

Estrategia de innovación: enseñanzas para el gobierno a escala nacional y local

Terry N. Clark

(Traducción: David Cuenca)

La supremacía de la acción respecto a la teoría

Los problemas a los que se enfrentan las colectividades locales y las soluciones que encuentran, a menudo salen a la luz antes que las teorías explicativas. En efecto, el ritmo de cambio ha sido tan rápido en estos diez últimos años que los prácticos superan hoy en día a los teóricos. Esta evolución rápida del mundo contemporáneo se manifiesta en varios aspectos.

Primero, se asiste al crecimiento exponencial de una economía basada en las tecnologías de vanguardia, el sector terciario y la comunicación. Este fenómeno desencadena nuevos modos de pensamiento respecto a la organización del trabajo. Hay menos diferencias jerárquicas y se utiliza más intensamente la tecnología. La decadencia de la industria tradicional (metalurgia, industria del automóvil) dominada por el trabajo en cadena a gran escala, por la existencia de sindicatos poderosos, debilita el fundamento tradicional del poder, caracterizado por una organización socialdemócrata de la economía.

Se asiste también a la decadencia de las fronteras nacionales, acentuada por el desarrollo de los medios de comunicación televisivos, la bajada de los costos de transporte, la generalización de la educación y el descenso de los acuerdos proteccionistas basados en intereses estratégicos (Comunidad Europea, NAFTA). A ello, se añade la multiplicación de las inversiones, de los intercambios comerciales e intelectuales internacionales, así como el incremento de la emigración a escala mundial.

Por otra parte, las exigencias hacia el gobierno «para que haga algo» aumentan cuando los servicios públicos están sobrecargados y demasiado distantes de los prestatarios, lo que produce una pérdida de legitimidad para el gobierno central. Este último punto favorece los fenómenos de delegación y de descentralización desde el nivel nacional al nivel regional (por ejemplo en Francia o en Italia) o al nivel Estatal (como en EE.UU o en Australia). También puede contribuir al estallido de los países más amplios y menos integrados en unidades más reducidas (URSS, Yugoslavia).

En algunos casos, hasta puede haber delegación en los gobiernos vecinos o en consejos de ciudadanos.

El debilitamiento de las divergencias partidarias tradicionales, provocadas por la decadencia de las relaciones de trabajo jerárquico en el sector industrial, que desencadenaban los ataques de la izquierda extremista, como por el fin del comunismo internacional, que movilizaba a la derecha y paralizaba a la izquierda, desempeña un papel importante. Stalin y Hitler están superados; el mismo concepto de derecha y de izquierda ha perdido su sentido. Por ello, numerosos intelectuales están profundamente desorientados y hasta huyen de la realidad. Son numerosos los que opinan que estamos asistiendo al fin de las ideologías y que la política está desprovista de sentido.

Además, en algunos países, particularmente en Europa del Oeste, la religión de tipo tradicional desempeña un papel menor, lo que contribuye al estrechamiento de la base electoral de los partidos cristianodemócratas.

La emergencia de nuevos partidos vinculados a movimientos sociales o a alianzas personales es otra manifestación del cambio. Estos movimientos partidarios, a menudo con origen local, son por lo general más complejos y diversificados. Escapan a un análisis teórico unidimensional: integrismo religioso en Oriente Medio o en EE.UU, incluidos «La Mayoría Moral» y los musulmanes negros; los movimientos a favor de los derechos de los homosexuales, los movimientos nacionalistas de Italia, Bélgica, Bosnia o de Taiwan; los Verdes; los movimientos ecológicos, feministas, eco-feministas y muchos más frecuentemente denominados «Nuevos Movimientos Sociales» (New Social Movements).

Por último, hay que comparar la bajada de la tasa de participación en las elecciones (cerca de un 50% en EE.UU de 1967 a 1987) y el aumento (a veces de un 100%) de los afiliados a ciertos grupos locales de presión y a Nuevos Movimientos Sociales.

Hay numerosos intelectuales que tienen pocas esperanzas en poder delimitar este campo; presos de la angustia aspiran a un mundo más determinista que puedan definir y dirigir. En lugar de apoyarse en una ideología global que se inspire en Marx o Mao, los nuevos gurús hacen prueba de anti-intelectualismo (como

ciertos jefes religiosos integristas en EE.UU, los nuevos nacionalistas en Europa o los Skin-head) o como ocurre más a menudo, se convierten en grandes maestros de competencias misteriosas en dominios más limitados como la microecología que se ocupa de pequeñas zonas geográficas o por los modos de vidas animales o vegetales muy específicos; sus conclusiones se plasman en parques mejor adaptados para los minusválidos o en mejoras de los circuitos deportivos.

Gracias a la informática, abundan los boletines informativos; las autopistas electrónicas de Internet («la red») reciben mensualmente cientos de miles de nuevos usuarios individuales o colectivos cuya meta se limita a programar, excursiones en bicicleta, intercambiar informaciones sobre literatura de ciencia-ficción, desarrollar el «ciberpunk», etc. La división social del trabajo según Durkheim está en marcha.

Eficacia de la acción local



Cómo ejercer el poder en este nuevo contexto?. Para los responsables locales, la consecuencia de este cambio es la pérdida de poder y de legitimidad de los partidos tradicionales; por otra parte aparece claramente la necesidad de tomar en consideración los intereses de los grupos de presión que no son más que el eco de nuevas inquietudes.

Los responsables políticos locales tienen los medios de actuar y lo hacen. Presentamos aquí la tesis según la cual los responsables locales desempeñan un papel cada vez más importante, no sólo en EE.UU sino también en otros países. La prueba de ello es a la vez fáctica y sistemática.

Los casos de las ciudades de Lille, Nîmes o Grenoble en Francia muestran que los alcaldes ponen en marcha proyectos ambiciosos y controvertidos que los mismos responsables nacionales dudarían en emprender; por ejemplo enfrentándose a los sindicatos, que ocupan los Ayuntamientos para oponerse a la privatización de la recogida de las basuras o ayudando a los emigrantes musulmanes a construir una mezquita (Balme et al; 1987). En los

países escandinavos, las «ciudades libres» reclaman al gobierno central el derecho a librarse de la reglamentación nacional que obstaculiza los proyectos locales (Baldersheim y Stava, 1993). El gobierno central ya no tiene el monopolio del proceso de toma de decisión. Una explotación sistemática de las investigaciones sobre los alcaldes y concejales desarrollada en el marco del proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal, muestra que estos responsables obtienen mejores resultados que los responsables nacionales y provinciales (en particular los alcaldes, los concejales, los presidentes de consejos de administración, los tesoreros generales y los jefes de servicios). Las tendencias son similares en EE.UU, Francia, Canadá, Australia, Finlandia y Hungría; sólo en Japón los altos funcionarios del gobierno central ocupan un rango superior al de sus homólogos extranjeros, pero a pesar de todo sin alcanzar al de los concejales.

