EL SISTEMA FEDERAL ESTADOUNIDENSE

Estanislao de Kostka Fernández Fernández
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid

Los colonos que llegaron a tierras norteamericanas antes de la independencia huían de la arbitrariedad y opresión del poder político europeo. Cuando percibieron que las condiciones políticas en las colonias no eran mucho mejor, se rebelaron contra esta situación. Tras la conquista de la independencia, los colonos no deseaban crear un gobierno central fuerte, y para limitarlo procedieron a una cuidadosa distribución del poder territorial, plasmada en los Artículos de la Confederación, en la que el poder se distribuyó entre estados independientes.[1] Pero la Confederación fue incapaz de hacer frente a muchos de los problemas a los que se enfrentaba la nueva nación. Por ello, uno de los principales objetivos de la Convención Constitucional de 1787 fue crear un gobierno central más fuerte, pero alejando la amenaza de un poder tiránico a través de una elaborada distribución del poder territorial. El resultado, tras muchos compromisos, fue la formulación del sistema federal de gobierno estadounidense. Paradójicamente, lo cierto es que el Federalismo como figura política no se menciona en el texto constitucional, aunque como es obvio, si estuvo presente en la mentalidad de los constituyentes durante la Convención Constitucional.

En este artículo describiremos las características que definen el modelo de gobierno federal estadounidense, y analizaremos su funcionamiento práctico y las propuestas teóricas que se han desarrollado a partir de su plasmación política. Tras describir el modelo teórico diseñado por los constituyentes, nos detenemos en los

[1] Bajo los Artículos de la Confederación, los gobiernos estatales derivaban su autoridad de los ciudadanos y podían ejercer esa autoridad directamente sobre ellos, pero el gobierno central creado por los Artículos derivaba su autoridad de los estados, y sólo podía ejercerla sobre los ciudadanos de forma indirecta a través de los estados. El Gobierno central era totalmente dependiente de los estados para hacer cumplir sus provisiones.

poderes que la Constitución otorga al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales, así como a las obligaciones mutuas que éstos tienen. Acto seguido nos adentramos en los poderes locales, y analizamos como al mismo tiempo que son la unidad político-administrativa más pequeña de la nación, son la esencia a partir de la cual surge el Federalismo, producto de la federación de comunidades locales y estatales. El artículo concluye con un breve estudio de la teoría y la práctica del federalismo estadounidense, y una clasificación de los distintos federalismos que han existido a lo largo de la historia de los Estados Unidos de América.

EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

El sistema federal estadounidense representa el origen y la esencia del estado federal moderno. Sus orígenes teóricos se encuentran en los debates de la Convención Constitucional entre los partidarios de un gobierno central fuerte y los defensores de los poderes de los estados. El resultado fue un complicado mecanismo de gobierno que regulaba las relaciones de los estados con el gobierno central, y las relaciones entre los estados: el federalismo dual estadounidense, un sistema de gobierno en el que los poderes están divididos entre el Gobierno Federal y los estados federados.

La Constitución que entró en vigor en 1789 estableció el modelo básico de federalismo estadounidense. Inicialmente, el federalismo limitaba claramente la autoridad de los órganos centrales sobre los estatales, pero se vio aún más limitada con la introducción de la Enmienda X, que promulgaba una cláusula residual a favor de los estados. Desde entonces el estado central ha ido incrementado su capacidad de acción política, gracias a la interpretación que de la Constitución han ido haciendo los órganos jurisdiccionales federales, a las enmiendas introducidas y a la propia dinámica del sistema político. Es preciso resaltar también la labor del Tribunal Supremo,

puesto que ha representado un papel decisivo en la definición y configuración del sistema.

El federalismo estadounidense se encuentra entre un sistema unitario-centralizado de gobierno y una confederación. En palabras de James Madison, "los forjadores de la Constitución no crearon ni una constitución nacional ni una constitución confederal, sino una combinación de ambas".[2] En un gobierno unitario, como el de Francia, el Reino Unido, o Israel, el gobierno central tiene la última autoridad legal sobre los ciudadanos. En la práctica concede poderes específicos a los gobiernos descentralizados, pero puede salvaguardar para sí esos poderes. En una confederación, como los estados independientes norteamericanos bajo los Artículos de Confederación durante la década de 1780, o en la confederación creada por los estados del sur durante la guerra civil, o en la actual Confederación Helvética, por contraste, se conceden los poderes del gobierno central a los gobiernos estatales, y aunque el gobierno central puede elaborar leyes para la nación como un conjunto, no puede ejercer su poder directamente sobre los ciudadanos. Por ejemplo, puede pedir el apoyo financiero de los estados, pero no puede imponer impuestos sobre los individuos, ya que la autoridad sobre los individuos está en las manos del gobierno estatal.

Los fundadores de la nación a partir de estos dos modelos, crearon un sistema de gobierno en el que las decisiones y las funciones constitucionales estarían divididas entre dos niveles de gobierno; en el que las diferentes unidades de gobierno tendrían teóricamente autoridad sobre diferentes áreas; y en el que se delegaban poderes específicos al Gobierno Federal, y se reservaba la mayoría de los poderes restantes a los estados. Definían así, las características básicas del Federalismo y configuraban un nuevo modelo de gobierno, basado en la distribución territorial del poder. De acuerdo con estos principios, la Constitución establece como

[2] The Federalist Papers, Nº 39.

elemento básico del federalismo la división de funciones entre los diferentes niveles de Gobierno. De este modo, la Constitución delega en el Gobierno central el control sobre actividades como defensa, relaciones exteriores, o comercio exterior e interestatal, mientras que los poderes no delegados están reservados a los estados. Éstos se conciben como unidades políticas separadas, y actúan independientemente dentro de su esfera legal de actividad. Aunque pueden administrar programas nacionales, no son ni se perciben, como unidades meramente administrativas que ejecutan políticas adoptadas en Washington, sino que tienen entidad política y jurídica completa en su territorio.

En la práctica política, el reparto de funciones en un sistema federal es más difuso y los poderes con frecuencia se solapan entre las diferentes unidades gubernamentales. En el caso estadounidense no se puede hablar estrictamente de reparto de poder entre dos niveles de gobierno, sino entre múltiples niveles. No sólo por la relevancia tradicional de los poderes locales, sino también por la multitud de instituciones reguladoras con capacidad legislativa. Inevitablemente, el sistema genera conflictos derivados de la distribución de poderes entre los niveles de gobierno, por lo que los constituyentes conscientes de ello, atribuyeron al Tribunal Supremo la resolución de los conflictos de competencias.

La Constitución estadounidense, además de regular el sistema de división de funciones, establece la distribución del poder entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, sus limitaciones y sus obligaciones mutuas. El texto, como veremos, niega poderes específicos a los estados y define las obligaciones de un Estado respecto a otro, así como respecto al Gobierno Federal. Así pues, para conocer los mecanismos de funcionamiento del sistema federal estadounidense, es preciso detenernos en los poderes que la Constitución atribuye al Gobierno Federal, para por exclusión conocer cuáles corresponden a los gobiernos estatales. Pero es, además

preciso, conocer las obligaciones que la Constitución estipula para ambos niveles de gobierno. A modo de introducción y resumen distinguimos esencialmente tres tipos de poderes emanados de la Constitución de los Estados Unidos de América: los poderes delegados al Gobierno Federal, los poderes reservados exclusivamente a los estados, y los poderes compartidos por aquel y los estados federados. Los primeros se denominan delegados, los segundos reservados y los terceros compartidos.

LOS PODERES DEL GOBIERNO FEDERAL

La Constitución otorga tres tipos básicos de poderes al Gobierno Federal, entiéndase al Congreso y no al poder ejecutivo: los poderes delegados, también llamados poderes expresos o poderes enumerados, los poderes implícitos y los poderes concurrentes. Los poderes delegados se mencionan en la Constitución y los delega el Congreso, los poderes implícitos no se mencionan y se derivan de la cláusula necesaria y apropiada (***necessary and proper clause***), que enseguida veremos. Por último los poderes concurrentes son aquellos que pueden ser ejercitados tanto por el Gobierno central como por los estados.

El Artículo I, Sección 8ª, de la Constitución enumera una larga lista de los **poderes delegados** (*delegated powers*) al Congreso. En materia de política interior los más importantes han sido la capacidad impositiva y la autoridad para regular el comercio interestatal. La capacidad impositiva ha sido determinante en la expansión histórica del Gobierno Federal, como es obvio derivada de la autoridad para imponer contribuciones fiscales. Pero el poder para regular el comercio interestatal ha tenido también importantes efectos sobre el sistema político. El Tribunal Supremo a finales de la década de 1930, interpretó este poder de tal forma que permitía una amplia regulación

gubernamental del sector privado, del mercado laboral y de la agricultura. Por ejemplo, el Tribunal sostuvo la constitucionalidad del Acta de las Normas Justas de Trabajadores de 1938 (*Fair Labor Standars Act*), que establecía el sueldo y el horario laboral para los trabajadores del comercio interestatal.[3] En el Acta de los Derechos Civiles de 1964, el Congreso usó la cláusula del comercio para proscribir la discriminación racial en hoteles y restaurantes, fundamentando que como los clientes y la comida que se servía se desplazaba de un Estado a otro, la discriminación restringía el flujo comercial.[4] Este mismo Artículo I, Sección 8ª, también otorga al Congreso importantes poderes delegados en asuntos militares y exteriores, al concederle autoridad para movilizar al ejército y para declarar la guerra. Sin embargo, el Artículo II como veremos, otorga al Presidente el poder principal para actuar en asuntos exteriores y dirigir la política internacional.

