



PUNTO DE VISTA

Mandatos no financiados en los Estados Unidos y un federalismo en que “cada quien se vale por sí mismo”

POR CHRISTOPHER HOENE

Si usted le pregunta a un funcionario local o estatal de los Estados Unidos por el papel que debería desempeñar el gobierno central o federal, muy probablemente la respuesta será “dejarnos en paz”. Si pregunta por qué esta persona respondió así, la respuesta abrumadora será: por los “mandatos no financiados”.

No existen tres palabras que provoquen más enojo y consternación entre los funcionarios de gobierno locales y estatales que “mandatos no financiados”, es decir, acciones del gobierno federal que suponen una actividad gubernamental local y estatal que no son acompañadas por un financiamiento que cubra sus costos.

Parte de la retórica alrededor de la animadversión hacia los mandatos no financiados es sólo eso: retórica. Organizaciones estadounidenses como la Liga Nacional de Ciudades (*National League of Cities*) y otras asociaciones locales y estatales se especializan en construir una retórica sólida que pueda ser utilizada por sus electores para rechazar el brazo largo y la mano pesada del gobierno federal.

Pero la estrategia política explica sólo una pequeña parte del porqué los funcionarios locales y estatales le dan tanta importancia a los mandatos no financiados. Su rechazo se debe en buena medida a que, durante las últimas tres o cuatro décadas, se ha dado un aumento exorbitante de los mandatos no financiados en los Estados Unidos —y de otras acciones federales relacionadas con ellos— que han recaído sobre los gobiernos locales y estatales.

El resultado ha sido el cambio de un federalismo que los especialistas estadounidenses en la materia llamaron de tipo cooperativo —en él, los órdenes de gobierno están entrelazados— a lo que hoy podríamos llamar un “federalismo en que cada quien se vale por sí mismo” según la expresión de John Shannon, escritor político estadounidense.

Tres nuevas tendencias

Tres tendencias ilustran el surgimiento de este tipo de federalismo.

La primera es el aumento de los mandatos no financiados por sí mismos. De acuerdo con la Conferencia nacional de legislaturas estatales de los Estados Unidos, los mandatos no financiados a los gobiernos estatales y locales que en 1945 no llegaban a cinco, ahora son más de 100. Un ejemplo de mandato no financiado reciente pertenece al campo de lo que el gobierno federal estadounidense llama “seguridad nacional”, es decir, su esfuerzo contra el terrorismo.

El Departamento de Seguridad Nacional, en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, instituyó un sistema de aviso a gran escala con códigos de color para informar a los gobiernos locales y estatales, así como al público en general, los niveles de alerta ante el terrorismo. El sistema requiere que las autoridades locales y estatales sigan varios pasos para proteger a sus comunidades cuando suba el nivel de alerta (cambio de

El Dr. Christopher Hoene es director de investigación en la U.S. National League of Cities [Liga Nacional de Ciudades de los Estados Unidos]. Está al frente de la investigación sobre finanzas públicas, federalismo y la estructura del gobierno local.



Photo: Office of Lucille Roybal-Allard

El autobús de Medicare a espaldas de Lucille Roybal-Allard, representante estadounidense por California. Cuando Washington hizo recortes a algunos programas de Medicare para los jubilados, muchos estados tuvieron que hacerse cargo de ellos.

color). Las autoridades locales y estatales tienden cada vez más a considerarlo un mandato no financiado porque se trata de una acción federal que los obliga a desplegar recursos y gastar fondos públicos, generalmente sin contar con prueba alguna de que su comunidad o región esté amenazada.

La segunda tendencia es el aumento de la primacía federal sobre la autoridad y actividades gubernamentales del gobierno local y estatal. La primacía federal se refiere específicamente a las leyes y acciones del gobierno federal que le conceden supremacía ante las facultades que tienen los gobiernos estatales y locales para llevar a cabo acciones o generar políticas propias. Un estudio reciente de la Contraloría General del Gobierno de los Estados Unidos (*U.S. Government Accountability Office*), órgano independiente de investigación y análisis del Congreso, estimó que el número de primacías ha subido de menos de 30 antes de 1900 a alrededor de 120 en la actualidad.

Ejemplo de ello son las múltiples ocasiones en que el gobierno federal ha hecho valer su primacía sobre la capacidad de los gobiernos estatales y locales para gravar las compras por Internet. El argumento del gobierno federal para respaldar la práctica de esta política es que está protegiendo el desarrollo de una industria joven mediante la exención de impuestos. A estas alturas, la expansión del comercio por Internet parece ser mucho más que incipiente y la primacía de la autoridad federal sobre la autoridad estatal y local es considerada como el resultado del desmoronamiento de los funcionarios federales ante las presiones de la industria.

