

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Experto

Prof. Robert Agranoff

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

Estados Unidos de América (una de 23 federaciones).

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La Convención Constitucional se reunió de mayo a septiembre de 1787. La ratificación de los estados se hizo a lo largo de 1790. Sin embargo, el Congreso se reunió en 1788 y las primeras elecciones presidenciales se realizaron en 1788, con el nuevo gobierno federal iniciando funciones a inicios de 1789.

3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

La descentralización no ha sido abolida nunca, excepto por los estados rebeldes del sur durante la Guerra Civil (1861-65). Asimismo, ciertas competencias de estados del norte fueron suspendidas durante la emergencia. Asimismo, en los estados rebeldes del sur, los poderes fueron suspendidos durante alrededor de los doce años de Reconstrucción (ocupación). Virtualmente los poderes de todos los estados fueron restaurados en 1877, con la caída de los últimos gobiernos Republicanos de ocupación y la remoción de las tropas federales del Sur.

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Los líderes coloniales creían en un republicanismo en estados pequeños y objetaban el control centralizado por el ejecutivo, p.e. la corona Británica. De hecho, cada colonia tenía una gran autonomía de la Corona. Las colonias respetaban a los gobiernos locales.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

Las principales fases se detallan en el documento anexo:

- a. Primer establecimiento del gobierno federal, 1790-1824, “el Período Federalista.”
- b. Control estatal y la introducción a la democracia, crecimiento de las competencias estatales.
- c. Crecimiento económico posterior a la Guerra Civil y crecimiento de las competencias nacional y estatal, 1865-1932.
- d. Intergubernamentalismo acelerado y crecimiento de la competencia nacional, 1933-1977.
- e. Preocupación por el equilibrio en el sistema, regulación nacional, mayor vinculación de los estados a Washington, 1978-2000.
- f. Recentralización??? 2000--.

6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).

La unión se compone de 50 estados, un distrito capital, dos estados asociados (*commonwealths*) (Puerto Rico y Northern Marianas), tres territorios (Guam, Samoa Americana, Islas Vírgenes Americanas), un estado libremente asociado (Micronesia), y nueve islas menores circundantes en el Pacífico (con una población total menor a 2000). El Distrito de Columbia sirve como capital federal. Todos los estados tiene en mismo estatus de jure, aunque cada estatus territorial es diferente, con Puerto Rico como el más cercano a un estado. Todos los no estados experimentan el autogobierno.

7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad / variedad o de simetría / asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?

En forma general, los 50 estados tienen muchas características diferentes que son singulares. Las leyes de un estado siguen a las de otro. Aunque, Louisiana, por ejemplo, sigue la tradición francesa de codificación legal, sin embargo en el resto del país no es así. Los estados de Nueva Inglaterra mantienen la tradición del siglo dieciocho del ayuntamiento y pleno municipal. Lingüísticamente los EEUU son oficialmente monolingües, pero en la práctica en vastas áreas del Suroeste tiene Hispano-parlantes, y muchas grandes ciudades tienen inmigrantes que hablan sus lenguas nativas. Una comunidad determinada podría tener hasta 60 idiomas hablados además del Inglés.

Desde un punto de vista de jure los EEUU son simétricos. Aunque, las asimetrías de facto son abundantes. Los estados grandes son políticamente más poderosos que los pequeños, así como los estados más ricos y aquellos que tienen proporciones más altas de población educada. Aunque la movilidad esta cambiándolo, los estados son culturalmente diferentes, basados en su origen étnico. Los estados al norte del Medio oeste (Minnesota, Wisconsin, Dakota, Iowa) son de herencia y cultura predominantemente Escandinavo-Germana. Dakota del Sur tiene una notable proporción de Americanos Nativos, dentro y fuera de Reservas Indias. La cultura de Nuevo México es Española / India Americana Nativa/ Mexicana del mismo modo otros estados del oeste, son de orientación más bien mexicana. Muchos otros patrones siguen. Los estados fronterizos (Kentucky, Tennessee, West Virginia y partes del Sur de Ohio e Indiana) se componen de población inglesa antigua, montañeses Sajones, y Hugonotes franceses protestantes. La población en estos estados habla dialectos diferentes y tienen una subcultura diferente.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?

La Constitución es escrita. Se elabora con las leyes de oficiales federales y adjudicada por la Suprema Corte. Las enmiendas se proponen ya sea por el Congreso y ratificadas por las legislaturas de los Estados o bien los Estados están facultados para convocar una convención constitucional (nunca lo han hecho). Por lo tanto el papel de los estados, ha sido proponer (a través del Congreso) y ratificar las enmiendas constitucionales, que son aprobadas con el voto de tres cuartas partes de las legislaturas estatales. Las primeras diez enmiendas, el “Bill of Rights,” fueron promulgadas de esta manera.

Enmiendas más importantes:
1-10 Bill of Rights

- 14 Igual Protección, ata a los Estados al Bill of Rights
- 16 Impuesto sobre la Renta
- 17 Elección directa del Senado
- 19 Voto femenino
- 26 Voto de mayores de 18 años

8. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?

Las decisiones de la Suprema Corte sobre asuntos constitucionales son las más importantes, así como los actos del Presidente y del Congreso, hasta que son recurridos. No hay acuerdos obligatorios de naturaleza constitucional reconocidos.

9. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

Los 50 estados tienen una constitución escrita. La mayoría de los estados enmiendan y reforman a través de una convención y posteriormente celebran un referéndum, pero algunas enmiendas son sujetas directamente al referéndum. El gobierno general no interviene en la elaboración de las constituciones estatales. No hay mecanismos de suspensión provisional pero la Suprema Corte puede declarar que alguna disposición de una constitución estatal no es válida, y lo ha hecho, p.e. en la asignación de escaños legislativos, requisitos de residencia, elegibilidad para la beneficencia, y restricciones de vivienda. A partir de la adopción de la enmienda 14 en 1868 los derechos de las constituciones estatales se consideran estrechamente ligados a la constitución federal. Otras reglas federales dependen. Cualquier regla con relación a las competencias federales (p.e. comercio) aplica; como aplicarían las reglas ligadas al financiamiento federal o aquellas reglas que afectan el derecho que la Quinta Enmienda “debido proceso” garantiza a los ciudadanos. (Ninguna persona deberá ser privada de la vida, libertad o propiedad sin un debido proceso legal).

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?