El discurso sobre la autonomía local tiene que interpretarse con cautela ya que en ocasiones se revela deliberadamente equívoco. En efecto, cuando un grupo de presión local busca que se adopte alguna medida polémica, los responsables locales tienen tendencia a afirmar que «el gobierno central lo prohíbe». Pero por experiencia y gracias al trabajo de campo, sabemos que los alcaldes, en particular en los EE.UU, adoptan a veces una actitud mucho más autoritaria, por lo menos de manera oficiosa. El estudio detallado de decisiones concretas comparables, permite establecer modelos que tienden a demostrar la importancia de la autonomía local (Balme et al, 1987; Gabor, 1991; Mouritzen, 1992: 1-6, 83-100; Appleton y Clark, 1989).

Todavía es difícil determinar si estos modelos de autonomía son nuevos o si simplemente son el reconocimiento formal de modelos mucho más antiguos. Según algunos autores como Maquiavelo, desde el Imperio Romano, los responsables nacionales siempre mostraban su inteligencia tomando en consideración las preocupaciones locales. Thoenig (1986) afirma que la descentralización puesta en marcha a mediados de los años 80 en Francia, sólo ha legalizado modelos informales que ya existían. Hansen y Kjerllberg (1976) llegan a conclusiones similares respecto a Noruega.

Modelización de las estrategias innovadoras en la administración local

Durante las mesas redondas que organizamos gracias a la ayuda del Congreso de alcaldes americanos, pudimos constatar el deseo que tenían los alcaldes de mejorar la administración de sus ciudades, lo que nos llevó a redactar un apartado sobre las prácticas innovadoras (Clark, DeSeve y Johnson, 1985). Mientras algunos representantes locales se preguntaban si sería posible aplicar en sus localidades las ideas que les presentábamos, los investigadores hacían una versión abstracta del mismo planteamiento: ¿cómo analizar el proceso de toma de decisión de una política específica y cómo determinar su origen?, ¿cómo evaluar la capacidad innovadora de un municipio? Los escritos técnicos al respecto son poco concluyentes¹. Las contribuciones más interesantes son las de Richard Bingham y Brett Hawkins, que presentaron una serie de medidas a los responsables municipales, preguntándoles a continuación cuáles hubieran tomado, pasando a concretarlo con preguntas más detalladas. Con Bingham y Hawkins hemos elaborado una serie de unas 30 medidas adoptadas por algunos municipios y que han sido utilizadas como ítems de estrategia para el Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal.

Las investigaciones realizadas en más de doce países muestran que se hace hincapié en las estrategias de productividad. (Clarke, 1989, 241ff; Mouritzen, 1992: 152ff; Clark 1985b, Clark, Lyons y Fitzgerald, 1989). Los modelos que acabamos de presentar son nacionales; ahora se trata de saber como funcionan a nivel local.

La redefinición de las opciones locales

Amenudo, la elección de un nuevo equipo municipal causa una nueva definición de las opciones

posibles. En numerosos países, los resultados de nuestra investigación muestran que los cambios radicales de política son a menudo consecuencia de la renovación de la jefatura política. El caso de Peter Flaherty, alcalde de Pittsburg ha sido un ejemplo precoz de innovación y de ruptura con las fuerzas políticas tradicionales. Este tipo de prácticas se ha extendido a través de EE.UU a finales de los años 70 (Clark y Ferguson, 1983). En Francia, durante 18 años, la ciudad de Nîmes ha estado gobernada por un alcalde y un consistorio comunistas, beneficiándose de un fuerte apoyo sindical. Aunque las basuras se acumulaban los fines de semana en las calles de esta ciudad turística por demás conocida, los empleados municipales se negaban a trabajar los viernes por la tarde. El nuevo alcalde, PDG (Presidente Director General) de Cacharel, la mayor empresa francesa de «prêt - a - porter», contrató una empresa privada para la limpieza de las calles del centro de la ciudad.

Los huelguistas, que ya no tenían más que la limpieza de las calles periféricas, ocuparon el Ayuntamiento, pero la empresa privada siguió manteniendo limpias las calles del centro con gran satisfacción de la población, de los comerciantes y favoreciendo el turismo. Esto sólo es un ejemplo de las nuevas políticas municipales lanzadas en Nîmes como lo relata con detalles el equipo francés del Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal (Becquart-Leclerq et al, 1987; Clark et al, 1987).

¿A qué conclusiones podemos llegar respecto a la elección de estrategias y de cultura política? Por lo general, los alcaldes que pertenecen a partidos tradicionales de derecha o de izquierda tienen posturas contradictorias respecto al tema del Estado-Providencia, particularmente en Francia y en Finlandia. Pero en EE.UU la adscripción política no juega un papel determinante. Sin embargo, los alcaldes del Nuevo Movimiento Fiscal Populista se

TABLA N.º 1. INDICADORES DE «PERFORMANCE» INNOVADORA

Con el fin de conocer la experiencia personal de los habitantes acerca de los diferentes servicios municipales, la ciudad de Downer's Grove, en la periferia de Chicago, realizó las encuestas más exhaustivas que existen a escala internacional. Esta investigación estadística ha permitido evaluar los servicios, como medio de adecuarlos a la demanda y así mejorar su eficacia. Desde hace quince años, un director administrativo y una secretaria envían por correo las encuestas a los habitantes, interrogándoles de manera exhaustiva sobre la cortesía de las bibliotecarias, de los encargados de cruzar la calle a los escolares, etc., pero también sobre la frecuencia de los problemas con la evacuación de las aguas residuales en su barrio... Si la tasa de cortesía de las bibliotecarias pasa del 96% al 82% en un año, los responsables de este servicio toman en cuenta estos datos y en el momento de presupuestar y tomar decisiones sobre el salario de este personal se percibe la influencia de los resultados.