A modo de resumen distinguimos esencialmente cuatro tipos de poderes delegados: los financieros en los que incluimos la capacidad impositiva, la crediticia, la emisión de moneda, y la regulación de su valor. Los comerciales en los que incluimos la regulación del comercio exterior e interior, importantes regulaciones empresariales, las infraestructuras de transporte y el correo y las patentes. Los militares entre los que incluimos la declaración de la guerra, el sustento del ejército y la seguridad nacional. Y un último grupo sin definir, en el que incluiríamos las competencias en inmigración y en nacionalización, la administración suprema de la justicia, y todo aquello que supone el funcionamiento del Congreso y la Presidencia, como instituciones prácticas y visibles de los poderes del Gobierno Federal.

En referencia a los **poderes implícitos**, (*implied powers*) el Artículo I, Sección 8ª, Cláusula 18ª de la Constitución, otorga al

---

[3] *United States v. Darby*, 312 U.S. 100 (1941).

[4] El Tribunal Supremo estableció la constitucionalidad de esta Acta en el caso *Heart of Atlanta Motel v. United States*, 379 U.S. 241 (1964).

Congreso el derecho "a hacer todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para llevar a efecto los poderes anteriores, y todos los demás que esta Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier Departamento o funcionario". Esta cláusula necesaria y apropiada (***necessary and proper clause***) ha sido utilizada para justificar el uso de un poder no citado o implícito, a través de la utilización legítima de un poder expreso, denominándose también cláusula elástica (***elastic clause***), al ser usada como fórmula de expansión de los poderes delegados constitucionalmente. Por ejemplo, aunque la Constitución da el poder expreso al Congreso para movilizar el ejército, no dice cómo deberá ser llevado a cabo. El Congreso ha adoptado una variedad de métodos durante el siglo XX, que ha incluido sorteos, selección y en la actualidad el sistema de voluntariado; todos constitucionalmente justificados a través de la cláusula necesaria y apropiada.

El precedente para una interpretación amplia de los poderes implícitos del Congreso, se fijó en el famoso caso de *McCulloch* v. *Maryland* en 1819, convirtiéndose, además, en la principal justificación legal del crecimiento del Gobierno Federal. El Congreso había creado un sistema de bancos nacionales que era sumamente impopular en algunas partes de la nación, y sobre el que el Estado de Maryland había establecido un impuesto que el banco se negó a pagar. Uno de los problemas centrales del caso era si el Congreso tenía el poder para crear un sistema bancario nacional. La Constitución no concede este poder expresamente, pero el Gobierno central defendió que el Congreso tenía el poder implícito para hacerlo, con la finalidad de llevar a cabo su autoridad delegada para realizar operaciones crediticias y para emitir moneda. El Estado de Maryland sostuvo que el sistema bancario federal era inconstitucional, y trató de persuadir al Tribunal Supremo para aceptar esta interpretación de la cláusula necesaria y apropiada. El Juez Jefe John Marshall rechazó los argumentos de Maryland, y sostuvo la constitucionalidad del

sistema bancario, fundamentando la supremacía nacional y el propio Artículo VI de la Constitución. El Juez hizo una interpretación amplia de la cláusula de los poderes implícitos, que se ha aceptado desde entonces. A la pregunta de si el Congreso tiene autoridad para regir un banco, John Marshall respondía que aunque no se da al Congreso una autoridad expresa para ello, le otorga poder para hacer "todas las leyes necesarias y apropiadas" para ejecutar los poderes delegados, en esta caso de carácter económico. Pero, además, interpretaba el espíritu de los constituyentes al sostener que habían elaborado "una Constitución con la intención de perdurar en el tiempo", por lo que sus provisiones debían ser interpretadas con flexibilidad, para permitirle adaptarse a los cambios. "Permítase que el fin sea legítimo", escribió el Juez Marshall, "permítasele estar dentro del ámbito de la Constitución, pues todos los medios que sean apropiados, que simplemente se adapten a ese fin, que no sean prohibidos, pero que sean consecuentes con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales".

En cuanto a la extensión de uso de los poderes delegados a través de la cláusula elástica, es preciso señalar el debate teórico entre los partidarios de limitar su uso y los que promueven su extensión. Los primeros interpretan la Constitución de forma estricta, y sostienen que el Congreso debe limitar sus poderes delegados, restringiendo el poder del Gobierno Federal y reafirmando el poder de los estados, por lo que se les conoce con el nombre de estadistas (***states rights***). Históricamente y sociológicamente los estadistas han predominado en zonas del sur de la nación, aunque sus detractores, aquellos que tienen una interpretación amplia de la Constitución y de los poderes que debe ejercitar el Gobierno Federal, han sido mayoría y ha imperado desde el segundo tercio del siglo XX.

Pero la Constitución no sólo otorga poderes, sino que establece distintas provisiones que limitan el poder del Gobierno Federal. El Artículo I, Sección 9ª, las establece a través de la negación al

Congreso de determinados poderes, entre ellos el poder para aprobar las ***bills of the attainder***, actos legislativos de castigo sin juicio,[5] y las leyes ***ex post facto,*** leyes que convierten un acto en criminal, que era legal cuando se cometió, o que incrementan la pena de un crimen después de que se haya cometido. El Gobierno Federal está también limitado en su poder para suspender el ***habeas corpus*** (*writ of habeas corpus*), que protege a los ciudadanos del encarcelamiento arbitrario, requiriendo a la autoridad gubernamental que todo detenido sea llevado a presencia del Juez, para que éste establezca los fundamentos jurídicos en caso de encarcelamiento.[6] Por último, la Constitución estadounidense excluye también al Gobierno Federal de la facultad para aprobar leyes que por su naturaleza nieguen los derechos que el texto garantiza. Las limitaciones principales de este tipo se encuentran recogidas en la Carta de Derechos, formulada en las diez primeras enmiendas a la Constitución. Por ejemplo, la Enmienda I especifica que "el Congreso no hará Ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado", o aprobar legislación que favorezca a una religión. En concreto el Artículo I, Sección 9ª, prohíbe específicamente al Gobierno Federal: aprobar cualquier Ley que comercialmente o impositivamente favorezca a algún Estado o perjudique a alguno; conceder títulos nobiliarios; gravar cualquier tasa a la exportación, realizar gasto público alguno que no esté aprobado por Ley; y limitar las libertades civiles, como la suspensión del *habeas habeas* o el efecto retroactivo negativo de las leyes. Para terminar con las referencias a los poderes de Gobierno Federal señalar que las enmiendas de la I a la X, conocidas como Carta de Derechos, niegan al Gobierno Federal el poder para interferir en las

---

[5] Se trata de un acto legislativo que singulariza a un colectivo o a un grupo, y permite que sea castigado sin un juicio, vulnerando sus más elementales derechos. Uno de los casos más llamativos se remonta a 1965, cuando el Tribunal Supremo anuló un acto legislativo que convertía en delito, el hecho de que un miembro del Partido Comunista prestara servicios laborales en un sindicato de comercio.

[6] Este antiguo derecho legal angloamericano sólo se ha suspendido en cuatro ocasiones en la historia estadounidense: en algunas partes de la nación durante la guerra civil; en Carolina del Sur durante el período de Reconstrucción tras guerra civil; en 1905, en Filipinas, durante la ocupación americana de esa nación; y en Hawaii durante la II Guerra Mundial.

libertades civiles, mientras que las Enmiendas XV, XIX y XXIV le prohíben interferir en determinados aspectos del derecho al voto.

LOS PODERES DE LOS ESTADOS

La Constitución no asigna poderes específicos a los estados, aunque la Enmienda X adoptada en 1791 establece que "los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados o al pueblo". Estos poderes de los estados no concretados en la Constitución de los Estados Unidos, se denominan **poderes reservados** (*reserved powers*), aunque también se conocen con el nombre de residuales al no estar reflejados en el texto. En virtud de ello, los estados tienen autoridad legislativa para regular y promover la salud, la educación, el bienestar, el comercio intraestatal, la seguridad dentro del Estado, la regulación del tráfico, cuestiones civiles como el matrimonio y el divorcio, o la moral de los ciudadanos. Los estados tienen capacidad para promulgar la legislación recogida en los poderes reservados, sin la autoridad expresa de la Constitución. Pero no pueden invadir áreas que se asignan al Gobierno Federal, por ejemplo asuntos exteriores, ni pueden violar ninguna limitación de sus poderes recogidos en las provisiones de la Constitución o en las de los estados.

En cuanto a las limitaciones al poder de los estados, la Constitución en el Artículo I, Sección 10ª, las establece a través de la negación explícita de ciertos. En concreto establece y niega los siguientes poderes a los estados: en el ámbito político intenta preservar el monopolio de la salvaguarda de la propiedad, los derechos y las libertades civiles al Gobierno Federal; en el ámbito jurídico los estados no pueden aprobar *bills of attainder* o leyes *ex post facto*; en el ámbito internacional no pueden "realizar cualquier Tratado, Alianza o Confederación" con una nación extranjera; y,

como vimos al referirnos a las limitaciones del Gobierno Federal, ni pueden conceder títulos nobiliarios, ni gravar las exportaciones. Algunos de estos preceptos los recoge el texto original y otros las enmiendas constitucionales. En concreto las enmiendas XIII, XIV, XV, XIX, XXIV y la XXVI, imponen limitaciones a los estados, como por ejemplo, la negación de que puedan recaudar impuestos sobre importaciones o exportaciones, sin la aprobación de Congreso. Las Enmienda XIV, XV, XIX, XXIV y la XXVI, así mismo prohíben la interferencia de los estados en los derechos civiles y el derecho al voto.