El federalismo no se reconoce expresamente debido a que el país no se identifica como una federación [en 1787 federación significaba confederación]. Sin embargo, el preámbulo establece que “Nosotros el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta...”. Las competencias federales establecidas en la Constitución son expresas y limitadas, y por implicación todas las demás corresponden a los estados. La Décima Enmienda lo hace explícito.

2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?

El gobierno federal define los límites territoriales de cada estado mediante una ley del Congreso. Normalmente, esto se ha cumplido cuando un estado es admitido en la Unión. En un caso, después de la Guerra Civil el Congreso removió la porción oeste, antiesclavista, de Virginia y creó el nuevo estado de West Virginia.

3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?

Las competencias no enumerados en la Constitución, junto con la décima enmienda. Asimismo, los estados son libres de entrar en áreas en las que no haya entrado el gobierno federal, aunque cuente con facultades para ello. Por ejemplo, televisión por cable, regulación de seguros, y regulación de pensiones privadas.

4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

Las federaciones de estados (llamadas en la Constitución confederaciones) no están permitidas, pero los pactos (*compacts*) entre ellos si lo están, pero deben ser ratificados por el Congreso. Además de los pactos (*compacts*) los estados pueden convenir en diversas formas sin la intervención federal. Por ejemplo, las diversas Comisiones para Uniformar Leyes Estatales (Uniform State Laws) y las asociaciones estatales de oficiales. Las organizaciones cívicas en los EEUU se suborganizan normalmente bajo el modelo federal.

5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?

El sistema se define por la práctica, competencias federales enumeradas y competencias estatales residuales. El documento anexo explica el crecimiento gradual de la competencia nacional, pero junto con un crecimiento simultáneo de las competencias estatales.

6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

La constitución no establece un derecho a la autodeterminación (en el sentido español) o de separación. La Guerra Civil se peleó sobre este tema. Los estados pueden incorporarse “voluntariamente” a la unión pero no pueden separarse.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?

La elección presidencial es por estados, en el sentido de que la votación popular elige “electores” a un colegio electoral, quienes tradicionalmente (pero no están obligados a ello) votan por el candidato que se les indica. Los votos estatales se contabilizan como bloque, lo que implica que quien gana el voto popular gana la totalidad de los votos electorales del estado. Esto por supuesto, hace más poderosos a los estados grandes.

El presidente no tiene una relación directa con los estados, pero actúa a través de los gobernadores de una manera informal. La única excepción es en el reclutamiento de la milicia. Indirectamente, existen muchos contactos entre el presidente, el gabinete presidencial y los estados. Por ejemplo, en seguridad doméstica y atención de la salud.

- 2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Cómo se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Cómo se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?**

El Senado es un órgano electo popularmente (desde 1913), dos por estado, que tiene básicamente las mismas competencias y es igualmente efectivo que la Cámara. El Senado tiene la competencia exclusiva para ratificar tratados y para confirmar (sugerir y consentir) nombramientos presidenciales, incluyendo a jueces federales y a los miembros de la Suprema Corte. Ningún estado tiene poderes especiales o, prerrogativas de veto – los 100 senadores poseen la misma legitimación legal, aunque los senadores de los estados grandes tienen muchos más votantes a representar que los de estados pequeños. El Senado se organiza por comités centrales de partidos (*party caucus*). Actualmente hay uno independiente, que se cuenta con los Demócratas.

- 3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?**

Los estados no tienen iniciativa legislativa directa sobre asuntos federales. Pero eso no representa ningún problema. Es fácil para un estado pedir a un senador o a un miembro de la cámara que introduzca una ley estatal.



- 4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Cómo valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?**

La revisión judicial de los actos del gobierno federal comenzó con *Marbury v. Madison* (1803), cuando la Suprema Corte anuló una parte del Judiciary Act de 1801. La corte resolvió que el Congreso no podía aumentar sobre la jurisdicción original de la Suprema Corte. Si este poder de revisión no hubiese sido ejercido en los albores de la historia del país, tal vez nunca hubiera tenido éxito, ya que no fue hasta 1857 que el siguiente estatuto federal fue invalidado por la Corte.

La competencia para revisar los actos de los estados comenzó con *Fletcher v. Peck* (1810), cuando la Corte sentenció que una ley de Georgia violaba la Cláusula Contractual de la Constitución. La sentencia establecía que el estado no podía ser visto como un poder soberano único y desconectado, sobre el cuál no se imponían más restricción que las encontradas en su propia constitución. Como miembro de la Unión, “esa Unión tiene una constitución cuya supremacía todos aceptan, y que impone límites a las legislaturas

de los distintos estados, que ninguno reclama el derecho de sobrepasar.” Esta fue la “segunda piedra” del derecho constitucional Estadounidense.

El siguiente paso fue afirmar la competencia de la Suprema Corte en apelación sobre las decisiones de las cortes estatales, a fin de hacerlas consistentes con la Constitución, leyes, tratados de los Estados Unidos. En *Martin v. Hunters Lessee* (1816) revirtió una decisión de la corte de Virginia que señalaba que un mandato de un tribunal federal violaba un tratado. Cinco años más tarde, en *Cohens v. Virginia* (1821), la corte afirmó su competencia en apelación sobre decisiones de cortes estatales. Los estados, sostuvo la Corte, no son soberanías independientes, sino miembros de una nación, y los tribunales de esa nación deben contar con la competencia para revisar las decisiones de los tribunales locales en materia que afecten a la nación. Desde *Cohens v. Virginia* los intentos de los estados para ser ellos mismos los árbitros finales en casos que involucran a la Constitución, leyes y tratados han sido condenados de antemano.

La competencia federal fue reforzada en *McCulloch v. Maryland* (1819), en donde la Corte estableció la doctrina de los poderes implícitos, que es la construcción amplia de la cláusula de las competencias “necesarias y propias para poner en práctica las competencias anteriores, y todas las demás competencias otorgadas por esta Constitución”. La “necessary and proper clause” significó que la Corte establecía la doctrina que el gobierno federal es “supremo dentro de su esfera de acción”. Esto significó, como se afirmó en *Gibbons v. Ogden* (1824), que la actuación federal, sí es constitucional, debe prevalecer sobre la actuación estatal inconsistente. La decisión *Gibbons* fue también la primera en extender la Cláusula de Comercio, cubriendo todas las formas de actividad económica “entre nacionales, y partes de naciones, en todas las ramas.” Es la competencia para regular, esto es, de establecer las reglas por las cuales debe gobernarse el comercio. Esta competencia, como las otras otorgadas al Congreso es en sí misma completa, puede ser ejercida hasta su máxima extensión. Como se interpretó, la Cláusula de Comercio iba a convertirse en la fuente más importante de competencia del gobierno federal en tiempos de paz. Es así como Washington regula muchos aspectos de la vida Estadounidense.