Elementos de la encuesta realizada en Downer's Grove

	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Evalúe su grado de satisfacción personal sobre el servicio de facturación de agua:						
Cortesía	79	73	77	71	77	67
Calidad del servicio	80	73	75	68	79	71
(Nota: el 65% de las 397 personas encuestadas no habían tenido relación con este servicio desde 1992).						
Evalúe su grado de satisfacción personal sobre los fondos de la biblioteca	83	82	82	82	85	86
Evalúe su grado de satisfacción personal sobre la cortesía del personal de la biblioteca	87	88	87	88	89	88

Fuente: Kurt Bressner, 1992 *Citizen Survey Results*. Memorándum para el Ayuntamiento y el Consejo Municipal de Downer's Grove, Illinois.

diferencian por su apoyo a estrategias de productividad. Son también favorables a formas de administración específicas que son símbolos de eficacia, como el aumento de los controles fiscales, la utilización generalizada de los ordenadores, una mayor precisión de las previsiones presupuestarias, etc. Los municipios que ponen en marcha tales técnicas de gestión son los más susceptibles de adoptar una política de mejora de la productividad. Estas tendencias han sido analizadas, con un punto de vista algo diferente, por siete equipos de investigadores americanos (Clark y Appleton, 1989). Según las conclusiones de tres de los cuatro estudios realizados, así como las estimaciones del cuarto, los municipios dirigidos por líderes del Nuevo Movimiento Fiscal Populista son los que tienden más a elegir estrategias de productividad. Aunque parezca que estas estrategias varían según el contexto en el que se enmarcan, no hay un determinismo absoluto.

Algunos ejemplos americanos de estrategias de innovación

En EE.UU algunas ciudades dan ejemplos de estrategias de innovación que aportan enfoques significativos respecto a este fenómeno (ver tabla 1). Durante los veinte últimos años se ha producido una evolución fundamental en los recursos de las ciudades americanas. Primero, se puede constatar la bajada de las subvenciones estatales y federales: la ayuda federal ha disminuido en un 50% de 1977 a 1992. Estas cifras son superiores a las de los diez países estudiados por Mouritzen (1992) con la excepción de Gran Bretaña a principios de los años 80. Por otra parte, mientras en las ciudades bajan parte de los impuestos, y en particular los impuestos territoriales, las tasas y otros impuestos indirectos aumentan, y esto de manera paralela a la aparición de nuevas formas de gravámenes.

LA BAJADA DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Durante los años 70, una verdadera revuelta de los contribuyentes marcó el fin de un largo

período de crecimiento, lo que en todos los Estados Unidos llevó a los políticos locales a cambiar radicalmente sus prioridades en materia fiscal. Es a partir de 1974 cuando los municipios empezaron a reducir sus gastos (Clark y Ferguson, 1983), fenómeno que pasó desapercibido a los ojos de los periodistas y de la mayoría de los especialistas. «La política de reducción de gastos» apareció en 1978 cuando los californianos votaron a favor de la Proposición 13 (Prop 13) que preveía una reducción de un 50% de los impuestos territoriales. Luego, durante las discusiones de los proyectos de gastos o del aumento de impuestos territoriales, los consejos municipales corrieron el riesgo de una reacción por parte de los contribuyentes del tipo «Proposición 13» (Clark, 1990). Este temor generó un descenso de un 25% de parte de los impuestos en el conjunto de los ingresos de los municipios durante el período de 1970 a 1990; por su parte, los impuestos territoriales pasaron de un 48% a un 31% (cálculos establecidos a partir de datos facilitados por el censo fiscal). Los contribuyentes no valoran hasta qué punto han bajado los impuestos y los responsables municipales son conscientes de ello. Por ejemplo, el total de los impuestos territoriales no recaudados con motivo del voto de la Proposición 13 llega en diez años a 228 mil millones de dólares, cifra superior al déficit federal anual (cálculo efectuado por la Asociación de los Contribuyentes Californianos, citado por Jeffe y Jeffe, 1988:19).

En un período de varios años hemos acumulado y clasificado modelos de gestión y de procesos de toma de decisión que favorecen la innovación. Se pueden sintetizar estas investigaciones en una clasificación de base que establece un vínculo entre la estrategia y la ideología de los líderes y la cultura política. Esta clasificación muestra cómo el entorno influye en la dinámica del ejercicio del poder o en la estrategia de elección:

1) Por lo general, los partidos de la derecha tradicional y sus responsables son favorables a una reducción del papel del Estado. Se oponen a las estrategias tendentes a incrementar los ingresos, como la subida de los impuestos o la distribución de ayudas y subvenciones. (El término «derecha» se refiere aquí a la derecha liberal que hoy en día predomina en el mundo y no a la derecha partidaria del estatismo que todavía se encuentra en algunos países).

2) La izquierda tradicional, así como los partidos y los responsables políticos clientelistas buscan amplificar el campo de intervención del Estado para favorecer una gran diversidad de programas. La inquietud de los líderes clientelistas es que esos programas desemboquen en productos específicos que podrían conceder a ciertos electores y negar a otros. En el pasado, en EE.UU los municipios dirigidos por políticos de origen irlandés ilustraban perfectamente el fenómeno clientelista. Hoy en día otros grupos de emigrantes han tomado el relevo, por ejemplo los mejicanos o asiáticos (Clark, 1994a). Por el contrario, los americanos de origen africano son generalmente protestantes y, a pesar de sus modestos ingresos, son mucho más prudentes frente a las prácticas clientelistas.

Los líderes izquierdistas están por lo general a favor de los gastos públicos y se oponen tradicionalmente con energía a las reducciones en los presupuestos. Esta actitud genera a su vez nuevas estrategias de aumento de los ingresos públicos, como la subida de los impuestos o la búsqueda de fuentes de ingresos suplementarios.