Durante la segunda mitad del siglo XX la cláusula del debido proceso legal y la cláusula de protección de la igualdad de la Enmienda XIV, se han convertido en fuentes especialmente importantes de restricción del poder de los estados. La primera, la cláusula del debido proceso legal establece que "ningún Estado privará a otra persona de la vida, la libertad, o la propiedad sin el debido proceso legal", e impone una variedad de restricciones a los estados para actuar. El Tribunal Supremo ha interpretado la palabra libertad en la cláusula, de forma que incluye la mayoría de las provisiones de la Carta de Derechos, garantizando esas libertades frente a los gobiernos estatales y al federal. La segunda, la cláusula de protección de la igualdad enuncia que "ningún Estado debe [...] negar a persona alguna, dentro de su jurisdicción, la igual protección de las leyes", y ha sido aplicada por el Tribunal Supremo para proscribir la discriminación racial y de género por parte de los gobiernos estatales.

Como señalábamos, junto a los hasta ahora descritos mecanismos de funcionamiento del sistema federal, la Constitución también establece un número importante de normas que regulan las relaciones entre los estados:

1. La cláusula de la fe plena y del crédito (***full faith and credit clause***) del Artículo IV, Sección 1ª, exige a los estados "honrar" las

decisiones civiles del resto de los estados, con la finalidad de proteger los derechos comunes a todos. Así, una sentencia judicial, un matrimonio o un divorcio que se produce en un Estado, se le reconoce la validez en los demás estados. Es preciso señalar que dicha cláusula no se aplica a casos delictivos.

2. Según el Artículo IV, Sección 2ª, "Los ciudadanos de cada Estado poseerán todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de otros estados". Aunque esta cláusula de privilegio e inmunidad (***privileges and inmunities clause***) nunca se ha definido claramente, diversas resoluciones judiciales del Tribunal Supremo han establecido algunas normas de carácter general. El Tribunal ha sostenido que la cláusula no garantiza la igualdad legal completa entre los ciudadanos y los no ciudadanos de un Estado, sino que protege sólo derechos fundamentales que son "básicos para el mantenimiento y bienestar de la nación".[7] Así por ejemplo, un Estado no puede discriminar a un no ciudadano en cuanto a la protección policial o a la asistencia sanitaria, pero un médico o un abogado que está autorizado para ejercer la profesión en un Estado, no tiene el derecho constitucional a ejercer su profesión en otro Estado, sino cumple con los requisitos de autorización que éste establezca.

3. La cláusula de rendición interestatal (***interstate rendition clause***) de Artículo IV, Sección 2ª, establece que "cualquier persona en cualquier Estado acusada de traición, felonía u otro crimen, que huya de la Justicia y sea encontrado en otro Estado, deberá a petición de la autoridad ejecutiva del Estado del que huye, ser entregado al Estado que tiene jurisdicción en el crimen". Sin embargo, en muchas situaciones, la rendición interestatal o extradición presenta problemas, ya que el Tribunal Supremo ha sostenido que los tribunales federales no tienen poder para forzar a un gobernador estatal a extraditar a un fugitivo perseguido.[8]

---

[7] Caso *Baldwin v. Montana Fish and Game Commission* 436 U.S. 371 (1978).
[8] Caso *Kentucky v. Dennison*, 24e How. 66 (1861).

4. El artículo I, Sección 10ª de la Constitución establece que "ningún Estado deberá, sin el Consentimiento del Congreso, [...] realizar cualquier Acuerdo o Pacto con otro Estado". De esta manera indirecta, la Constitución permite a los estados plantear la resolución de los problemas mutuos a través del uso de pactos interestatales (***interstate compacts***), o acuerdos entre dos o más estados. Un pacto interestatal normalmente lo negocian los gobernadores de los estados y lo aprueban las legislaturas estatales, pero si sus provisiones afectan al sistema federal, debe recibir también la aprobación del Congreso de los Estados Unidos de América. A lo largo del siglo XIX, los pactos interestatales se usaron exclusivamente para establecer los límites fronterizos entre los estados, a diferencia del siglo XX en que se usaron para resolver problemas más complejos. Ejemplo de esta política ha sido la primera ruta transcontinental de correo aéreo entre las ciudades de Nueva York y San Francisco en 1920. En la actualidad buena parte de los pactos interestatales se refieren a problemas de infraestructuras, transporte, medio ambiente, seguridad ciudadana o problemas comerciales.

Quizá el pacto interestatal de mayor relevancia fue el que creó la Autoridad del Puerto de Nueva York-Nueva Jersey (*Port Auhority of New York – New Jersey*) en 1921. Esta autoridad portuaria opera buena parte del transporte de Nueva York y Nueva Jersey, incluyendo los puentes y los túneles interestatales, el puerto marítimo y el transporte público, y varios aeropuertos de comunicación interestatal e internacional.[9] Un ejemplo más reciente de un pacto interestatal es el acuerdo alcanzado entre California, Arizona, Dakota del Norte y Dakota del Sur en 1987, según el cual California acepta todos los desperdicios nucleares de bajo nivel generados en los cuatro estados durante treinta años, tras los cuales el Estado que genere el mayor volumen de residuos radiactivos, aceptará todos los residuos de los

[9] La *Port Auhority of New York-New Jersey* fue la primera propietaria de las "Torres Gemelas" del *World Trade Center*, destruidas en el atentado del 11 de septiembre de 2001.

otros estados que forman el pacto. El pacto no se limita a los cuatro estados incluidos en el acuerdo original, y otros estados pueden solicitar su integración.[10]

5. En el caso de conflictos entre estados, por ejemplo, cuando un Estado demanda otro por delimitación de una línea fronteriza, el Artículo III de la Constitución concede al Tribunal Supremo jurisdicción original (***original jurisdiction***); es decir, el Tribunal Supremo se reúne como tribunal judicial (*trial court*) para resolver el caso. Sin embargo, en muy pocas ocasiones en el curso de la historia de la nación el Tribunal Supremo ha tenido que poner en práctica tal jurisdicción.

A pesar de principios como la supremacía nacional y de la interpretación que los órganos jurisdiccionales federales han hecho de la distribución de los poderes, resulta evidente que los estados continúan teniendo una importante base de poder en los Estados Unidos de América. Ello se debe a la propia Constitución que reserva para los estados poderes importantes en la determinación de la estructura política de la nación, a la descentralización del sistema de partidos, que impide que se pueda ejercer un control nacional del partido, y, entre otras razones, a la hasta ahora prosperidad de la nación formada por cincuenta gobiernos estatales.

LAS OBLIGACIONES MUTUAS

Las obligaciones mutuas que se deben el Gobierno Federal y los estados, se manifiestan a través de los poderes que comparten y que se recogen en el texto constitucional, y se definen por su reciprocidad. Los **poderes compartidos** (*concurrent powers)* son aquellos que pueden ser ejercitados tanto por los estados, como por

[10] David C. Nice, State Participation in Interstate Compacts, Publius 17, Primavera 1987, págs. 69-83. Este "pacto interestatal" se creó en respuesta a una Ley federal que exigía a todos los estados proponer planes para el tratamiento y almacenaje seguro de residuos radiactivos de nivel medio.

el Gobierno Federal. El poder concurrente más relevante es la capacidad para imponer contribuciones y generar gastos. Los estados también tienen competencias para gravar impuestos sobre las personas físicas y jurídicas dentro de sus jurisdicciones, ya que sin este poder serían completamente dependientes del Gobierno Federal. Otros poderes concurrentes incluyen el poder para solicitar créditos, establecer tribunales, hacer cumplir las leyes o realizar expropiaciones con propósito público, acto este último que se conoce con el nombre de poder de dominio eminente (***power of eminent domain***).

La reciprocidad de las obligaciones mutuas lo son del Gobierno central respecto a los periféricos y viceversa. En cuanto a las obligaciones del Gobierno Federal respecto a los Estados, el Artículo IV, Sección 4ª de la Constitución establece que los Estados Unidos de América garantizará a los estados miembros una fórmula "republicana de gobierno", pero no realiza una definición del término republicano y no indica qué órgano del Gobierno Federal tiene el deber de aplicar esta provisión. El Tribunal Supremo se ha negado hasta la fecha a pronunciarse sobre los problemas que surgen de esta cláusula de garantía (***guarantee clause***), y ha sostenido que tales cuestiones son políticas y no judiciales y, por consiguiente, debe decidir sobre esta cuestión el Congreso o el Presidente.

El artículo IV, Sección 4ª, también exige al Gobierno Federal que proteja a los estados contra la invasión exterior. Sólo en una ocasión en la historia de la nación, un Estado fue invadido por un poder exterior, durante la guerra de 1812 cuando los británicos atacaron Washington D.C., Baltimore y Nueva Orleáns, y, en consecuencia, en aquella ocasión el Gobierno Federal usó el ejército para oponerse a la invasión. Este mismo precepto constitucional, establece que bajo consentimiento de la cámara legislativa estatal, o en su defecto del gobernador si la legislatura no pudiera reunirse, los estados se protegerán entre sí contra la violencia que pueda surgir en

el interior de un Estado, reclamando si fuera necesario, la ayuda del Gobierno Federal.[11] El Congreso a través del gobierno central tiene el derecho a intervenir dentro de un Estado "en casos de violencia interior", incluso aunque no exista una demanda formal por parte del Estado. El Congreso ha delegado en el Presidente el poder para hacer frente a situaciones de violencia interior, usando las tropas federales o convocando la milicia estatal para realizar un servicio federal. El Presidente también puede actuar sobre la base de su propia autoridad constitucional, ya que tiene el derecho legal a actuar en defensa del orden, proteger la propiedad federal, asegurar el correo federal y garantizar el tráfico de mercancías.