La Suprema Corte, resuelve disputas entre federación y estados, establece la repartición de competencias, y revisa actuaciones estatales inconstitucionales. Aunque no se encuentra escrito en la Constitución, es actualmente aceptado en la práctica. Los estados no tienen papel alguno en los nombramientos de los tribunales federales, incluyendo la Suprema Corte. La Corte ha tenido gran influencia en la centralización o el crecimiento de las competencias federales, particularmente a través de una interpretación amplia de la cláusula de comercio, de la competencia “necesaria y propia” del Congreso, y de la quinta y decimocuarta Enmiendas (ver documento). Sólo recientemente la Corte revirtió ligeramente esta tendencia, limitando la competencia del Congreso o federal sobre los estados. El case law ha favorecido definitivamente a la federación de 1868 al día de hoy.

Los juzgados federales menores (distrito, apelaciones) son el destino originario para los conflictos entre federación y estados. En los casos que no involucran a gobiernos estatales debe haber un “parte agraviada” quien presenta una moción basado en una “cuestión federal” a la que se da audiencia en un juicio en un juzgado de distrito de los EEUU. En raras ocasiones (p.e. disputa de la Elección Presidencial del 2000) la Suprema Corte toma un caso directamente. Si la Suprema Corte rechaza dar audiencia en apelación a un caso que ha pasado por los juzgados menores, la decisión de dicho juzgado se considera cosa juzgada. En la práctica, esto sucede en muchas más ocasiones que audiencias de la Suprema Corte, ya que la Corte deja firmes a la mayor parte de las decisiones. La Suprema Corte es el punto originario para todas las disputas entre gobiernos estatales.

5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la

Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

La primera protección legal es el reconocimiento de un juzgado federal. Pero frecuentemente no es la última palabra. En el nivel federal el Congreso puede actuar mediante una nueva promulgación de la legislación con una ligera variación, o esperar que la corte cambie con el tiempo. El Presidente puede controlar mediante la aplicación - fuerte o débil - o incluso negarse a implementar las órdenes de la corte. La principal protección de los estados es: 1) que administran la mayor parte de los programas, 2) sus representantes en el Congreso sí representan y protegen los intereses de los estados, 3) pueden, individual o colectivamente, influenciar a los oficiales federales, 4) utilizar a la opinión pública como apoyo, o 5) hacer que el Congreso proponga enmiendas constitucionales. Esto es así tanto para los actos legislativos. Regulaciones y decisiones administrativas. Estas acciones son simétricas de jure pero de facto se encuentra sujetas al poder político, tamaño del estado, mismo o diferente partido que el presidente, y otros más.

En el sistema estadounidense, las demandas constitucionales normales son interpuestas por las partes privadas agraviadas, incluso cuando se trata de cuestiones relativas a competencias federales o estatales, y un gobierno puede participar como *amicus curae*. Sin embargo, cualquier gobierno – local, estatal federal puede recurrir ante las cortes federales.

Entonces el gobierno federal puede y de hecho recurre actos estatales. Actualmente el Departamento de justicia se ha añadido al recurso de otra parte que recurre la política estatal de admisión sobre la base de la raza a la principal universidad de Michigan. Los estados pueden y recurren contra el gobierno federal. Por ejemplo, a principios de la década de 1980 el estado de Florida recurrió la Ley de Rehabilitación Vocacional, que establecía una forma particular de organización de la estructura estatal. (Nota: Florida perdió en los juzgados de distrito y de apelación, desistió en la demanda, luego estableció una “fundación” nominal que cumplía la ley a la letra, pero mantiene en la práctica su organización preferida hasta el día de hoy.)

El gobierno federal carece de veto directo sobre los actos legislativos estatales, sus regulaciones o decisiones. Debe seguir la ruta de los juzgados federales. Los estados carecen de competencias de este tipo. La ruta política o los acuerdos informales son frecuentemente utilizados en ambas direcciones, ya que los procesos ante la corte son costosos, largos y tediosos.

Un estado puede litigar asuntos de competencia o por acciones de otro estado, pero solo ante los juzgados federales. Estos sucede frecuentemente. Un ejemplo es una disputa fronteriza entre Kentucky e Indiana debido al cambio del curso del Río Ohio. Después de cerca de 100 años de acciones legislativas estatales contrarias, Indiana llevó el asunto ante los juzgados federales. Perdió en 1991, por lo que ahora parte del banco norte de la ría es Kentucky. Fue una victoria más simbólica que real. La famosa fabrica Slugger de bat de baseball de Louisville (Kentucky) está de nuevo en Kentucky, ya que se ubica a algunos 10 metros de la línea de Indiana en el lado del río de “Indiana”.

Cualquier entidad estatal es el vehículo legal para una acción judicial federal. Generalmente, es el fiscal general del estado quien inicia la acción, quien en todos, salvo en una pequeña minoría, de estados es un oficial ejecutivo independiente electo.

Las entidades locales también pueden iniciar una acción ante los juzgados como corporaciones legales. No tienen la misma legitimación federal que los estados.

Los ciudadanos y las organizaciones pueden recurrir tanto actuaciones estatales como federales - - legislativas o administrativas - - sobre la base de un ejercicio incorrecto de competencias. Normalmente, esto ocurre en materia de violación de derechos individuales o civiles (p.e. debido proceso), pero otras competencias también pueden recurrirse. Por ejemplo, durante el New Deal muchos programas de recuperación económica en la década de 1930 fueron recurridos por empresarios, asociaciones e individuos como violaciones de las competencias federales.

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

La mayoría de los oficiales estatales son elegidos por votación popular, incluyendo a los jueces. Los EEUU tienen el sistema de *long ballot*, donde diferentes oficiales administrativos (Tesorero, Secretario de Estado, Fiscal General, Auditor entre otros) son electos independientemente. El gobernador nombra a los jefes de otros departamentos y llena las vacantes judiciales.

A menos que haya una violación a los derechos de votación (Enmienda 24, 1964) o alguna otra violación ligada a la Enmienda Decimocuarta, el gobierno federal no intervendrá en un nombramiento estatal.

