como no lucrativas han encontrado nuevas funciones. La colaboración interlocal e interorganizacional se ha vuelto más frecuente a medida que los gobiernos afrontan severas restricciones presupuestarias y la superposición de responsabilidades. En este periodo de amplia experimentación están surgiendo gradualmente problemas vinculados con la capacidad, el desempeño y la responsabilidad. Se requieren estudios para seguir y analizar esta innovación en el suministro local de servicios.

Se han presentado consecuencias no buscadas de la delegación de poderes: las acciones en un área de políticas afectan a otros sistemas locales de suministro de servicios. La reforma de la asistencia social ha obligado a los sistemas de capacitación a dar gran prioridad a la

colocación en empleos, y en algunos estados han sido abandonadas las actividades orientadas a reformar los sistemas de capacitación con el fin de satisfacer la demanda de trabajadores altamente calificados. El imperativo federal de la asistencia social a los trabajadores ha forzado a sistemas de apoyo tales como las guarderías a modificar su enfoque. En otras áreas, los pacientes dados de alta de las instituciones de salud mental, aun cuando persistan sus trastornos y la ausencia de una política federal con respecto a las personas sin hogar, han generado grandes cargas para las ciudades. Las reducciones en el programa de almuerzos escolares crean problemas en las escuelas donde son numerosos los niños pobres. Por consiguiente, la delegación de poderes está trasladando las responsabilidades a los sistemas de suministro de servicios en el ámbito local, y tomará algún tiempo evaluar los efectos.

La tendencia a la delegación de poderes puede estar generando retos considerables aún no estimados cabalmente en las zonas metropolitanas. A pesar del crecimiento relativamente lento en muchos cascos urbanos, la mayoría de las zonas metropolitanas están creciendo, cuando no floreciendo. No obstante, sabemos que esas zonas contienen jurisdicciones gubernamentales fragmentadas y tensiones potenciales entre los intereses suburbanos y los del casco urbano. Las zonas metropolitanas afrontan retos en áreas tales como la vivienda adecuada, el desarrollo económico, el transporte y la protección del medio ambiente. La cooperación interlocal, necesidad reconocida desde hace mucho tiempo, se vuelve una cuestión aún más importante durante la delegación de poderes. Las cambiantes funciones de los gobiernos estatales y federal en el entorno de la delegación de las políticas públicas, no han tenido en cuenta los retos que implica el ejercicio del gobierno en nuestras zonas metropolitanas.

## Conclusiones

En gran medida, la delegación de poderes se ha afianzado firmemente. La distribución relativa de la dotación de recursos, en términos de la generación de ingresos, los gastos y el empleo, se ha desplazado a los gobiernos estatales y locales, si bien el gobierno federal sigue siendo el más poderoso captador de ingresos fiscales. Los gobiernos estatales y locales en general han mejorado su capacidad. Se discute si la delegación de poderes ha aumentado o no la participación significati-

<sup>27</sup> Cramer, Reid (en prensa), "Local Economic Development Planning in Low-income Urban America: The Implementation of the Empowerment Zone and Enterprise Community Initiative", tesis de doctorado, Universidad de Texas en Austin.

va de los ciudadanos, pero ciertamente parecen existir más oportunidades de participación. La actual satisfacción con la delegación de poderes tal vez se relacione en parte con los múltiples beneficios de un presupuesto federal equilibrado y una economía nacional fuerte. Los efectos negativos podrán volverse más visibles cuando se produzca la próxima contracción económica.

Algunos elementos de la acción federal socavan la descentralización de la formulación de políticas. Una serie de medidas reguladoras federales pueden, si son aprobadas, imponer la prioridad federal sobre los gobiernos estatales y locales. Los argumentos en favor de la prioridad de la autoridad de los gobiernos estatales y locales para regular e imponer gravámenes a las empresas dependen del valor percibido de los mercados irrestrictos. Los argumentos que apoyan leyes o pautas nacionales vinculadas con cuestiones culturales y sociales se basan en valores religiosos y personales. Es cada vez más probable que los valores que apoyan la delegación de poderes entren en conflicto con otros valores, situación ciertamente no insólita en el actual debate sobre el sistema federal estadounidense. Por otra parte, liberado de los gastos deficitarios, el Congreso puede ampliar los fondos y aumentar la ayuda a los gobiernos estatales. Los principios desempeñan una función en la evolución del sistema federal estadounidense, pero el sistema político del país continúa siendo impulsado por el pragmatismo, y los conflictos por intereses y valores concluyen en formas complejas. Si bien no es probable en un futuro cercano una mayor descentralización del sistema de relaciones intergubernamentales, el cuento nunca se acaba.