Pero, además, entre las obligaciones del Gobierno Federal respecto a los estados, es preciso señalar que el Presidente debe hacer ejecutar las decisiones judiciales de los tribunales federales. Tres casos de relevancia ejemplifican esta actuación presidencial: en 1957 el Presidente Dwight D. Eisenhower se vio obligado a usar las tropas federales contra cargos estatales del Estado de Arkansas, para ejecutar una orden Judicial federal que requería la desagregación de las escuelas públicas en la localidad de Litlle Rock, y que había generado altercados violentos. De igual modo, en 1962 se usaron las tropas federales para mantener el orden en la Universidad de Missisipi, ante el mandato judicial federal de admitir al primer estudiante de color; y, en 1965, el Presidente Johnson envió las tropas federales a la localidad de Selma, en el Estado de Alabama, para proteger a los participantes en una manifestación en favor del derecho al voto, liderada por el Reverendo Martin Luther King, hijo.[12]

En referencia a las **obligaciones de los Estados respecto a la Unión**, la Constitución impone ciertos mandatos legales a los

---

[11] Aproximadamente en una veintena ocasiones desde que se fundó la nación, los estados han solicitado ayuda federal para hacer frente a situaciones de violencia interior.

[12] Martin Luther King, hijo (1929-1968) fue el líder del movimiento en defensa de los Derechos Civiles, por cuyas acciones recibió el premio Nóbel de la Paz en 1964. El 28 de agosto de 1963 pronunció su célebre discurso en el Lincoln Memorial de Washington. En 1968 el reverendo afroamericano fue asesinado en Memphis, Tennessee, desencadenando motines raciales en más de 100 ciudades.

estados, entre los que se encuentran mantener la forma republicana de gobierno, preservar la paz dentro de sus fronteras, celebrar elecciones al Congreso, cubrir las vacantes de las cámaras legislativas, elegir a los electores presidenciales, y tomar en consideración las propuestas de enmienda constitucional sometidas por el Congreso, o por una convención nacional.

Otro tercer aspecto importante de las obligaciones mutuas entre los dos niveles de gobierno se refiere a la resolución de conflictos que pudieran surgir entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, en el ejercicio de los diversos poderes. Conscientes de ello, los padres de la Constitución estadounidense adoptaron de forma clara e inequívoca **la supremacía nacional** frente a los estados, y al Tribunal Supremo como instrumento para la resolución de los conflictos. En referencia a la supremacía nacional frente a los estados, el Artículo VI de la Constitución es claro al afirmar que "esta Constitución, y las Leyes de los Estados Unidos que se hagan con arreglo a ella, y todos los tratados hechos, o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema Ley del país". Sin embargo, este precepto constitucional no subordina los estados al Gobierno Federal, sino que más bien impide a los estados ejercer el poder en áreas que la Constitución ha asignado al gobierno nacional. Por consiguiente, los estados no pueden aprobar leyes o pueden establecer políticas que confronten la Constitución, los actos constitucionales del Congreso o los tratados en vigor. Cuando un conflicto de esta naturaleza surge, el Artículo VI resuelve que el interés estatal ha de ceder a los intereses del Gobierno Federal. Así se deriva también de la interpretación jurisdiccional, todavía vigente, del Juez Jefe John Marshall, quien sostuvo que los estados "no tienen poder para, mediante impuestos o de cualquier otra manera, frenar, impedir o controlar las operaciones del Gobierno Federal". Lo cierto es que en pocas ocasiones en la historia de la nación se han tenido que usar las tropas federales para mantener la supremacía nacional.

Su uso se circunscribe a momentos en que grupos de personas o gobiernos locales han usado la fuerza o mecanismos de obstrucción legal para impedir la aplicación de Ley Federal, como son los casos de conflictos sobre los Derechos Civiles.

En referencia al Tribunal Supremo, al ser éste el intérprete último de la Constitución ha jugado, como señalamos, un papel fundamental en la definición práctica del federalismo a lo largo de la historia de la nación. Pero, además, el Tribunal Supremo ha sido el principal instrumento de resolución de los conflictos que surgen entre el gobierno central y los estados, pero también entre los propios estados. Esta función se estableció firmemente a inicios del siglo XIX, en el ya mencionado caso *McCulloch* v. *Maryland.* El Tribunal Supremo reconoció el derecho del Congreso a crear un sistema de apelaciones de las decisiones de los tribunales estatales que afectaran a la Ley Federal. Este método de apelación, que se ha usado desde entonces a lo largo de la historia estadounidense, permite al Tribunal Supremo servir como último intérprete de Ley, y garantiza que los jueces federales, y no los estatales, son los competentes en cuestiones de interpretación de la Constitución, de la Ley federal o de los tratados. Un ejemplo más reciente de cómo el Tribunal Supremo sirve de árbitro del sistema federal estadounidense es el caso *Philadelphia* v. *New Jersey.*[13] En él se discernía si la Ley del Estado de Nueva Jersey que prohibía la introducción en el territorio "de cualquier residuo sólido o líquido con origen fuera del Estado", se ajustaba a los preceptos constitucionales. El Tribunal Supremo fallo en contra del Estado de Nueva Jersey y sostuvo que un Estado no puede aprobar leyes que le "aíslen comercialmente de un problema compartido por todos".

En cuanto a **las relaciones entre los estados** la Constitución en su texto original especifica en el Artículo IV, Sección 1ª y 2ª que cada Estado deberá dar "plena fe y crédito" a las acciones legales de

[13] Caso *Philadelphia v. New Jersey* 437, U.S. 617 (1978).

los estados restantes, extender los derechos de ciudadanía de otros estados a la ciudadanía local y conceder la extradición en caso de delito. En lo que se refiere a la autorización que la Constitución da al Congreso para admitir nuevos estados en la unión, y que se recoge en el Artículo IV, Sección 3ª y 4ª, se promulga el necesario control por el Gobierno Federal de que el nuevo Estado cumple con los siguientes requisitos: forma de gobierno republicano y garantías de protección contra la invasión.

LOS PODERES LOCALES

Como hemos visto, cuando los padres de la Constitución se reunieron en Filadelfia en 1787, asumieron como principio de partida que el poder no debía concentrarse en una persona, un grupo o en un único lugar. Frente a un dominio arbitrario del poder colonial, buscaron una nueva forma de gobierno con un sistema de equilibrio y de limitación mutua de los poderes, con la finalidad de preservar las libertades, y garantizar los derechos que creían que eran inherentes al ser humano. La división de poderes en el ámbito federal entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, ejemplifica los frenos y contrapesos promulgados en la Constitución de los Estados Unidos de América, pero no es el único. Los constituyentes concibieron un medio de control entre los distintos niveles administrativos y geográficos, consistente en que el Gobierno Federal ejercía control sobre los estados y, a su vez, los estados sobre los poderes de los entes locales.

En la práctica política, los gobiernos locales forman parte de una complicada red de relaciones intergubernamentales, definidas por el federalismo estadounidense, que establece límites competenciales, y otorga poderes para llevar a cabo acciones políticas de ámbito local. La Constitución de los Estados Unidos de América promulga la

primacía del poder estatal sobre el poder federal, pero esto no significa que el poder federal no tenga influencia sobre el gobierno local, ya que por ejemplo, la Constitución federal prohíbe a los gobiernos estatales y locales: usurpar los derechos civiles y las libertades de los ciudadanos; promulgar leyes que discriminen a los ciudadanos de otros estados; y establecer políticas fiscales y regulatorias que pongan en situación de desventaja a empresas de otros estados.

Los poderes locales tienen capacidad impositiva y de gasto, aunque si bien es cierto que bajo la supervisión de los estados. Y aunque no se mencione en la Constitución, la práctica política demuestra que en los Estados Unidos de América, el grado de descentralización es amplio. En la práctica política la mayoría de los estados otorgan a las autoridades locales cierta flexibilidad a la hora de maximizar los poderes locales, con cierta autonomía de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal. Jurídicamente, los poderes otorgados a las corporaciones municipales han sido objeto de polémica desde los inicios de la nación, especialmente a raíz de las declaraciones del juez John Dillon en 1868, y que han dado nombre a la denominada regla de Dillon:

> "Es un principio general e indiscutido que una corporación municipal posee y puede ejercer los poderes siguientes y no otros: primero, los concedidos en términos expresos; segundo, los inherentes o implícitos necesaria o justamente en los poderes que se les han otorgado expresamente; tercero, los esenciales al logro de los objetos y propósitos declarados de la corporación, no siempre convenientes, pero indispensables. Toda duda justa, razonable, sustancial, sobre la existencia de un poder se resuelve por los tribunales contra una corporación, y el poder es denegado".

Se trataba de una concepción contraria a los poderes locales y que restringía la autoridad local. Ante esta decisión judicial, los estados reaccionaron y comenzaron a dotar de legitimidad a los poderes locales, a través de la concesión de un Estatuto de Gobierno (*Home Rule*), a las entidades locales. Las decisiones estatales se fundamentaban en la tradición local que había imperado desde las colonias, y en concepciones políticas desarrolladas por los pensadores de la época, especialmente el de soberanía popular.

Alexis de Tocqueville sintetizó en su libro La Democracia en América, la tradición y el funcionamiento de la vida local al, observar que:

> "En una comunidad local un ciudadano piensa que hay alguna necesidad que no ha sido atendida. ¿Qué hace? Cruza la calle y lo discute con sus vecinos. Comienza así a funcionar un comité sobre dicha necesidad [...]. Todo esto lo hacen los ciudadanos por su propia iniciativa".