Los mandatos no financiados son una presión para los estados

Los funcionarios locales y estatales podrían ver esta marcada expansión de mandatos no financiados y precedencias desde un punto de vista menos negativo si no fuera por una tercera tendencia: la disminución de la ayuda federal y de los niveles del apoyo que reciben en las recientes décadas. La relación entre federación y ciudad es un ejemplo útil. De acuerdo con el Censo de Gobiernos de los Estados Unidos (*U.S. Census of Governments*),

el gobierno federal proveyó el 15 por ciento de todos los ingresos fiscales de las ciudades del país en 1977.

En 1997, la participación federal de ingresos fiscales a las ciudades había caído a cinco por ciento. La mayor parte de esta reducción se dio en la década de 1980, cuando el gobierno federal, presidido por Ronald Reagan, eliminó el Programa General para la Distribución de Ingresos (*General Revenue Sharing Program*). El programa se había iniciado a principios de la década de 1970, durante la administración del presidente Richard Nixon y proveía a los gobiernos estatales y locales de financiamiento federal con muy pocas condiciones. El escepticismo con que fue visto por muchos funcionarios federales determinó su supresión paulatina. Los primeros recortes empezaron a fines de esa misma década y quedó totalmente eliminado en 1986.

Si analizamos estas tres tendencias, no debe sorprendernos que la evaluación común del papel federal frente a los gobiernos estatales y locales es que se guía por la pauta de “menos dinero, más regulación”. O, como lo dije líneas arriba: un federalismo en que cada quien se vale por sí mismo.

Conforme los gobiernos federales van dejando de financiar a los gobiernos locales y estatales, ocupándose cada vez más de la regulación y primacía de sus actividades, mayor es la inclinación de los funcionarios locales a hacer las cosas por su cuenta. Consideran que depender de la generosidad federal es el camino seguro al fracaso, como dijo un funcionario local cuando se le preguntó sobre las subvenciones federales: “Todos debemos examinar cuidadosamente la brida del caballo regalado y pensar seriamente en rechazarlo”.

No todos los mandatos sin financiamiento son malos

Por supuesto que no todos los mandatos no financiados son malos y el aumento de la actividad regulatoria federal —al menos por lo que respecta al sector gubernamental— ha coincidido con la expansión de la economía estadounidense a más largo plazo, el desarrollo de programas estatales de bienestar social y la provisión de programas sociales y civiles nunca antes vistos en la historia de la nación. La mayor parte de los mandatos del



Gráfica: Departamento de Seguridad Nacional

Alerta naranja, alerta roja: los distintos niveles de alerta terrorista del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. El gobierno federal requirió la acción de los estados cuando se elevaran los niveles de alerta.

gobierno federal de la Era de los derechos civiles, por ejemplo, sirvieron para modificar la actuación de los gobiernos locales y estatales que iban a la zaga en la concesión de derechos de igualdad a la gente de color y a las mujeres. Vale la pena recordar que la caja de herramientas del gobierno federal consiste esencialmente en dos juegos de herramientas: “zanahorias” (financiamiento e incentivos) y “garrotes” (mandatos, primacías y otras regulaciones).

Si las zanahorias no funcionan, es razonable pensar que los funcionarios federales harán uso del garrote, le guste o no a los funcionarios estatales y locales.

Sin embargo, del análisis de las tendencias de financiamiento federal, las primacías y los mandatos no financiados, resulta bastante obvio que es necesario un balance más razonado entre el financiamiento y la regulación. Pero los funcionarios locales y estatales perciben que, con los déficits presupuestarios de miles de millones de dólares estadounidenses del gobierno federal y la reticencia de demócratas y republicanos a nivel nacional a dar señales de demasiada contención fiscal, no habrá mayor financiamiento, al menos no en un futuro próximo. Como consecuencia, recurren a su estribillo “déjenos en paz”, suplicando que haya menos interferencia porque prefieren adoptar un federalismo en que las cosas corran por cuenta propia y cada quien se valga por sí mismo.

Vale la pena tener presente que desde las ciudades, las expresiones con relación a los gobiernos estatales son similares. En los Estados Unidos, el gobierno de una ciudad es equiparable a una corporación bajo el mando del gobierno estatal, ya que tanto su autoridad como su esfera de competencia son, para disgusto de muchos funcionarios locales, determinadas por el estado. Se menciona este punto para ilustrar que, por naturaleza, las relaciones entre los órdenes de gobierno están cargadas de tensiones, reproches e imputaciones. A fin de cuentas, quizá el verdadero problema de las ciudades consista en que no tienen un orden de gobierno subordinado en la cadena alimentaria del federalismo al que puedan pasarle la pelota —o el mandato. (6)