3) Un nuevo tipo de líder y de cultura política ha aparecido en EE.UU durante los años 70: el Nuevo Movimiento Fiscal Populista (New Fiscal Populist). Estos líderes han unido al conservadurismo fiscal de la derecha tradicional y el progresismo social de la izquierda tradicional. Intentan superar la contradicción entre estos dos planteamientos mediante estrategias de productividad que aspiran a producir más con los mismos recursos (cf. la presentación de este tipo de cultura y de estrategias políticas: Clark y Ferguson, 1983 cap.10 y Clark, 1985c). Su mayor preocupación es la productividad y todas las medidas que puedan mejorar la eficacia: por ejemplo, que los servicios públicos puedan librarse de la tutela administrativa nacional o local (*contracting out*).

Durante mucho tiempo los observadores americanos y sobre todo europeos han negado la originalidad, la extensión y la importancia de los cambios aportados por el Nuevo Movimiento Fiscal Populista que constituyen una ruptura radical con el pasado. Esto nos ha llevado a señalar la aparición de este fenómeno en numerosas ciudades y a subrayar el hecho de su integración en un movimiento más global de redefinición de las reglas de juego político, del que, en parte, se desprenden los cambios sociales,

económicos y políticos ya mencionados. Estas tendencias han sido sistematizadas en 40 propuestas; por ejemplo, mientras más alto es el nivel de educación de una población, tanto más se adhiere al liberalismo en asuntos sociales (Clark e Inglehart, 1989).

Esta clasificación ideológica y analítica está sujeta a modificación si se considera la especificidad de los líderes que, en número considerable, no encajan en categorías abstractas y que, salvo algunas excepciones, no se declaran opositos a la productividad. Estas reservas nos llevan a relativizar las relaciones entre las diferentes variables.

PRIORIDAD DE LOS CÁNONES (*)

Los contribuyentes prefieren pagar tasas o cánones en vez de impuestos. En California las tasas han experimentado un crecimiento espectacular el año siguiente a la adopción de la Propuesta 13 y siguen subiendo² El ejemplo del caso californiano es particularmente significativo pero no es el único. Esos derechos pagados por el usuario —que no están sometidos a límites como los impuestos territoriales— palián las carencias provocadas por la bajada de los créditos federales y de los impuestos, han conocido una fuerte progresión en muchos estados como consecuencia de los ataques generalizados en contra de los impuestos territoriales, que han tenido lugar en los EE.UU. durante la segunda mitad de los años 70.

Poner cánones a los usuarios constituye por lo tanto la estrategia más frecuente en los municipios americanos en 1983-84 y todavía al principio de los años 90 como demuestra la investigación de 1992. Su importe es ligeramente inferior en las otras investigaciones dado que se refieren a municipios más pequeños. La idea de canon ilustra muy bien los valores americanos: la población considera que son más «justos» que los impuestos en la medida en que cada usuario paga un servicio real —pues la oferta marginal se adapta a la demanda marginal, llegando a una mejor «eficacia económica», argumento definitivo de la ciencia económica neoclásica. Los cánones permiten también hacer una mejor estimación de las preferencias del ciudadano respecto a los servicios (Muskin y Vehorn, 1980). Esta aproximación es representativa del individua-

lismo americano que ha suplantado en los años 80 la idea igualitarista según la cual todos los ciudadanos tenían que beneficiarse de los mismos servicios

Los cánones han pasado de un 27% a un 39% de los recursos propios en el conjunto de los municipios americanos entre 1970 y 1990. Si se compara su volumen con el de los impuestos territoriales, se constata que en 1970 representaba un 56%. Esta cifra pasó a ser más del doble en 1990, situándose en un 126%. Algunos municipios recurren generosamente a estos cánones: por ejemplo, en Hawthorne, en California (condado de Orange) proporcionaron unos ingresos dos veces superiores a los impuestos territoriales, o en Schaumburg, municipio en el suburbio de Chicago que presume de no tener impuesto territorial, pero donde la contribución del agua y de la luz le aportan ingresos considerables (Clark et al., 1989, 1992). Son las pequeñas localidades, cuya población es más homogénea, donde el individualismo desempeña sin duda un papel más importante que en las grandes ciudades—tradicionalmente demócratas— que acogen a minorías étnicas y donde está más presente la pobreza.

VENTA DE PATRIMONIO MUNICIPAL

La venta de terrenos o de edificios por los municipios simplemente puede resultar como una operación de regulación de su patrimonio inmobiliario. Pero también puede traducirse como una reducción radical y definitiva de sus activos inmobiliarios. Uno puede preguntarse en qué medida estas reducciones consideradas saludables permiten al gobierno local practicar una gestión económica eficaz. A este respecto, se pueden citar las ventas de terrenos en los suburbios de Chicago y de Nueva York en los años 70 que fueron efectuadas para hacer frente a la presión fiscal y levantaron fuertes polémicas. También, cuando el municipio de San Diego vendió algunos terrenos arbolados para incrementar sus ingresos, los californianos preocupados por su medio ambiente manifestaron su disgusto, ya que consideran que sacrificar este «patrimonio común» era un escándalo.

Durante las investigaciones del Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal, no hemos estudiado los complejos mecanis-

mos que permiten la transferencia de recursos entre diferentes capítulos presupuestarios con el fin de evitar la publicación de balances deficitarios. Este tipo de práctica se ha desarrollado cada vez más mientras que los servicios financieros sufrían la presión de los dirigentes locales para «sacar dinero de dónde sea» pero «sin aumentar los impuestos». Los métodos que utilizó a finales de los 70 Lennox Moak, director financiero del municipio de Filadelfia, son significativos³. Estos ejemplos muestran cuán difícil es definir lo que se llama «libre apreciación de los jefes de servicios». No se podría cualificar apresuradamente de irresponsables a los funcionarios municipales, ya que muy a menudo impiden el uso de métodos más dudosos.

Pero incluso el escándalo de Lennox Moak parece anodino cuando se le compara con dos ejemplos europeos, en países gobernados por una burocracia centralizada. Se puede citar el caso de un funcionario de una gran ciudad de Francia, responsable del desarrollo de una política innovadora, y que manifestó cómo pudo incrementar los recursos del municipio reinvertiendo la liquidez financiera. Tanto en Francia como en EE.UU los municipios no pueden invertir en numerosos sectores, particularmente en el mercado bursátil. Este funcionario mostró cómo el alcalde, para eludir esta dificultad, hacía anticipos a un club deportivo al que subvencionaba. Este club entonces invertía en el mercado de valores parisino y de este modo permitía que la ciudad obtuviera beneficios substanciales. Esta estratagema fue descrita con orgullo a otros funcionarios municipales con ocasión de una reunión pública a la que asistían funcionarios del Ministerio del Interior, así como algunos representantes del Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad fiscal. También se puede citar el ejemplo de un joven funcionario de Suecia que fue despedido tras invertir y perder importantes sumas de dinero en «opciones de compra», lo que provocó un escándalo de amplitud nacional.