7. El poder judicial, ¿Sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿Existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿Compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?

Generalmente los tribunales estatales tratan únicamente con asuntos estatales, pero algunos sí consideran asuntos federales como el debido proceso o los derechos civiles. Bajo la Constitución. Los Tribunales federales tratan únicamente con cuestiones federales, aunque un número cada vez mayor de asuntos estatales tienen conexión con lo federal.

Los estados tienen control completo sobre el nombramiento, elección o remoción de los jueces estatales, magistrados y administradores de los tribunales. Se regulan únicamente por legislación estatal. Algunos estados tienen comisiones judiciales de abogados quienes establecen estándares y recomiendan disciplina judicial. Esas comisiones son nombradas por los gobernadores. Las legislaturas se allegan fondos para el pago de los tribunales estatales (el Congreso para los federales). Normalmente, el juez en jefe envía una propuesta de presupuesto.

Los juzgados federales revisan las decisiones de los tribunales estatales únicamente cuando se apela sobre la base de una cuestión federal. La mayor parte de los asuntos de contratación, derecho civil o derecho criminal permanecen dentro del sistema judicial estatal. Muy pocos casos llegan a los juzgados federales.

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

La mayor parte de los mecanismos son informales y políticos. Otro vehículo es el contacto o presión (*lobbying*) bilateral o de asociaciones cívicas. El contacto con los miembros del Congreso también es importante. Los estados no tienen participación directa en los órganos federales fuera de las comisiones especiales, aunque los intereses de los estados son normalmente tomados en cuenta en la constitución de estos órganos.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

A diferencia del nivel federal, la mayoría de los estados tienen competencias de referéndum. Muchos estados dan a sus ciudadanos la facultad de iniciativa y retiro o remoción del cargo mediante voto popular. El gobierno federal carece de competencias en relación con estos temas.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

Los asuntos simbólicos de naturaleza estatal o regional se dejan generalmente a los estados, particularmente en áreas no lingüísticas. Todos los estados tienen su propia bandera estatal, aves, animales, árboles, flores o incluso “motes”, p.e. Indiana es el “Estado Hoosier”, para lo que no existe un origen claro y Oklahoma el “Estado Sooner,” bautizado así por los primeros propietarios (*homesteaders*) libres.

Con el idioma es diferente. Algunos estados han, en las últimas 4-5 décadas, adoptado legalmente el inglés aunque esto era antes más que nada una convención. Algunos estados tienen leyes bilingües con el Inglés, como idioma primario, y usualmente el Español como idiomas educativos aceptables. El gobierno federal alguna vez promovió la educación bilingüe, pero ahora lo hace cada vez menos. Ha habido intentos de enmendar la Constitución de los EEUU para codificar el Inglés, pero ninguna a pasado.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

Las competencias federales - - comercio interestatal, defensa, patentes y marcas registradas, asuntos exteriores, servicio postal y carreteras, aranceles, naturalización, sistema monetario, promoción científica y artes industriales - - se enumeran en la Constitución y aseguradas como “supremas” sobre actuaciones estatales en estas áreas. Existen áreas en las cuales los estados han entrado en algunas ocasiones (p.e. promoción científica, comercio, asuntos exteriores) pero deben ceder (*yield*) ante la supremacía federal.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

Ver número V.1. Los estados poseen todas las competencias restantes. No existe una “doble lista”, ya que las competencias de los estados son a) residuales y b) generales.

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

La Décima Enmienda reafirma que todos los poderes no delegados a los Estados Unidos, o prohibidos por la Constitución, se “reservan a los estados o al pueblo, respectivamente.” Esta competencia no ha significado mucho, ya que el gobierno federal ha extendido gradualmente sus competencias (ver documento). Así, la Décima Enmienda no ha sido efectiva desde los períodos de Reconstrucción y expansión industrial posteriores a la Guerra Civil.

Durante el siglo veinte la presunción es que el gobierno federal puede moverse virtualmente en cualquier área a través de la cláusula de comercio, la necessary and proper clause, la cláusula de supremacía (abajo) o a través de otras competencias diversas como el debido proceso.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

El artículo VI incluyen una disposición que establece que la Constitución de los EEUU y sus leyes “serán la Ley Suprema del País.” Ha sido regularmente aplicada y es ha contribuido en gran medida al crecimiento de la competencia federal. El artículo VI junto con la Décima Enmienda sobre las competencias residuales de los estados ha, como es de esperarse, creado gran confusión constitucional.

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

El artículo IV limita a todos los estados: los estados deben dar fe plena y crédito a las actuaciones de otros estados; los ciudadanos de cada estado tienen derecho a los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de todos los estados; los estados tienen requisitos de extradición; existen restricciones a la entrada de nuevos estados; existe control federal sobre uso y regulación del suelo federal en los estados; los derechos contenidos en el Bill of Rights limitan a los estados desde la adopción de la Decimocuarta Enmienda.

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

Definitivamente (ver el documento sobre expansión de competencias federales) a través de 1) una interpretación amplia de sus competencias enumerados, particularmente la de comercio; 2) las competencias implícitas o necessary and proper clause; 3) las competencias de guerra y emergencia; y 4) hasta cierta extensión el debido proceso bajo las Enmiendas V y XIV.

La federación no “transfiere” competencias a los estados, ya que los estados tienen competencias generales. La constitución, al ser enmendada, ha añadido competencias federales, p.e. sobre derecho de

voto y la recaudación de impuestos sobre la renta. El gobierno federal también utiliza su competencia en forma frecuente para ocupar (forza a los estados a evacuar total o parcialmente) algunas competencias. Esto se hizo prevalente después de 1970.

Sin duda estas acciones han aumentado la competencia del gobierno federal a expensas de la estatal.

La transferencia de recursos ocurre con frecuencia, pero usualmente en una proporción considerablemente inferior a su costo. Por ejemplo, recientemente el Congreso destinó \$1.5 billones para la federalización de las máquinas estatales de votación y el entrenamiento de los oficiales, sin embargo el costo estimado es superior a \$4 billones. Del mismo modo, muchas de estas adquisiciones u ocupaciones son infundados. Cuando el Congreso ordenó que todos los estados hicieran exámenes para obtención de licencias para conducir en la década de 1960, no se destinaron fondos.

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

En forma clara las materias del sistema monetario, defensa nacional, política exterior (no asuntos exteriores), naturalización, son completamente federales. Peor la mayoría de las áreas, p.e. policía, educación, ciencia, transporte y autopistas y comercio son competencias compartidas.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto?