El proceso por el que los estados comenzaron a otorgar estatutos locales a los gobiernos de este mismo ámbito, se inició en el Estado de Missouri en el año 1875. Los estados tuvieron que reformar sus constituciones para permitir que se pudiese otorgar poderes y autonomía a los gobiernos locales. Y aunque ya desde la segunda mitad del siglo XVIII, los estados concedían a algunas entidades locales estatutos que se adaptaban a sus necesidades y su idiosincrasia; será desde la segunda mitad del siglo XX, con la proliferación de los núcleos urbanos, cuando la mayoría de los estados concedan estatutos municipales de carácter general, que podían incluir especificaciones opcionales, a todas las poblaciones que superasen los 10.000 habitantes. Con este requisito, una comunidad local podía solicitar al Estado un estatuto local, y convertirse en municipio. Los estatutos diferían en función del tamaño del municipio

y de la población que lo habitaba, y lo cierto es que las grandes ciudades tenían estatutos locales mucho más complejos, puesto que incluían amplias competencias fiscales y regulatorias.

Nos detendremos brevemente en el Estado de Pensylvania, porque ejemplifica y sirve de modelo del proceso de asunción de competencias locales. La disposición constitucional estatal sobre los gobiernos locales del Estado de Pensylvania, estipula que "los municipios tendrán el derecho y el poder de redactar estatutos de gobierno autónomo". Con arreglo a dichos estatutos, "un municipio podrá ejercer cualquier poder o desempeñar cualquier función que no prohíba la presente Constitución, su propio Estatuto de gobierno autónomo o la Asamblea General".[14] Con arreglo a estas disposiciones, los gobiernos locales están capacitados para promulgar su propio estatuto, que funciona como una especie de constitución de la ciudad.

El gobierno estatal, además de establecer los gobiernos locales, define sus estructuras institucionales, fija sus competencias y, lo más importante, de él emanan las atribuciones fiscales. De hecho, es del gobierno estatal de donde se derivan la mayor partes de los recursos que permiten a los gobiernos locales ejercer sus competencias. Pero lo cierto es que en la práctica política, los municipios y las ciudades tienen un amplio grado de autonomía e independencia. Alexis de Tocqueville observó la relación existente entre la soberanía popular y el gobierno local, al describir como los individuos y las familias se unían para establecer comunidades locales, que a su vez se federaban para formar estados, y de cuya federación nacía del gobierno nacional. Aunque simple, la observación de Tocqueville capta el hecho de que las unidades de gobierno local, no son creación de una autoridad superior como el gobierno estatal o federal, sino del pueblo mismo, y representan la expresión popular y perdurable del

[14] Son los tribunales estatales los llamados a interpretar la legalidad de los estatutos de los gobiernos locales y, a menudo a lo largo de la historia, han seguido los criterios interpretativos de John Dillon, y han adoptado decisiones restrictivas de la autoridad local.

concepto de gobierno local, que caracteriza el modelo de descentralización política estadounidense.

Los entes locales en los Estados Unidos de América son numerosísimos y conforman un conglomerado de unidades político-administrativas asimétricas.[15] Todos los estados, salvo Conética y Rhode Island, están divididos en condados, que a su vez se dividen en municipios, y éstos a su vez en distritos escolares, y en ocasiones en unidades administrativas más pequeñas. Los condados suelen abarcar amplios territorios geográficos y su clasificación, de acuerdo con las regulaciones estatales, se realiza en función de criterios de población. Así pues, pueden existir diferencias en las competencias de los gobiernos de un condado, según sea el tamaño de su población. Los condados pueden incluir poblaciones urbanas, suburbanas o rurales, e incluso combinaciones de las tres. Sus funciones principales consisten en la administración judicial, la seguridad ciudadana y la organización de las elecciones; aunque en los últimos años sus competencias se han extendido a la sanidad pública, los servicios sociales y la protección ambiental. Los municipios o *townships* eran, originalmente, subdivisiones de los condados con competencias principalmente en el mantenimiento de las carreteras, pero en la actualidad desempeñan funciones de gobierno más amplias como las administrativas, las policiales o la protección contra incendios. El tamaño de la población de una comunidad local afecta a la estructura política local, al poder que ésta posee y a los tipos de servicios que puede prestar. En las grandes ciudades el tamaño tiene repercusiones sobre la estructura del gobierno. Por ejemplo, tienden a disponer de poderosos sistemas de alcaldía, cuyos líderes locales ejercen poder y movilizan recursos en comunidades grandes y plurales. Las ciudades pequeñas, por otra parte, suelen estar gobernadas por un sistema en

[15] Sin ánimo de ser exhaustivos en los Estados Unidos de América existen unas 36.000 ciudades y núcleos urbanos. En torno a 45 millones de estadounidenses viven en grandes ciudades, con poblaciones de más de 250.0000 habitantes; otros 40 millones, en ciudades medianas de 10.000 a 50.000 habitantes, y otros 40 millones viven en urbes pequeñas, con poblaciones que oscilan entre 10.000 y 50.0000 habitantes. Pese a ser un “país de ciudades", cerca de 123 millones de estadounidenses, casi el 50 por ciento de la población total, viven en ciudades de menos de 10.000 habitantes, esto es, en zonas rurales o en pequeñas villas.

el que el poder legislativo y el ejecutivo se confía a una comisión elegida por sufragio popular.

Como vimos, los gobiernos locales no son totalmente autónomos e independientes, sino que se integran en la Constitución federal y estatal. En realidad, las entidades locales se interrelacionan con los estados de la misma manera que éstos se interrelacionan con el Gobierno Federal. No obstante, existen algunos estados, como Conética, New Hampshire y muchos estados de la zona de Nueva Inglaterra y del Atlántico Central, que funcionan como auténticas federaciones de comunidades locales de rango inferior. Por el contrario, otros estados como Idaho, Nuevo México y buena parte de los estados del oeste y del sur, son centralistas y controlan meticulosamente los poderes de las comunidades locales.

Nos referiremos brevemente a dos entidades de ámbito local inferior como son los distritos escolares y los distritos especiales. Los primeros constituyen un buen ejemplo de la tensión entre las fuerzas locales y las estatales. Históricamente, la Ley estatal autorizaba, y a veces exigía, a las comunidades locales competencias educativas. A medida que aumentaba el presupuesto en educación, se incrementaba el peso político del ente local, de ahí que fueran frecuentes las tensiones entre las fuerzas estatales y locales. En cuanto a los distritos de carácter especial, señalar que son aquellos que se forman entre dos o más entidades locales para afrontar políticas, inversiones o servicios conjuntos. La creación de distritos especiales, ya sea por ejemplo para la eliminación de residuos urbanos sólidos, el transporte público, la protección contra incendios u otras cuestiones, se fundamenta en que dado que las constituciones estatales limitan el endeudamiento local, es preciso la creación de

distritos especiales para financiar y acometer grandes proyectos, que requieren fuertes inversiones.[16]

En las últimas décadas del siglo XX, se ha producido un fenómeno de movilidad desde las ciudades a las zonas residenciales de las afueras, formando grandes áreas metropolitanas residenciales. Esta forma de vida urbana y suburbana ha planteado problemas de gobierno, puesto que con cierta frecuencia las áreas metropolitanas tienen más población en los condados limítrofes a la ciudad, que en la propia ciudad. Por ejemplo, la ciudad de Filadelfia tiene aproximadamente un millón y medio de habitantes, mientras que su área metropolitana, formada por cuatro condados tiene casi cuatro millones. Así, el área metropolitana de Filadelfia, donde viven la mayor parte de los ciudadanos, está organizada políticamente en cuatro condados, tres ciudades, noventa y dos barrios (*boroughs*), normalmente de 10.000 habitantes, y ciento cuarenta y cinco municipios (*townships*). Para entender todo este marasmo político-administrativo local, es preciso comprender que la proliferación de gobiernos locales es parte del federalismo y de la cultura política estadounidense. En el caso de Filadelfia, los ciudadanos se han resistido a introducir soluciones como gobiernos metropolitanos o la integración de unidades administrativas y políticas locales, y han optado por la integridad y la conservación de sus comunidades locales tradicionales.

En referencia a la **financiación de las entidades locales**, cabe subrayar que los condados y los municipios recaudan más del sesenta y cinco por ciento de sus ingresos. El resto de la financiación la obtienen de una variedad de fuentes, entre las que destaca la financiación proveniente del gobierno estatal, que supone aproximadamente un tercio de su presupuesto estatal. Entre las fuentes de financiación local, cabe destacar el impuesto sobre los

[16] Es frecuente el caso de creación de distritos especiales, a través de los cuales se mancomunan varias entidades locales para la emisión de bonos de deuda pública local, que permiten hacer frente a la construcción de grandes infraestructuras.

bienes inmuebles y comerciales, que representan aproximadamente el veinticinco por ciento del total. Un cinco por ciento de los ingresos proviene del impuesto sobre las ventas, vigente en algo más de la mitad de los estados, un dos por ciento del impuesto local sobre la renta personal, vigente sólo en unos pocos estados, y aproximadamente un quince por ciento producto del cobro de tarifas y tasas. Existe también la figura de las donaciones estatales a entes locales con propósito determinado, como programas de educación o transporte público, aunque en la mayoría de los estados están permitidas las donaciones sin especificaciones. En las dos últimas décadas del siglo XX, se han incrementado los ingresos provenientes de tarifas y tasas a usuarios, bajo el principio de que el usuario directo debe pagar el servicio que se le presta, por ejemplo transporte o saneamiento. Otra parte sustancial de los ingresos locales, se obtienen de impuestos especiales que se aplican a establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, a los casinos de juego, o a través de la emisión de deuda pública local.