Como ya había observado Durkheim, las normas básicas se hacen aún más claras cuando son violadas y se castiga al contraventor. Aunque los EE.UU sean menos centralistas que los países europeos, estos ejemplos parecen indicar que en ciertos casos las asociaciones profesionales, como la asociación de Tesoreros Generales Gubernamentales, e incluso el

sistema judicial, ponen más trabas a la «*innovación*» que en países europeos, donde el control del Estado es supuestamente más rígido.

Los ejemplos concretos muestran que, en materia de autonomía local, Europa obtiene resultados similares o superiores a los de EE.UU.

UN NUEVO ENFOQUE RESPECTO A LOS CRÉDITOS

Con motivo de la bajada de las subvenciones y de las reticencias de los contribuyentes, se ha recurrido a los préstamos. Durante décadas, las ciudades americanas emitían deuda de manera muy simple: utilizaban obligaciones municipales a largo plazo (10-30 años) y con tasas fijas, pero la estanflación que marcó los años 70 desencadenó tal subida de los tipos de interés que para muchas ciudades fue imposible recurrir a los préstamos: su tasa de endeudamiento global bajó un 30% de 1970 a 1975.

Algunas comunidades locales innovadoras, como el Estado de Michigan o las ciudades de Nueva York, Boston o Chicago, elaboraron nuevos procedimientos de préstamos. Por ejemplo, pusieron en circulación deuda a corto plazo (reembolsados a diario o semanalmente) con tasas muy inferiores a las de los préstamos a largo plazo. Algunas ciudades deben recurrir a esta fórmula de manera regular y durante largos períodos. Las «*mejoras*» en el endeudamiento con vistas a generar ingresos específicos, o la garantía del préstamo por la banca comercial o una compañía de seguros, pueden permitir una reducción suplementaria de su coste. Hay también «*variaciones*» más recientes, que implican operaciones tales como el cambio de reembolsos a largo plazo y a tasa fija o reembolso a corto plazo y a tasa variable. Estas alternativas permiten que las comunidades locales pongan en marcha una gran variedad de fórmulas de endeudamiento y obtener así beneficios como pueden ser tipos de interés más bajos o préstamos a largo plazo y que serían imposibles con un único instrumento financiero. Muchas de estas estrategias se desarrollan con la mediación de bancos de inversión.

A pesar de su complejidad, estos nuevos enfoques pueden bajar hasta la mitad el coste de un préstamo. Han aparecido numerosos

mecanismos en la gestión de la deuda pública durante los años 70 y 80, como lo ilustran los cambios que ocurrieron a partir de 1972, cuando el precio de un 75% de las emisiones de deuda a largo plazo se fijaron mediante subasta. En 1992, la complejidad de estos mecanismos redujo al 25% el total de las emisiones directas en el mercado financiero (Ferguson, 1993). Ahora, los precios se negocian con un grupo reducido de bancos que proporcionan servicios específicos para gestionar estas complejas transacciones. De 1975 a 1990 las deudas de las administraciones locales subieron aproximadamente en la misma proporción que sus recursos propios.

MENOS INGRESOS, MÁS PRODUCTIVIDAD

A través de esta paradoja es como se manifiesta el talento del gobierno local: entre las miles de administraciones locales que han tenido que hacer frente a las obligaciones presupuestarias, hay muchas de ellas que reaccionaron dando muestra de su creatividad. Se constatan fracasos y algunas dificultades de adaptación, pero el rasgo dominante es una gran capacidad para mejorar la productividad (si ésta se define como la capacidad de hacer más con menos medios, de proporcionar la misma calidad de servicios con un coste inferior). El Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal apoya a numerosos proyectos locales y nacionales. Por ejemplo, en Illinois, recompensa a los funcionarios municipales que ponen en práctica políticas innovadoras. El Proyecto de Innovación Urbana de Illinois (U.I.I.), lleva a cabo estudios de casos sobre las innovaciones y promueve su difusión entre los demás responsables, mediante reuniones profesionales, circulares o reuniones informales. Los ejemplos que siguen lo ilustran.

PUESTA EN COMÚN DE LOS CONTRATOS

Los responsables de la ciudad de Lombard, en Illinois, notaron que podían ahorrar dinero contratando a los empleados de la empresa privada Nigas para que tomaran la lectura de los

contadores de agua de la ciudad al mismo tiempo que tomaban la de los contadores de gas de la empresa. Con posterioridad al acuerdo entre el ayuntamiento y Nigas se pudo comprobar cómo los gastos efectivamente bajaron.

La experiencia obtuvo tal éxito que fue extendida a unas 40 localidades vecinas, en el norte del estado. Este ejemplo parece tan obvio que uno se puede preguntar por qué no se ha pensado antes en él. En realidad, los obstáculos más frecuente a la innovación son de tipo político y administrativo. Si no hay apoyo directo por parte de las autoridades, el proceso de innovación se estanca. De hecho, la innovación no depende de la tecnología sino de la dinámica de adaptación de las tecnologías existentes al contexto institucional local. La manera por la cual se desarrolla un proceso de innovación en un entorno desfavorable puede ilustrarse con el caso de Chicago, ciudad citada a menudo por su poca eficacia.

PARTICIPACIÓN EN EL AHORRO: EL EJEMPLO DE CHICAGO

Charles Williams, responsable de energía en el municipio de Chicago, consideraba que se podían hacer importantes ahorros en los edificios municipales. Pero el consejero municipal le negó los créditos necesarios para la mejora del aislamiento, de la iluminación etc. Entonces, Williams invitó a empresas privadas a que hicieran ofertas para analizar las posibilidades de ahorros de energía en los edificios municipales, corriendo por cuenta del adjudicatario los equipos necesarios y su instalación. Solo se pagaría a las empresas cuando llegasen las facturas de consumo de energía. Entonces y sólo entonces, las empresas podrían recuperar las inversiones realizadas mediante un porcentaje fijo, que les permitiera resarcirse de sus gastos iniciales y el costo de la mano de obra. Es posible que se hubieran podido hacer las mismas obras con un costo inferior y sin la mediación de una empresa privada, pero en ciudades como Chicago que tienen importantes dificultades financieras los servicios municipales no pueden hacer frente a estos gastos. Para evitar el inmovilismo, la participación en los beneficios que genera el ahorro es una alternativa que hay que estudiar en un proceso de innovación.