En efecto, las competencias compartidas, aunque no están formalmente reconocidas, son la forma normal de operar. Las competencias compartidas estatales se “entienden” por las competencias estatales en la Constitución de los EEUU y la Décima Enmienda.

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

No en la Constitución, pero en la práctica es una un patrón muy común. En muchos programas federales de bienestar, autopistas y transporte, educación superior, medioambiente y ahora seguridad interior son los estados quienes los desempeñan a través de sus órganos administrativos. Como tales, tiene amplia flexibilidad al establecer las prioridades y la asignación de recursos. La competencia para regular es de unos y otros, ya que la mayoría de los estados requieren que los programas y fondos federales sean legislados por la legislatura estatal. En efecto, la mayoría de los programas federación-estados experimental procesos duales de ley y presupuesto.

La legislación federal puede y determina la práctica administrativa estatal por los programas federales. Adicionalmente al ejemplo de Florida arriba citado, usualmente el gobierno federal requiere que una “única agencia estatal” administre cada programa, que solamente se involucren los empleados del servicio civil estatal (no a empleados de libre nombramiento), y que se sigan hasta cincuenta “requisitos entrecruzados” en compras, procuración, derechos civiles y protección de minorías, adicionalmente a los requerimientos del programa.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

El establecimiento de estándares es un suceso diario para el Congreso y la administración. Establece estándares estatales en seguridad en carreteras, protección medioambiental, contratación de empleados y más recientemente en desempeño educativo. Los estados utilizan su poder político informal para incluir en estas situaciones. No existe un mecanismo formal.

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

Los programas federales de administración directa incluyen: Seguridad Social (pensiones), Servicio Postal, la mayoría de los programas de agricultura, Asuntos de Veteranos y Hospitales, y otros tantos. In estas áreas la presencia federal está en todas partes, pero programáticamente es pequeña comparada con la presencia de programas estatales.

Los estados pueden ejercer regularmente competencias federales delegadas. Las áreas más comunes incluyen protección ambiental, salud y seguridad ocupacional, vivienda, planificación del transporte, transporte en masa, derechos civiles y protección, derechos humanos y protección. Todos los gobiernos estatales y locales son, de hecho pero no actual o legalmente, brazos administrativos de leyes y regulaciones federales.

Los órganos administrativos de los estados no son jerárquicamente dependientes, son legal y financieramente dependientes, y la falta de actuación se sujeta ya sea a negociación política o litigio federal. Los estados tratan de negociar el mejor trato posible. En alguna ocasión, un presidente ha aplicado la ley federal mediante el uso de la fuerza por conducto de la milicia. Normalmente, los estados apelan o buscan directamente la revisión administrativa en las propias agencias, o tratan de hacer que el Congreso cambie la legislación, y a través de la acción ante los tribunales federales.

El principal vehículo aplicación de la federación, es la amenaza (sucede raramente) de retener el dinero federal o mediante sanciones monetarias. También, el temor de litigios costosos en los cuales los estados han perdido en forma más frecuente que ganado puede orillar a un estado a actuar.

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

Ver V.5. Del mismo modo, los estados deben someterse a la supremacía legislativa federal. La Décimoprimer Enmienda (efectiva en 1798) establece que la competencia del poder judicial federal no se extiende a las demandas que involucren a ciudadanos de un estado contra ciudadanos de otros estados o países extranjeros. Los estados están sujetos a la constitución federal, particularmente al *Bill of Rights*, a través de los artículos XIII, XIV y XV. Finalmente, el Artículo I, sección 10 prohíbe a los estados: celebrar tratados o unirse a confederaciones, la emisión de dinero, la emisión de títulos de crédito, *bills of attainder* o de leyes *ex post facto*, de leyes que anulen contratos, otorguen títulos de nobleza, u otorgar títulos de marca (lettres de marque) y tomar represalias (reprisal).

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

Comercio, necessary and proper, política exterior, y el efecto obligatorio de la Decimocuarta Enmienda.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Educación, educación superior, autopistas no federales, comercio intraestatal y desarrollo económico, legislación criminal y civil, otorgamiento de licencias y regulación, legislación de suelo (*land*) y uso de suelo y de control sobre gobiernos locales.

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

La interpretación legal extensiva es un procedimiento normal. Ver documento en expansión de la competencia federal y el control estatal en el siglo 19th. La interpretación extensiva frente a la interpretación literal ha sido un patrón durante el temprano Período Federalista (Corte de John Marshall de 1801-1936) y desde la Guerra Civil. Los tribunales estatales siempre ha realizado una interpretación extensiva de sus constituciones.

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Cómo se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

No hay transferencia de competencias de soberanía pero los tratados pueden cambiar la naturaleza de las competencias federales. Los asuntos legales domésticos (incluyendo las acciones estatales) tendrían que someterse frente a la competencia federal en materia de tratados, a menos que hubiera otro conflicto constitucional. Los estados deben buscar la aprobación del Congreso para acuerdos internacionales. Los tratados son exclusivamente federales, de acuerdo con el Art. I, Sección 10. Ver documento para discusión general de los estados en asuntos exteriores.

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?

No, el estatus municipal es una función estatal. La Constitución únicamente menciona a los Estados. Cuando los tribunales federales tratan asuntos relacionados con gobiernos locales siempre se refieren a ellos legalmente como “gobiernos estatales y locales.”

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

Todos los gobiernos locales con propósito general (ciudades, condados, municipios) eligen a sus representantes y ejecutivos. Muchos gobiernos con propósito especial también lo hacen. Algunos, sin embargo, tienen consejos integradas por oficiales locales electos delegados, similar a los consejos provincial, comarcal y mancomunidad en España.

3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?

Todos los gobiernos locales están bajo control estatal, un proceso que evolucionó durante el siglo 19 (ver documento). La mayoría de los controles son legales. Las corporaciones municipales tienen amplia oportunidad para perseguir sus fines, mientras no choquen con leyes o límites estatales o federales. Sin embargo, los municipios y otros gobiernos locales pueden recurrir las leyes federales y estatales en sus tribunales respectivos, si agraviados, basados en sus respectivas constituciones, pero no en todas las materias de su autonomía, porque no tienen más autonomía legal que aquella que les es devuelta (y puede ser retirada). La Constitución de los EEUU sólo reconoce la autonomía de los estados.

4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?