Como ha sucedido en otros muchos aspectos de la vida política estadounidense a finales del XIX, y especialmente a lo largo de todo el siglo XX, se crearon organizaciones en defensa de los intereses de los gobiernos locales, tanto ante los estados, como ante el Gobierno Federal. Entre estas destacan por su influencia la Liga Nacional de Ciudades y la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos. La primera tiene como propósito influir en los gobiernos estatales en nombre de los gobiernos locales, a través de las ligas municipales de cada Estado. Surgidas a finales del siglo XIX, en la actualidad son organizaciones que realizan también servicios a los ciudadanos y que sirven de foro para promover la cooperación entre ellas, junto a su función más relevante, que es defender los intereses municipales en el ámbito estatal. La Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos tiene entre otras competencias la asistencia técnica a los gobiernos municipales, la realización de informes sobre problemas comunes,

pero en la práctica se ha convertido en un verdadero grupo de presión que representan los intereses de las ciudades ante el gobierno federal, y no ante los estados.

En cuanto a las tendencias de futuro que se vislumbran en la política local estadounidense, es preciso tener en cuenta que los poderes que la Constitución otorga a los estados, y a las autoridades municipales por medio de los estados, se consideran una limitación propia del equilibrio que caracteriza al sistema federal. Desde finales del siglo XX los electores han sido reacios a la extensión del poder de las autoridades municipales, especialmente en temas fiscales y en programas demasiado ambiciosos. Junto al freno que se deriva de las elecciones municipales, en muchos municipios estadounidenses existe la fórmula de consulta popular, plebiscitos o referéndum local, a través de los que los electores locales condicionan la política local y las políticas locales. Es en este estamento institucional donde la democracia directa se hace efectiva, y donde los ciudadanos sienten el gobierno y la autoridad cerca. Por último, es preciso señalar los medios de comunicación como freno y control de las autoridades locales, ya que como es sabido, la mayor parte de los medios informativos son de ámbito local.

Desde las últimas décadas del siglo XX se observa cierta tendencia hacia una mayor descentralización, desde el gobierno federal y desde los gobiernos estatales, hacia las entidades locales. Sin embargo, ésta tendencia no es absoluta, ya que los estados también han incrementado su nivel competencial, especialmente en la gestión y financiación de la sanidad, los servicios sociales, los tribunales de justicia o la seguridad ciudadana. La relación entre el gobierno del Estado y las autoridades locales obviamente es compleja y extremadamente diversa. En algunos estados, las autoridades locales son mucho más independientes del Estado y, por tanto, tienen mayor autoridad para obtener ingresos públicos, que en otros. No existe una regulación de ámbito nacional, de las relaciones entre el

gobierno federal o estatal con las jurisdicciones locales. Pero ha sido un principio constante en la historia de los Estados Unidos de América, que los gobiernos de los estados, y por extensión las autoridades municipales, tengan, conforme a la Constitución, poderes separados que el gobierno federal no puede revocar. El principio está promulgado en la Enmienda X de la Constitución, que establece que los poderes que no son delegados al Gobierno Federal de los Estados Unidos, y que la Constitución no prohíbe a los estados, se reservan a los estados o al pueblo. Pero lo cierto es que a principios del siglo XXI, como sucede en buena parte de las grandes urbes occidentales, los gobiernos locales asumen cada vez más poderes y competencias, mientras que los recursos financieros no se incrementan en la misma proporción.

TEORÍA Y PRÁCTICA DEL FEDERALISMO

Los padres de la Constitución en la redacción del documento político, no elaboraron una teoría precisa del sistema de gobierno federal estadounidense, sino que se limitaron a introducir preceptos de carácter general. De ahí que en el curso de historia estadounidense se hayan desarrollado diferentes concepciones y teorías sobre el federalismo, y que durante ese tiempo su plasmación política práctica haya cambiado radicalmente: del federalismo competitivo, al federalismo cooperativo, y de éste al federalismo centralizado y al denominado nuevo federalismo.

En el llamado **federalismo competitivo** la cuestión básica es determinar sobre qué nivel de gobierno recae mayor poder. Así, podemos encontrar tres concepciones diferenciadas: el federalismo nacional-centralizado, el federalismo estatal-centralizado y el federalismo dual. La más antigua de estas teorías es el federalismo nacional-centralizado, defendida por Alejandro Hamilton y por el Juez

Jefe John Marshall. Esta teoría enfatizó la supremacía nacional, sobre la base de que la Constitución expresa el deseo del pueblo estadounidense, y que el gobierno nacional, creado por el pueblo, debe tener el mayor volumen de poder político. El federalismo estatal-centralizado se desarrolló en respuesta al federalismo nacional-centralizado, y entre sus partidarios estaban Thomas Jefferson y John C. Calhoun, quienes sostenían que la Constitución era el resultado escrito de la acción estatal, ya que fueron los estados quienes enviaron los delegados a la Convención Constitucional, y fueron las convenciones estatales de ratificación las que convirtieron la Constitución en un texto legal. Desde esta perspectiva, el Gobierno Federal sólo tiene derecho a los poderes mencionados en la Constitución, y si se extiende más allá de estos poderes explícitos, está usurpando el poder de los estados. Por último, en la concepción teórica del federalismo dual, de relevancia en el período previo a la guerra civil y que permaneció influyente hasta las décadas iniciales del siglo XX, las funciones gubernamentales estaban divididas entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. Los partidarios de esta teoría sostenían que los gobiernos federales y estatales constituyen centros de poder separados, y que cada uno tiene jurisdicción en un área específica, por lo que no se debe interferir en las actividades de otros centros de poder. Como explicó James Madison, los estados "formarían porciones distintas e independientes de supremacía, sin estar más sujetos dentro de sus respectivas esferas a la autoridad general, que la autoridad general está sujeta a ellos dentro de su propia esfera".[17] El Tribunal Supremo estadounidense apoyó esta concepción del federalismo en muchas de sus decisiones entre la década de 1890 y la década de 1930.

A partir de la década de 1930 la concepción política del federalismo se reformó, para hacer frente de forma más eficaz a los nuevos problemas surgidos de la sociedad industrial estadounidense

[17] The Federalist Papers, Nº 39.

del siglo XX, dando paso al **federalismo cooperativo**. La puesta en marcha del Estado de Bienestar, bajo el mandato de Franklin D. Roosevelt, supuso una nueva definición de las relaciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, consistente en expandir las funciones del Estado Federal y admitir que los estados federados precisaban administrar fondos federales. En particular, este nuevo federalismo estaba dirigido a afrontar los problemas financieros que acechaban a los estados y a los gobiernos locales, al ser incapaces de afrontar los costes de los servicios públicos que el Estado de Bienestar había puesto en marcha. Pero para entender el origen del federalismo cooperativo y las dificultades financieras a las que se enfrentaron los estados y sus divisiones administrativas, es necesario entender la naturaleza del sistema impositivo estadounidense. El Gobierno Federal recauda el impuesto más productivo y flexible: el impuesto del ingreso personal (*personal income tax*), de forma que cuando se incrementa la riqueza nacional, la recaudación federal se incrementa también. Por su parte la actividad impositiva de los estados proviene de una variedad de impuestos que no son tan sensibles a los incrementos de la riqueza: pequeños impuestos sobre los ingresos personales y comerciales, impuestos sobre las ventas e impuestos sobre el comercio en productos como el licor y el tabaco. Por último, los gobiernos locales gravan los impuestos sobre la propiedad.

Así pues, el principal dilema al que se ha enfrentado el federalismo estadounidense durante buena parte del siglo XX ha sido su adaptación al incremento de las demandas y de los costes de los servicios públicos, que han tenido que soportar los gobiernos estatales y locales, careciendo de la adecuada capacidad impositiva y contributiva para pagar estos servicios públicos. Si a ello añadimos que el Gobierno Federal tenía gran capacidad impositiva, pero relativamente escasa responsabilidad en proporcionar los servicios públicos básicos, entenderemos buena parte del contexto que hizo

surgir esta nueva concepción del federalismo. Los esfuerzos por resolver este dilema generaron el federalismo cooperativo, "un nuevo estilo y una nueva filosofía de federalismo, caracterizado por las acciones conjuntas entre los gobiernos federales y estatales", y por la expansión del uso de las "concesiones federales en forma de ayuda"[18] (***federal grants-in-aid***): una subvención dineraria realizada por el Gobierno Federal a un nivel administrativo más bajo, para pagar conjuntamente servicios y programas en áreas como la educación, la salud, las infraestructuras o el transporte, y que desde su implantación han sido de gran importancia en el funcionamiento del sistema federal estadounidense.[19]

El federalismo cooperativo enfatizó la colaboración entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales o locales, para alcanzar objetivos determinados por el primero. Y aunque el Congreso no tiene poder directo para regular materias como la salud pública o el bienestar, si tiene autoridad impositiva y capacidad para determinar partidas presupuestarias, así como medios legislativos para establecer un sistema que recompense a los estados, por la asunción de determinados servicios de carácter público.[20] Esta concepción del federalismo fue la teoría dominante durante la Administración del *New Deal* del Presidente Franklin D. Roosevelt, en la que se

---

[18] Jeffrey R. Hening, *Public Policy and Federalism: Issues in State and Local Politics*, St. Martin's Press, Nueva York, 1985, pág. 15.