SUBCONTRATACIÓN Y DELEGACIÓN: LOS ACUERDOS EXTRAMUNICIPALES

Las investigaciones del Proyecto sobre Innovación Urbana y Austeridad Fiscal se ha interesado también por el fenómeno de la subcontratación de empresas privadas o de otros organismos y por el acuerdo entre diferentes instituciones públicas para la compra o el suministro de servicios. En algunos casos estos mecanismos han contribuido a una mejora significativa de productividad.

Desde hace varias décadas, los municipios del norte de Illinois están en vanguardia de los acuerdos, entre entidades territoriales, para la compra de suministro o de servicios⁴. Por ejemplo, ciudades pequeñas se agrupan en asociaciones regionales para comprar la sal utilizada para quitar la nieve de las carreteras durante el invierno. Recurren al mismo método en el caso de los seguros o de la contratación y formación de la policía municipal. El ahorro realizado de este modo es significativo.

Por otra parte, varios municipios próximos a Chicago han puesto en marcha consorcios municipales «ad hoc», por ejemplo para la compra de árboles. Los contratistas de viveros privados se quejaban del hecho de que los municipios no les daban plazo suficiente, en particular para los grandes encargos, lo que generaba fuertes subidas en el precio de los árboles. Para paliar esta dificultad, siete municipios crearon un consorcio suburbano encargado de calcular el número de árboles que necesitarían a medio plazo y de negociar contratos plurianuales con viveros locales para que, asegurándoles las ventas, pudieran de esta manera planificar la plantación. Las cantidades así ahorradas fueron importantes.

SI A LOS ORDENADORES, NO A LOS IMPUESTOS

La región de Cook, en Illinois, tiene el récord en cuanto al número de archivos de transacciones inmobiliarias procesados por una administración local en EE.UU. A pesar del retraso acumulado por los 308 empleados locales, que a mediados de los 80 aún cumplimentaban todos sus datos a mano, el consejo regional persistía en no financiar la compra de

ordenadores. Entonces, el director de los archivos decidió recurrir a una empresa privada, Business Records Inc. para, en una primera etapa, informatizar el servicio gratuitamente. Esta empresa puso en marcha un sistema informático mucho más eficiente que el de la región de Los Angeles, que en esos momentos era la más adelantada en esa tecnología. También se comprometió a proporcionar un servicio de formación y de asesoramiento técnico al personal administrativo. La financiación de este proyecto fue completamente cubierta mediante las aportaciones de los usuarios del servicio de archivo, con gran satisfacción de los responsables regionales (Cf. Clark 1988).

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA NO SON INCOMPATIBLES

La ciudad de Elgin, en Illinois, adquirió un terreno de 400 hectárea para crear un parque, pero los contribuyentes se opusieron a que este proyecto se financiara con fondos públicos. Los responsables municipales consiguieron crear este parque sin que le costara nada a los contribuyentes, mediante el aprovechamiento de una gravera que existía en el subsuelo. La ciudad realizó un contrato con una empresa privada que, a cambio del permiso para extraer grava realizaría las obras del parque. Durante los dos primeros años de extracción, la empresa construyó una carretera y un aparcamiento que daban servicio a un campo de béisbol (obra valorada en 364.000\$). Al final de este periodo inicial, la ciudad empezó a percibir el 10% del ingreso bruto por la venta de la grava (estimadas en 75.000\$ anuales durante 10 años). A medida que las gravas se van extrayendo, la empresa realiza las obras de habilitación y plantación del terreno, de modo que el parque va creciendo progresivamente. Una vez acabadas las obras, la ciudad tomó el relevo de la empresa para gestionar el parque (Malne, 1989: p. 7).

CONCLUSIÓN

Durante los 20 últimos años, las administraciones locales americanas han desarrollado

diferentes estrategias para adaptarse a las restricciones presupuestarias. Hemos preferido dar ejemplos concretos en vez de presentar nuestras propias recomendaciones o propuestas. Estando sometidos a fuertes restricciones financieras, un buen número de los casos citados muestran que los responsables locales han tenido que elegir entre distintas acciones.

¿Qué conclusión se puede sacar de este estudio? Primero, hay que subrayar la diversidad de los resultados: el proceso de innovación aparece en numerosos municipios, cualesquiera que sean las características de sus necesidades. Parece que la riqueza propia de un municipio o sus estrecheces presupuestarias no constituyen un elemento determinante. Insistimos en este hecho porque, por lo general, se suele explicar la carencia de iniciativas de un municipio por la escasez de sus recursos. De hecho, las ciudades las más ricas no se diferencian realmente de las otras respecto a la elección de estrategias de innovación. Tanto en las ciudades ricas como en las pobres, se encuentran líderes políticos y funcionarios municipales que desarrollan nuevos modos de producción de servicios. Teniendo en cuenta los casos estudiados, los responsables y los habitantes de las ciudades desfavorecidas no tendrían que pensar que les es imposible poner en marcha estrategias innovadoras. Se pueden hacer cambios de gran envergadura con pequeñas inversiones en tiempo, financiación y personal. El apoyo decidido de los altos responsables locales desempeña un papel mucho más determinante que la aportación financiera de algunos habitantes acomodados⁵. Aunque se puedan poner de manifiesto modelos de estrategias políticas distintas según el tipo de líder y las circunstancias concretas, dado que la influencia de los partidos es muy débil en EE.UU. Ya sean de demócratas o republicanos, los alcaldes son susceptibles de llevar políticas locales similares, al contrario de los países europeos donde los partidos están más estructurados. Sólo se puede apreciar que en las ciudades donde la minoría negra es más importante, la pertenencia de clase tiene más influencia sobre la organización de los partidos y el comportamiento electoral. Por el contrario, la edad de los representantes locales y la duración de su mandato parece desempeñar un papel más determinante en la puesta en marcha del cambio. Al comienzo de su man-

dato los jóvenes tienden a tener un enfoque más innovador.