Todas las formas de gobierno y funciones locales se encuentran sujetos a la ley y supervisión de los estados. Por ejemplo, el estado establece las formas permitidas de organización y elección de los gobiernos locales (alcalde fuerte, alcalde débil, administrador del consejo [administrador contratado], comisión [delegados del gobierno]) (*strong mayor, weak-mayor, council-manager [hired administrator], commissions [deputies from government]*).

El gobierno federal, particularmente desde la década de 1960, ha establecido relaciones bilaterales con los gobiernos locales, a través de programas de subsidios y regulación. Por ejemplo las ciudades con población superior a 50,000 y condados sobre 200,000 reciben Subsidios en Bloque para Desarrollo Comunitario (Community Development Block-Grant), fondos para desarrollo económico, revitalización urbana y vivienda en áreas primarias de bajo ingreso. Es normalmente a través de la capacidad de gasto que el gobierno federal interviene en el ámbito local.

5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?

El Distrito de Columbia es la única ciudad que tiene un estatus similar al de un estado. Elige a electores presidenciales (desde 1061) y tiene miembros en el Congreso sin derecho a voto. El Distrito fue creado por una ley del Congreso. No hay más unidades autónomas, aunque Puerto Rico tiene cierto estatus libre (*free standing*) y es tratado como un estado para ciertos propósitos de financiamiento federal. El Congreso decide dicho estatus.

6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?

Regularmente los estados crean estructuras intermedias. Adicionalmente a distritos escolares y especiales, los estados operan a través de condados (comarcas en España) como subdivisiones básicas, y municipios dentro de las áreas rurales de los condados. Básicamente, estas estructuras existen en todos los estados, aunque en los estados de Nueva Inglaterra los condados tienen competencias limitadas y los municipios (*towns*) tienen competencias generales. Es la situación inversa en el resto del país (ver documento)

Las competencias de los condados son competencias estatales descentralizadas excepto en 300 condados urbanos que también tienen competencias municipales. Los estados pueden establecer sus límites territoriales. (Sin embargo, el Artículo IV de la Constitución de los EEUU establece las reglas para cambiar fronteras estatales, lo que básicamente requiere del consentimiento de todas las legislaturas afectadas y del Congreso.) En la mayoría de los estados los condados se gobiernan por consejos elegidos de 3-24 personas, quienes sirven funciones tanto legislativas como ejecutivas. Adicionalmente, los votantes eligen directamente a otros oficiales independientes: sheriff, tesorero, auditor, escribano y el tasador entre otros.

El gobierno federal, con excepción de las disposiciones para proteger la Constitución, carece de competencias de intervención local, y en rara ocasión se involucra localmente.

7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

Las competencias locales son establecidas por la legislatura estatal, aunque generalmente las competencias amplias de “home rule” son devueltas. Los gobiernos locales, dentro de sus fronteras, pueden y prestan una amplia gama de servicios federales y estatales: administración electoral, registro y licencias, protección al consumidor, bibliotecas, recreación y cultura, salud pública y seguridad pública y muchos otros. Están coordinados por leyes federales y estatales y supervisados por el fiscal de la ciudad o del condado quien es el oficial de cumplimiento legal así como el ejecutivo en jefe. Los gobiernos locales están obligados a cooperar, sujetos a aplicación judicial. Pueden y reciben fondos federales y estatales para dicha aplicación, otro lazo de colaboración, pero no normalmente sobre una base de financiamiento completo. Asimismo, muchos servicios cooperativos mandados son sin financiamiento.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

Los gobiernos locales tienen competencias de ordenanza o normativas, siempre y cuando se mantengan las normas federales y estatales. Las competencias de regulación operan bajo los mismos principios. El uso de suelo, el uso de suelo público y los estándares de construcción son buenos ejemplos. Igualmente, los estados autorizan a los gobiernos locales a emprender acciones normativas si así lo deciden, p.e. reducción de impuestos, financiamiento del incremento de impuestos, rehabilitación de suelo, ajuste de regulación y otros, que son promulgados mediante ordenanzas locales. Todas estas competencias pueden ser ocupadas por ley estatal, después de lo cual el gobierno estatal se limita a administrar la ley estatal.

Bajo estas circunstancias, los gobiernos locales carecen de todas aquellas competencias en las que el estado ha actuado. Por ejemplo, en muchos estados eso significa estándares de salud pública, sanidad de restaurantes, controles de tráfico, purificación de agua, legislación criminal, seguridad contra incendios y muchos otros.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. **En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?**

El principio del federalismo cooperativo está presente desde hace tiempo. La cooperación ocurre regularmente en seguridad pública, autopistas, transporte, desarrollo económico, asistencia social, educación superior, salud pública, estadísticas vitales y muchas otras áreas. En ningún lugar de la constitución se reconocer pero es una norma constitucional de larga vigencia y un tema práctico. No existe jerarquía entre jurisdicciones; los EEUU tienen una larga historia de independencia jurisdiccional (ver X.6)

2. **¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

La Constitución federal es omisa en materia de relaciones intergubernamentales. Se establecen por conducto de actuaciones de los tribunales y ejecutivas y de la legislación. Los mecanismos más importantes son las subvenciones, regulaciones, contratos y acuerdos intergubernamentales, todos ellos han ampliado enormemente las competencias formales a todos los niveles.

3. **¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?**

La coordinación horizontal se hace por medio de: 1) contactos informales bilaterales o regionales, 2) pactos interestatales, y 3) asociaciones de oficiales estatales. El gobierno federal está involucrado solamente en forma informal, excepto cuando la ley federal requiere una consulta oficial a los estados en una determinada materia. En este caso los estados son representados por designación de una asociación estatal, por ejemplo la Asociación Nacional de Gobernadores.

4. **¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?**

Los gobiernos locales hacen contactos directos o bilateralmente, tienen representación en las capitales estatal y federal, y participan a través de asociaciones locales de oficiales: Conferencia Estadounidense de Alcaldes, Liga nacional de Ciudades, Asociación Nacional de Condados y otras. Normalmente existen asociaciones estatales paralelas.