[19] Hasta la I Guerra Mundial, las *federal grants-in-aid* consistían en entrega de tierras y estaban diseñadas fundamentalmente para promover la agricultura y la educación. Desde entonces y hasta la Gran Depresión, consistieron principalmente en ayudas monetarias para la construcción de grandes infraestructuras de transporte. A partir de la década que se inicia en 1930, la tendencia ha sido conceder estas ayudas federales para hacer frente a los servicios sociales del Estado de Bienestar. Entre 1961 y 1969, durante las administraciones de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, los programas de ayuda se incrementaron espectacularmente, permitiendo a las instituciones estatales y locales asumir gastos, sin ser agentes impositivos. En términos generales los objetivos del sistema de concesiones eran tres: establecer unos estándares mínimos de servicios en el ámbito nacional; persuadir a los gobiernos estatales y locales a adoptar políticas sobre las que el Gobierno Federal no tenía autoridad; y redistribuir y equilibrar la riqueza de la nación. Normalmente cuando un Estado o una ciudad cumple con los criterios establecidos de concesión, recibe la ayuda de forma automática. Con frecuencia las *federal grants-in-aid* han sido utilizadas como arma política, en la siempre presente lucha política por los recursos. Baste decir que buena parte de las infraestructuras de transporte que cruzan la nacion han sido construidas mediante este sistema de ayuda.

[20] Thomas R. Dye, American Federalism: Competition among Governments, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1990, pág. 7.

emprendieron varios programas que requirieron la cooperación financiera y administrativa entre organismos federales, estatales y locales. La mayoría de estos programas se financiaron con concesiones-ayuda, cuya asignación y uso era para un propósito específico, claramente definido, y en el que los gobiernos estatales y locales que recibían la concesión, se les exigía pagar parte de los costes del proyecto.[21] Además, se trataba de un sistema competitivo, en el que los estados y los gobiernos locales solicitaban la concesión a las agencias federales, quienes decidían la distribución de las concesiones-ayuda.

Durante la Administración de la Gran Sociedad (*Great Society*) del Presidente Lyndon B. Johnson a mediados de la década de 1960, se desarrolló una nueva concepción del federalismo: el denominado **federalismo centralizado**, que hizo más poderoso el sistema de concesiones controlado por el Gobierno Federal y que supuso un gobierno más centralizado.[22] El objetivo era persuadir a los estados y a los gobiernos locales a emprender programas y servicios públicos, concepción que fue especialmente aplicada en el área de los derechos civiles, la formación laboral y el bienestar social. El gobierno central asumió el papel de definir los problemas, establecer los objetivos y desarrollar políticas en el ámbito nacional, cediendo la administración y la gestión de los recursos a los estados y a los entes locales. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha corroborado esta concepción centralizada del sistema federal. En el caso *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* en 1985,[23] el Tribunal sostuvo el poder del Congreso para establecer un salario mínimo y regular las horas extraordinarias de los empleados de los gobiernos estatales. Rechazó los argumentos de que esta legislación de 1974 interfería la

[21] En 1950 las ayudas federales representaban el 0,8 por ciento del producto interior bruto, duplicándose en 1965 y alcanzando su máximo histórico en 1980, al representar el 3,4 por ciento, para estabilizarse en torno al 2 por ciento desde 1994. FUENTE: Executive Office of the President, Office of Management and Budget. Special Analisys Budget of the United States Goverment: Fiscal Year 1990, Goverment Printig Office, Washington D.C. 1989, pág. H22.
[22] Thomas R. Dye, 1990, op. cit., págs. 7-8.
[23] Caso *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 469 U.S. 528 (1985).

soberanía de los estados y, por tanto, violaba la Enmienda X. Según el Tribunal, los derechos de los estados están protegidos a través de la representación en el Congreso y en su papel en la elección del Presidente, no mediante la Enmienda X o el Tribunal Supremo. Muchos gobiernos estatales y locales se han opuesto a la decisión García, y su oposición ha sido tan intensa que alguna legislatura estatal ha adoptado resoluciones que solicitan al Congreso una enmienda constitucional, para modificar la decisión judicial.

El sistema de concesión o subvención (*federal grants-in-aid*) ha sido el medio principal por el que el poder gubernamental gradualmente se ha ido centralizando en Washington. Aunque las concesiones han sido empleadas a lo largo de toda la historia estadounidense, encontrando su génesis en las concesiones de tierra y en el establecimiento de escuelas públicas, en el siglo XX el uso de concesiones ha aumentado de forma significativa. En 1902 el Gobierno Federal ejecutó cinco programas de concesión, que distribuyeron un total de tres millones de dólares, representando el 1 por ciento de los ingresos gubernamentales estatales y locales. En el año fiscal 1989 la cantidad total distribuida bajo los programas de concesión federal, se había incrementado hasta los 123.600 millones, representando el 18.7 por ciento de los ingresos gubernamentales estatales y locales.[24] No obstante, el crecimiento más espectacular ocurrió entre 1964 y 1971, período en el que el número de programas de concesión aumentó de 51 a 530. Como ha puesto de manifiesto el politólogo David C. Nice, la principal razón del incremento del sistema de concesión fue la insatisfacción con la gestión de las políticas de los estados y con las acciones gubernamentales locales.

[24] Executive Office of the President, Office of Management and Budget. Special Analisys Budget of the United States Goverment: Fiscal Year 1990, Goverment Printig Office, Washington D.C. 1989.

> "Las personas que querían que los problemas se resolvieran y que estaban insatisfechas con las respuestas de los estados y de los gobiernos locales, se dirigían a Washington. Dar respuestas a los problemas a través de las concesiones, permitió a los cargos políticos de los diferentes niveles de gobierno compartir protagonismo en la lucha contra el crimen, la pobreza o la mejora de las oportunidades educativas".[25]

A finales de la década de 1960 los gobiernos estatales y locales incrementaron sus críticas al sistema de concesión federal. Sostenían que se había convertido en un sistema excesivamente complejo y fragmentado, y que les obligaba a ejecutar programas diseñados por el Gobierno Federal, que no siempre coincidían con los deseados por los ciudadanos de los estados. Se argumentaba, igualmente, que los cargos federales se encontraban lejos para entender los problemas singulares de cada situación, y que los votantes no se sentían identificados con estas políticas. Cuando en 1969 se convirtió en Presidente Richard M. Nixon, anunció un **nuevo federalismo** diseñado para restaurar el equilibrio de poder entre los diferentes niveles de gobierno, y para devolver la responsabilidad y los fondos a los ciudadanos. Richard M. Nixon sostenía que cuando fuera posible el pago de la ayuda debía realizarse directamente a los ciudadanos, en vez de a las costosas agencias públicas. Teóricamente se asumía que en una sociedad libre los individuos están capacitados para determinar sus propias necesidades. El programa de Richard M. Nixon se basaba en los ingresos compartidos, un sistema de ayuda financiera en que una parte del dinero de los impuestos federales se devolvía a los estados y a las ciudades, de acuerdo con una fórmula basada en numerosos factores cuantificables. El Nuevo Federalismo de Nixon introducía la denominada concesión en bloque (***block***

[25] David C. Nice, Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations, St. Martin´s Press, Nueva York, 1987, pág. 55.

grant), una suma de dinero dada por el Gobierno Federal a un Estado, para ser usado en propósitos escasamente definidos y generales, en contraste con las concesiones categóricas, claramente especificadas en su propósito. Aunque los ingresos compartidos y las concesiones en bloque se convirtieron en componentes importantes de la ayuda federal a los estados y a las localidades, los objetivos del Nuevo Federalismo de la Administración Nixon no llegaron a buen fin. Los ingresos compartidos nunca supusieron más del 12 por ciento del sistema de concesión federal y las concesiones en bloque no consiguieron reemplazar las concesiones categóricas. Lo cierto es que el "nuevo federalismo de Nixon terminó cosechando amplias críticas, especialmente de los sectores más progresistas, al considerar que suponía el desmantelamiento de los programas de bienestar introducidos con el *New Deal* y la *Great Society*.

Cuando el Presidente Ronald W. Reagan asumió el cargo en 1981 anunció una versión revisada del Nuevo Federalismo, cuyo objetivo era aumentar la flexibilidad del sistema de concesión federal y reducir la presencia del Gobierno Federal en los asuntos internos de los estados. Esto sería logrado de dos maneras: combinando los programas existentes de concesiones categóricas con concesiones escasamente definidas en cuanto a su propósito, y dividiendo las responsabilidades políticas entre el Gobierno Federal y los estados. Por ejemplo, el Gobierno Federal sería responsable de los pobres, mientras los estados de las familias con escasos recursos y con niños. Un objetivo subyacente del programa del Presidente Reagan, que se convirtió en la práctica en una fórmula de federalismo dual, fue reducir el gasto doméstico del Gobierno Federal. Inicialmente los estados y los cargos gubernamentales locales aceptaron de buen grado el Nuevo Federalismo de Ronald W. Reagan, pero pronto comprendieron que en la práctica se les estaba pidiendo que asumieran más responsabilidad, al tiempo que recibían menos ayuda

federal.[26] El Congreso consciente de esta situación, rechazó algunas de las propuestas del Presidente que eliminaban determinadas concesiones nacionales, y aunque lo cierto es que la Administración Reagan logró alguno de los objetivos propuestos, el sistema de ingresos compartidos se abandonó en 1986 tras catorce años de existencia, como consecuencia del incremento de déficit presupuestario del Gobierno Federal.[27] El Nuevo Federalismo de Ronald W. Reagan difería de forma significativa de las propuestas de Richard M. Nixon. El programa del primero se centró en la reducción del gasto del gobierno y de la influencia federal de los programas estatales y locales. En palabras del politólogo Timothy Conlan: "La Administración de Reagan emprendió un ataque global sobre las dimensiones intergubernamentales de un sector público activo".[28] Las propuestas del segundo, estaban diseñadas para descentralizar las funciones gubernamentales de forma racional, restaurando el equilibrio de poder y devolviendo la responsabilidad y los fondos a los ciudadanos

A diferencia de los presidentes Richard M. Nixon y Ronald W. Reagan, George H. Bush llegó a la Presidencia sin hacer pública una teoría de federalismo, aunque declaró que el Gobierno Federal debía tener mayor responsabilidad en temas como la educación, la prevención del consumo de drogas, la investigación del SIDA o la protección medioambiental. Sin embargo, los grandes déficits del presupuesto federal impidieron incrementos del gasto federal en programas de este tipo. A comienzos de la década de 1990 muchos

---

[26] La Administración del Presidente Ronald Reagan redujo el número total de programas federales de 539 en 1981, a aproximadamente 340 en 1986. Pero al final de su mandato el importe total de las concesiones federales creció. La cantidad se redujo durante su primer año en el cargo, pero se incrementó durante los años siguientes. El Gobierno Federal gastó 88.2 mil millones en concesiones a los estados y a los entes locales en el año fiscal 1982, pero en 1989, el último año presupuestario del Presidente Reagan, la cantidad había alcanzado los 123,6 mil millonesde de dólares. FUENTE: U.S. Bureau of the Census. Statitical Abstract of the Unites States, Government Printing Office, 1990, tabla 459.