¿Cuáles son las perspectivas de futuro de estos modelos?. Se puede intentar una generalización identificando las características de los municipios que ilustran estas nuevas tendencias: Viven en ellas ciudadanos que tienen un nivel de vida y de educación superior a la media y que trabajan en los sectores económicos de vanguardia. Estas constataciones nos puede llevar a pensar que, en EE.UU o en Europa, ciudades con las mismas características socioeconómicas serían capaz de desarrollar los mismos esquemas de innovación. En este sentido se pueden recordar las palabras de Bill Clinton, presidente de los EE.UU., que aconsejaba al gobierno americano, tanto local como nacional y federal, tomar como ejemplo a la ciudad de Sunnyvale, en California, para mejorar su funcionamiento.

NOTAS

* El presente artículo ha sido publicado en: PETAUX, Jean y WÓDZ, Jacek (dir.) (1996) *Les acteurs de la vie politique local*, Katowice; Collection de l'Ecole Internationale des Ciencias Politiques. pp. 121-141 (N.E.)

¹ Las interesantes conclusiones sobre innovación han sido extraídas de un programa de investigación de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (ver Bingham, 1976 y Wolman, 1987)

(*) Entendido aquí como la cantidad de dinero a pagar por el uso o disfrute de un servicio que presta una administración, en este caso un ayuntamiento (N. de E.)

² De 1978 a 1985 las subvenciones federales disminuyeron en 109\$ por habitante en el conjunto de las ciudades de California y los impuestos territoriales en 47\$. Los cánones han compensado esta bajada, pasando a suponer 120\$ de los 612\$ de tributación media por habitante.

³ El alcalde Rizzo pidió a Moak, entonces presidente de la Asociación de Directores Financieros Municipales y autor de numerosas obras sobre finanzas locales, que encontrara fuentes suplementarias de ingresos, evitando incrementar los impuestos o los ingresos «visibles». Moak introdujo «innovaciones» contables sofisticadas, como el desfase en un mes en el año fiscal y que permitieron un incremento aparente de los ingresos. Con la esperanza de vender obligaciones a los compradores a los que Filadelfia no les ofrecía garantías, hizo publicar en el *Wall Street Journal* una noticia según la cual la ciudad tenía un superávit importante. Pero semanas más tarde corrió la información de que el superávit había sido «fabricado», provocando un escándalo de dimensiones nacionales. Por perseverar en este tipo de prácticas en momentos de crisis financiera de Nueva York, Moak (así como el alcalde de Nueva York, Abraham Beame) compareció ante la Comisión de Cambio y Bolsa por fraude

fiscal. Poco después fue víctima de una crisis cardíaca. Su dramático caso muestra cómo incluso los responsables administrativos más escrupulosos pueden verse abocados a realizar prácticas de dudosa legalidad bajo presión política. (Cf. Clarke, 1981: pp. 150-151).

⁴ El estado de Illinois figura también destacado en la cooperación en la medida que cuenta con más comunidades locales que ningún otro estado americano, no sólo regiones y municipios, sino de otros miles de organismos públicos encargados de la educación, los transportes, los edificios públicos, etc.

⁵ Hemos realizado estudios de casos que reflejan la capacidad de innovación de ciudades desfavorecidas: Waukegan, en Illinois, es un ejemplo concluyente (Walter, 1985 y Clarke).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPLETON, LYNN M. y TERY NICHOLS CLARK (1989): «Coping in American Cities: Fiscal Austerity and Urban Innovation in the 1980s», pp. 31-58 en Susan Clarke, (1989).
- BALDERSHEIM, HARALD y PER STAVA (1993): «Reforming Local Government Policymaking and Management Through Organizational Learning and Experimentation» *Policy Studies Journal* 1993: Vol 21, n.º 1, pp. 104-114.
- BALME, RICHARD, TERRY NICHOLS CLARK, JEANNE BACQUART-LECLERCQ, VINCENT HOFFMANN-MARTINOT, y JEAN-YVES NEVERS (1987): «New Mayors: France and the United States» *The Tocqueville Review* 1987: Vol. 8, pp. 263-278.
- BACQUART-LECLERCQ, JEANNE, VINCENT HOFFMANN-MARTINOT, y JEAN-YVES NEVERS (1987): *Austérité et Innovation Locale, Les Strategies Politico-Financières des Municipalites Urbaines Dans la Crise*. 2 Vols.
- BINGHAM, RICHARD (1976): *The Adoption of Innovation by Local Government*. Lexington, MA: DC Heath.
- BROODS, STEPEHEN C. (1993): «Urban Fiscal Stress: A Decade of Difference» Presentado en la reunión anual de 1993 de la Midwest Political Science Association, 15 al 17 de Abril de 1993 Chicago, Illinois.
- BRUG, MARGARET H. (1986): «The Effect of Political Culture on Urban Financial Decisions». MA essay, Dep. of Political Science, University of Chicago.
- CLARK, CAL and B. OLIVER WALTER (1987): «Political Culture, Management Style and Fiscal Austerity Strategies». Presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago.
- CLARK, CAL and B. OLIVER WALTER (1986): «City Fiscal Strategies», pp. 89-115 en Terry Nichols Clark, ed. *Research in Urban Policy* Vol 2B Greenwich, CT JAI Press.
- CLARK, TERRY NICHOLS (1988): «Cook County's Cost Free Computer System» *Illinois Government Finance Review*, Julio de 1988, pp. 9-11.
- CLARK, TERRY NICHOLS (1985c): «Choose Austerity Strategies That Work for You» pp. 71-88 en Clark ed. 1985b.
- CLARK, TERRY NICHOLS (1993): «Local Democracy and Innovation in Eastern Europe» *Government and Policy*, 11; 171-198.