5. **¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras**

públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

Ver documento anexo. La participación de organizaciones no gubernamentales en esta era de colaboración y redes es extensiva a todos los niveles de gobierno. Normalmente esta colaboración se da en muchas áreas: desarrollo económico, servicios sociales, artes y cultura, recreación y esparcimiento, conservación histórica, y muchas otras.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias - impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

Los estados tienen los mismos tipos de competencias fiscales amplias que el gobierno federal. En forma frecuente se sobreponen, p.e. impuestos sobre la renta. Sin embargo, los estados tienen constitucionalmente prohibido crear impuestos sobre bienes de importación o exportación, imponer aranceles a otros estados o sobre navíos. En la práctica los estados utilizan los mismos impuestos que el gobierno federal, pero también tienen impuesto sobre la propiedad. Los impuestos indirectos son comunes (p.e. aranceles), aunque ningún gobierno de EEUU utiliza el impuesto sobre el valor agregado.

2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

Los estados no pueden emitir deuda, pero pueden contratar deuda pública en el mercado de préstamos privado. Lo que se hace para proyectos prioritarios. El endeudamiento en el extranjero está permitido, pero frecuentemente se limita por la legislación estatal. No requieren de autorización o revisión federal.

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Cómo se articulan dichas transferencias?

El pago de transferencias constituye hasta 25-40% de los ingresos estatales dependiendo en la riqueza estatal y en los pagos de la federación. El resto son ingresos por fuentes propias, principalmente a través de impuestos estatales sobre renta y ventas. Las transferencias son reguladas por el Congreso, quien liga una fórmula de distribución o ratio a cada parte de legislación que contiene transferencias federales.

4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?

Los estados ni participan directamente de los impuestos federales, ni tienen ninguna competencia normativa sobre la tributación federal. Sin embargo, los impuestos estatales sobre renta y herencias son frecuentemente igualadas a los ratios de las fórmulas federales. Asimismo, muchos estados aceptan las mismas deducciones y computación que los impuestos federales sobre la renta, únicamente aplican tasas diferentes (mucho más bajas). Ésto simplifica las formas y procedimientos de los impuestos estatales.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

La mayoría de las transferencias estatales (que se cuentan por cientos) se establecen sobre la base de formulas complicadas que consideran a la población y luego depende del asunto. La mayoría de los programas de asistencia social toman en cuenta los niveles de pobreza y desempleo, los programas de vivienda las condiciones de la misma, los programas de asistencia para la calefacción el promedio de días que la requieren, etc. Los estados lobby las fórmulas más favorables ante el Congreso, pero una vez establecidas en la legislación, no hay más participación política. El Departamento del Tesoro implementa neutralmente la formula y divide el total del dinero asignado entre el número de jurisdicciones elegibles.

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

La mayoría de los fondos están etiquetados y el gobierno federal puede (y lo ha hecho) pedir una restitución de fondos. En todas las materias. Esto se hace caso por caso o en forma específica. Muchas de las reglas de administración son establecidas como se menciona en la pregunta V.9.

El gasto federal “influencia”, no determina el gasto estatal, al inducir al estado a entrar en áreas como el cuidado de la salud de ancianos o vivienda para personas con bajos ingresos mediante la promesa de financiamiento. Los mandatos regulatorios guían a un gasto requerido. El mismo patrón aplicaría con relación a la inducción de la federación a los gobiernos locales. Los estados pueden solicitar gasto local pero se les anima a que lo hagan como alternativa. En otras palabras, en algunas ocasiones los estados y los gobiernos locales son “sobornados” o inducidos para entrar a ciertos campos, mientras que en otros se le requiere que entren.

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

Más que compartir el costo de los programas los estado no hacen contribuciones de impuestos federales. En algún momento existió la repartición general de ingresos (1967-1982), pero la solidaridad (en el sentido español de redistribución) no fue operativa y los fondos eran pequeños (al igual que los Fondos de Transferencia Interterritorial). Los estados más pobres son ayudados con participaciones federales más grandes de los pagos de transferencias para programas de asistencia como el Medicaid, TANF (mantenimiento de renta), vivienda y servicios sociales.

8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

Esto se ha hecho, en forma poco frecuente, por este método exacto, de reducción de transferencias. Puede ocurrir en cualquier campo, pero ha sido de mayor prevalencia en asistencia pública, servicios sociales y Medicaid. Los estados pueden apelar y litigar en los tribunales federales.

- 9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?**

Cada nivel de gobierno es responsable de recaudar sus propios impuestos. En el ámbito local, usualmente el condado administra todos los impuestos para distritos especiales y municipios, así como para sí mismo. La opción más importante es que los impuestos sobre aranceles, que son recaudados en el punto de compra (p.e. comerciantes) y pagado a las tesorerías local, estatal o federal.

- 10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Cómo quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?**

El gobierno federal gasta alrededor del 40%, los estados el 35%, y los gobiernos locales el 25%. Estas cifras son decisivas por las transferencias estatales y federales a los gobiernos locales. Es imposible separar la educación (10-45-45), la salud (20-20-10-50 privada), las pensiones (15 federal, 5 estatal, 80 privada), la justicia (5-10-85). La defensa es federal en más de un 95 por ciento. Los oficiales federales son 1.9 millones de civiles, los oficiales estatales y locales suman un total de 4.6 millones. Adicionalmente hay 1.5 millones de militares informados, 850,000 trabajadores del servicio postal y sobre 12.7 millones de empleados no gubernamentales por contrato, subvención o mandato.

- 11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?**

La satisfacción depende de quien evalúa. Se encuentran tan enlazados que el cambio en uno afecta a los otros. Los aspectos de simplificación son ampliamente satisfactorios. La tendencia actual es los esfuerzos de recorte de impuestos federales reducirán los ingresos estatales relacionados más allá de sus proyecciones lo que alarma a muchos oficiales estatales.

- 12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?**

Los estados controlan su propio nivel de déficit. Cada estado menos uno (Vermont) exigen constitucionalmente un presupuesto equilibrado. El financiamiento prioritario se financia mediante préstamos en el mercado abierto. Las calificaciones de los bonos estatales controla el déficit. Lo mismo ocurre con los gobiernos locales.

Cada nivel de gobierno establece sus propios sueldos públicos y tasas. Sin embargo, se han impuesto controles federales sobre tiempo extra y tiempo compensatorio para todos los oficiales públicos.

- 13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).**

Es frecuente la coordinación técnica principalmente a través de comisiones de administradores estatales de impuestos, y frecuentemente el Tesoro de los EEUU – las conferencias de impuestos estatales tienden a no ser políticas.

IX. LENGUAS O IDIOMAS

Los idiomas no son un tema relevante en los EEUU, con excepción de la educación bilingüe. Ver arriba.