[27] Steve Blakely, Revenue Sharing: Ups and Dowss, Congressional Quarterly Press, 17 de Septiembre 1986, pág. 7.

[28] Timothy Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Brookings Institution, Washington D.C., 1988, págs. 221-224.

estados atravesaban severos problemas financieros, ya que los ingresos por impuestos y las concesiones federales no eran suficientes para pagar los gastos de los gobiernos, a lo que hay que añadir que el coste de los programas estatales, especialmente sanidad y educación, se incrementó espectacularmente. Las dificultades financieras de los estados se vieron agravadas por la exigencia legal, con la excepción del Estado de Vermont, de elaborar presupuestos sin déficit. Las opciones de los estados eran dos: subir los impuestos o reducir los servicios. Como la primera opción implicaba un coste político mayor, la respuesta mayoritaria de los estados fue reducir los servicios que prestaban. En este contexto, en los inicios de la década de 1990, tuvo lugar la denominada crisis fiscal del federalismo estadounidense, que a semejanza de la Gran Depresión de los años treinta obligó a los estados a enfrentarse a una reducción en los servicios que se prestaban.

CONCLUSIONES

En este artículo describimos la teoría y la práctica del federalismo estadounidense, desde sus orígenes hasta la actualidad. Su relevancia se muestra sólo en el hecho de que representa el origen y la esencia del estado federal moderno, un sistema político ampliamente instituido en el occidente. Como veíamos, el sistema federal estadounidense es el resultado del espíritu práctico que caracterizó a los padres de la Constitución, construido a partir de la experiencia confederada de dos niveles de Gobierno, de la insatisfacción con los Artículos de la Confederación, y del claro reconocimiento de que las fuerzas centrífugas y centrípetas debían equilibrarse. En palabras de Thomas Halper "luchando por ventajas, valorando los riesgos frente a los posibles beneficios, los padres fundadores idearon el sistema federal como un sistema factible para

los intereses en competencia".[29] El mecanismo diseñado por los delegados constituyentes ha resultado ser, no sólo un instrumento político útil a la sociedad estadounidense, sino que ha servido de modelo a otros muchos sistemas políticos. Para su comprensión, la figura política del federalismo estadounidense es preciso contextualizarla, como nos sucederá a lo largo de todo el libro, en el denodado esfuerzo de los padres fundadores de la nación de dividir el poder para equilibrarlo, a través del sistema de *checks and balances*.

Históricamente, y a lo largo del primer siglo y medio de la historia de la nación, han sido los estados y los entes locales los que han elaborado las políticas y han prestado los servicios a los estadounidenses y así lo esperaban éstos. Desde entonces, segundo tercio del siglo XX, los ciudadanos han exigido cada vez más al Gobierno Federal soluciones a los problemas que les afectaban. Ello ha provocado un desmesurado crecimiento del Gobierno Federal, en poder y en tamaño, y como es sabido en Ciencia Política, siempre se hace en detrimento de otro poder, en este caso estatal y local. No obstante, desde la Administración de Ronald W. Reagan han existido tendencias políticas encaminadas a cambiar la tendencia, y devolver poder político y económico a los estados y a los municipios. Desde la década de los años 1980, los estados y los municipios han incrementado el nivel de competencias y servicios que prestan, al mimo tiempo que se estabilizaban o disminuían, las ayudas estatales para la prestación de los mismos. Los estados y municipios se vieron, por tanto, forzados a buscar recursos financieros a través de nuevos impuestos, y a gestionar más eficientemente los servicios públicos para hacer frente a las nuevas demandas políticas de los ciudadanos. Pero como vimos, la realidad política es que desde la década de los años 1990 la denominada crisis fiscal de los estados a supuesto incrementos impositivos y reducción de servicios a prestar por el sector público.

---

[29] Thomas Halper, op. cit., 1981, pág. 34.

En la práctica el sistema federal estadounidense ha mostrado fortalezas y debilidades. Entre las primeras junto a la flexibilidad gubernamental que el sistema produce, cabe destacar que previene el abuso de poder al haber multiplicidad de éstos; incentiva la competencia entre los gobiernos y genera eficiencia; promueve la creatividad en la formulación de políticas públicas, muy ligado a la anterior; facilita la participación de los ciudadanos en los procesos políticos; y ha demostrado ser un sistema dinamizador de la economía, especialmente derivada del libre tráfico de mercancías entre los estados. Entre las debilidades es preciso subrayar: las dificultades que se derivan de la coordinación y el control de las políticas, al ser implementadas por niveles de gobierno diferentes; los conflictos en los que se antepone el interés estatal al nacional, o viceversa; la institucionalización de las desigualdades entre los ciudadanos en los servicios a los que pueden acceder, e incluso en los derechos individuales que tienen, como se deriva de las distintas legislaciones estatales;[30] la duplicidad de poderes y sus costes, y, entre otras debilidades, diluye la responsabilidad de las acciones de gobierno por la misma pluralidad de órganos que implementan las políticas.

Si partimos del principio de que el federalismo es un medio y no un fin, el federalismo estadounidense ha de ser entendido como parte del proceso político en el que se integra. En realidad, la historia de los Estados Unidos de América es la historia de su federalismo, y de las interacciones políticas que se han producido entre el poder central y el poder periférico. Del mismo modo que una parte importante de la historia del federalismo, es la historia de la nación estadounidense. Como forma de gobierno ha resultado eficaz, especialmente en la búsqueda del equilibrio político entre las fuerzas de la unidad y la diversidad. No en vano, el federalismo es parte esencial del sistema

[30] Por ejemplo, en Nevada es legal el juego en casinos, mientras que en otros estados está prohibido. Nueva Jersey permite la conduccion de vehículos desde los 17 años, mientras que la mayoría lo hace a los 16, e incluso algún Estado a los 15.

de frenos y contrapesos que idearon los constituyentes, en el que la distribución territorial de poder permite que unos poderes influyan en otros y al mismo tiempo se limiten. Pero, además, ha sido un medio adecuado de reclutamiento político, que ha permitido racionalizar la carrera política de los hombres públicos, a través de su paso por los distintos niveles de gobierno.

Morton Grodzins y Daniel Elazar, acertaban al exagerar que "el gobierno en los Estados Unidos es caótico".[31] No puede decirse que exista sólo un Gobierno central con poder sobre todos los aspectos de la vida, ni que éste consista en cincuenta y un gobiernos, un gobierno nacional y cincuenta y un gobiernos estatales, con el poder político y legal dividido entre ellos, aunque esto sea la literalidad de la Constitución. En realidad hay numerosos gobiernos: nacionales, estatales, municipales, de los condados y un gran número de gobiernos con propósitos especiales, como los distritos escolares locales, las autoridades de transportes, etc.

[31]Morton Grodzins y Daniel Elazar, Centralization and Decentralization in the American Federal System, en Robert A. Goldwin (Ed.), *A Nation of States: Essays on the American Federal System*, Rand McNally, Chicago, 1974, pág. 1.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTHON, THOMAS J., *American Federalism and Public Policy*, Temple University Press, Filadelfia, 1989.
- BERGUER, RAOUL, *Federalism: The Founders´ Desingn*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1987.
- BOWMAN, ANN O´M y RICHARD C. KEARNEY, *The Resurgence of the States*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1986.
- CONLAN, TIMOTHY, New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Brookings Institution, Washington D.C., 1988.
- DYE, THOMAS R., American Federalism: Competition among Governments, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1990,
- ELAZAR, DANIEL, Exploring Federalism, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.
- ELAZAR, DANIEL, American Federalism: A View from the States, Harper & Row, Nueva York, 1984.
- GOLDWIN, ROBERT A. (Ed.). *A Nation of States: Essays on the American Federal System*, Rand McNally, Chicago, 1974.
- HENING, JEFFREY R., *Public Policy and Federalism: Issues in State and Local Politics*, St. Martin's Press, Nueva York, 1985.
- KETTL, DONALD F., *The Regulation of American Federalism*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987.
- O´TOOLE, LAURENCE J., Jr. (Ed.), *American Intergovernmental Relations*, Congresional Quarterly Press, Washington D.C., 1985.
- RIKER, WILLIAM H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown, Boston, 1964.
- RIKER, WILLIAM H., *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Norwell, Massachusetts, 1987.
- VAN HORN, CARL E., *The State of the State*, Congresional Quarterly Press, Washington D.C., 1989.