1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?
2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?
3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?
4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?
5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. **En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?**

Desde la década de 1960, la competencia nacional se ha acumulado por el uso extensivo de subvenciones y regulaciones, en muchos casos la prevalencia total o parcial de programas. Pero estos programas intergubernamentales han sido exclusivamente federales en pocas ocasiones. Debido a la implementación estatal-local (posibilidad local *-land-* de interpretar los programas) la competencia estatal ha crecido junto con la competencia federal. La descentralización en el ámbito estatal está bastante viva (*a live*), al igual que el proceso de “federalismo cooperativo,” como sostengo en un ensayo dedicado a memoria de Daniel Elazar en el volumen de *Publius: the Journal of Federalism* del 2001.

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

Originariamente los estados formaron la unión, aunque todos excepto 13 fueron admitidos por el Congreso. El principio federal se base en: 1) competencias compartidas, 2) respeto o compromiso para la autonomía de cada esfera, 3) división reconocida de principales responsabilidades o competencias, 4) ingresos de fuentes propias y control de gasto en cada nivel, y 5) una antigua tradición de respeto para el papel de la legislación constitucional en la resolución de disputas. El sistema se derrumbó en la Guerra Civil 1861-65, pero desde entonces el derecho del gobierno federal para actuar en nombre de toda la población se ha mantenido, aunque frecuentemente cuestionado por aquellos que desean apoyar una mayor competencias estatales.

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

Los riesgos son grandes cuando la federación se inmiscuye en funciones estatales tradicionales, lo que ha sucedido en múltiples ocasiones. Normalmente, los estados puede contener este crecimiento de la competencia federal por conducto de la arena política, pero no siempre. En años recientes, una ley de educación que establece la evaluación de todos los niños en la misma forma con los mismos estándares de aprovechamiento arriesga el sistema federal a ya que la educación (primaria y secundaria) ha sido siempre estatal-local. Desde la aprobación de la ley los estados se resisten. La seguridad interior y el control de armas son otras dos áreas en donde la competencia federal pone el federalismo en riesgo, pero en el caso de control de armas la Suprema Corte sostuvo la competencia de los estados para regular y aplicar la legislación en esta área (Prinz v. United States [1992]). Asimismo la Corte ha empezado a controlar el crecimiento de la competencia nacional a través de la cláusula de comercio ya que eliminó el requerimiento de que las escuelas realizaran controles de armas obligatorios a los alumnos (United States v. López [1995]).

Las oportunidades residen en: 1) continuar el federalismo cooperativo en programas conjuntos, 2) reducción o eliminación de mandatos infundados, 3) eliminación de la prevalencia de programas estatales-locales, 4) financiamiento completo de los requerimientos de los programas federales (p.e. evaluación de estudiantes, maquinas para votar, etc.), 5) la voluntad política de los oficiales estatales y locales para controlar la marcha de la competencia federal, y 6) continuar con un control diario por parte de gobiernos locales y estatales sobre la mayor parte de los programas.

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

Ver X.1. El crecimiento federal es más visible que el crecimiento estatal. La independencia es ampliamente invisible. Las tendencias de desarrollo en los EEUU son ciclos de centralización (p.e. 1930-45, and 1976-1999) con un crecimiento estable del gobierno federal, pero los estados no se quedan muy atrás. El crecimiento simultáneo continuará, pero después que la economía crezca, la guerra termine y la seguridad interna este bajo control, el crecimiento federal retrocederá como ha sucedido en el pasado. Los estados y sus gobernadores lucharán contra la centralización cuando el ambiente sea propicio. En los Estados Unidos, siempre fue peligroso subestimar el poder de 50 gobernadores y gobiernos y de 200-300 alcaldes de grandes ciudades y otros miles de oficiales electos. En algún punto tienen el “oído” del Congreso. En los EEUU hay alrededor de 510,000 oficiales electos. Solamente 551 representan al gobierno federal.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

En los más básico siempre se encuentra en algún tipo de equilibrio, pero con tendencias que traslado la competencia local a los estados a mediados del siglo 19, y de los estados a la competencia federal desde fines del siglo 19 a la actualidad. La Constitución y la federalización se han combinado para crear un sistema federal, no previsto por los fundadores, pero que trata de equilibra competencias compartidas. Los fundadores no anticiparon el sufragio universal, la industrialización, el estado de beneficencia, a los EEUU como una potencia mundial, alta intergubernamentalización, redes de gobierno ni los regímenes internacionales. Todo esto han presentado nuevos retos a la democracia federal. Estas fuerzas, además del “mundo real” de hacer que un acuerdo federal sin precedentes funcionara, llevó a una búsqueda constante de equilibrios.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

En los Estados Unidos la jurisdicción de base territorial es una fuerza vital que explica el impulso para la autonomía / competencia local y estatal en el sistema. Los gobiernos locales construyeron las colonias durante dos siglos y medio antes de la federación de 1787. Cada estado y gobierno local en los EEUU es una organización política cuyo dominio / espacio no se comparte con ninguna otra organización política. Algunas de las áreas que enfrenta cada gobierno no son reducibles y los gobiernos son responsables de proveer y normalmente de la producción de ciertos bienes y servicios públicos con ellos. En los EEUU la ubicación de un individuo determina su posición de igual modo que lo harían la ideología, la ocupación la religión o la clase. Una federación con competencias compartidas refuerza la tendencia jurisdiccional.

Como resultado, el sistema opera de la base hacia arriba así como de la punta hacia abajo. Habitualmente las jurisdicciones avanzan sus propias agendas, negocian o regatean con los de arriba, así como acatan. Muchas ciudades y estados son muy capaces de formular y avanzar agendas políticas y administrativas de su jurisdicción, conservando su “propio sitio” dentro del sistema. Este es el tema de la obra (co-escrita con Michael McGuire) de estudio de 237 ciudades, Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (Georgetown U. Press, 2003).

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?

Las citas del documento anexo deberían bastar como referencias. En relación con el debate centralización / descentralización, el libro de Zimmerman, Contemporary American Federalism se organiza alrededor del argumento de la descentralización, el libro de Walker, Rebirth of Federalism es una visión más balanceada pero explica el crecimiento de la competencia nacional, y el libro de Beer To Make a Nation argumenta que la competencia estatal y federal siempre han existido juntas. El mejor libro sobre el papel de los gobiernos estatales es el de Daniel Elzar American Federalism; A View from the States (1986) aunque ahora ya no está actualizado.