- CLARK, TERRY NICHOLS (1994a): «Clientelism, USA» en Luis Roniger y Aysa Gunes-Ayata, eds. *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder Lynne Rinner.
- CLARK, TERRY NICHOLS, ed. (1985b): *Coping With Urban Austerity*, research in Urban Policy, Vol 1. Greenwich, CT: JAI Press.
- CLARK, TERRY NICHOLS, ed. (1990): *Monitoring Local Governments: How Personal Computers Can Help Systematize Municipal Fiscal Analysis* Dubuque, Iowa. Kendall-Hunt.
- CLARK, TERRY NICHOLS y RONALD INGLEHART (1989): «The New Political Culture Changing Dynamics of Support for Welfare State Policies in Post-Industrial Societies». Elaborado para la sesión del Fiscal Austerity and Innovation Projecty la reunión anual de la American Political Science Association, Atlanta. Georgia. 31 de agosto al 3 de septiembre de 1989; revisado en Mayo de 1990.
- CLARK, TERRY NICHOLS (1981): «Fiscal Strain and American Cities», pp. 137-156 en *Urban Political Economy*, ed. Kenneth Newton. Londres, Frances Pinter.
- CLARK, TERRY NICHOLS, MARGARET H. BURG, y MARTHA DÍAZ VILLEGAS DE LANDA (1984): «Urban Political Cultures and Fiscal Austerity Strategies» Presentado en la reunión anual de American Political Science Association, Washington, DC.
- CLARK, TERRY NICHOLS, VINCENT HOFFMANN-MARTINOT, JEAN-YVES NEVERS y BACQUART-LECLERCQ, JEANNE (1987): *L'innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire* Bordeaux; Informe para el Plan Urban de CERVEL, IEP, 39 p.
- CLARK, TERRY NICHOLS, SEYMOUR MARTIN LIPSET y MIKE REMPEL (1993): «The Declining Political Significance of Social Class» *International Sociology*, 8, 3 (Septiembre 1993), pp. 293-316.
- CLARK, TERRY NICHOLS, ed. In Press (1994b): *Urban Innovation* Newbury Park, CA Sage Series in Urban Innovation, Vol. 3
- CLARK, TERRY NICHOLS, WILLIAM LYONS y MICHAEL FITZGERALD, eds. (1989): *Decisions on Urban Dollars*, *Research in Urban Policy*, Vol 3. Greenwich, CT; JAI Press.
- CLARK, TERRY NICHOLS, DANIEL CRANE, ANN L. KELLEY, JOANNE MALINOWSKI, MELISSA PAPPAS, GREGORY WAS (1989): «Taxes in Chicago and Its Suburbs» City of Chicago: Office of Comptroller, White Paper III. Marzo de 1989; 83 pp. Versión abreviada publicada con el mismo título en Kenneth K. Wong y Terry Nichols Clark, eds., *Politics of Policy Innovation in Chicago*. *Research in Urban Policy* Greenwich, Connecticut: JAI Press, Vol 4, pp. 3-30.
- CLARK, TERRY NICHOLS y LORNA CROWLEY FERGUSON (1983): *City Money: Political Process. Fiscal Strain, and Retrenchment*, Nueva York, Columbia University Press.
- CLARK, TERRY NICHOLS, G. EDWAD DESEVE y CHESTER JOHNSON (1985): *Financial Handbook for Mayors and City Managers*, 2.^a edición, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Co.
- CLARKE, SUSAN, ed. (1989): *Urban Innovation and Autonomy: The Political Implication of Policy Change*, Vol 1. Newbury Park, Ca, Sage Publications
- FERGUSON, LORNA C. (1993): «Building Public Infrastructure With Private Money». Presentado en Fiscal austerity and Urban Innovation Project Tenth anniversary Conference, Tempere, Finlandia.
- FISCAL AUSTERITY AND URBAN INNOVATION PROJECT (1991): *The International Mayor*. Chicago, Illinois; University of Chicago, Fiscal austerity and Urban Innovation Project.
- GABOR PETERI, ed. (1991): *Events and Changes: The First Steps of Local Transition in East-Central Europe*. Budapest, Local Democracy and Innovation Project.
- HANSEN, TORE y FRANCESCO KJELLBERG (1976): «Municipal Expenditures in Norway: Autonomy and Constraints in Local Government Activity». *Policy and Politics*, 4, pp. 25-50.
- HAWKINS, BRETT W. (1989): «A Comparison of Local and External Influences on City Strategies for Coping with Fiscal Strain». pp. 73-92 en Clark, Lyons y Fitzgerald.
- IM, ANGELA (1987): «Innovative City Management in Downers Grove». Chicago, Urban Innovation in Illinois research report 196.
- JEFFE, DOUGLAS y SHERRY B. JEFFE (1988): «Proposition 13 Ten Years Later», *Public Opinion*, 11, Mayo/Junio, 18-19.
- MALME, R. (sin fecha): *Planing a Mining and reclamation Project in an Urban Environement* Elgin, Il, City of Elgin
- MIRANDA, ROWAN (1992): *Privatizing City Government*. Ph. D. thesis, Irving B. Harris School of Public Policy Studies, University of chicago
- MOURITZEN, POUL-ERIK, ed. (1992): *Managing Cities in Austerity*. Londres, Sage Urban Innovation Series, Vol 2.
- MUSHKIN, S. J. y C.L. VEHORN (1980): «User Fees and Charges». pp. 222-234 en C.H. Levine ed., *Managing Fiscal Stress*. Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc.
- PAGANO, MICHAEL A. (1993): «Balancing Cities Books in 1992» *Public Budgeting and Finance*, Vol 13. Nº 1, pp. 19-39
- REID, GARY J. (1988): «California Cities and Proposition 13». *Public Budgeting and Finance*, Vol. 8, n.º 1: 30-37.
- RIGOS, P. N. (1986): «The Role of User Fees in Municipal Budgets: Fiscal Health Tool or Spending Device». Trabajo presentado en la reunión del Southwest Political Science Association. San Antonio, Texas.
- THOEING, JEAN CLAUDE (1986): «Master Plan and System Effects». pp. 77-88 en Terry Nichols Clark, ed. *Research in Urban Policy, Fiscal Austerity and Urban Managemen* Vol. 2A. Greenwich, CT, JAI Press.
- URBAN INNOVATION IN ILLINOIS (1988): «Urban Innovations: The Winners» *Illinois Government Finance Review*. Julio, pp. 2-5.
- URBAN INNOVATION IN ILLINOIS (1989): *Urban Innovation: Who's Doing It? What Really Works?* Chicago, Urban Innovation in Illinois.
- WALZER, NORMAN (1985): «Fiscal Austerity in Mid-Sized Cities», pp. 161-174 en Clark 1985b.
- WALZER, NORMAN Y STEVEN C. DELLER (1993): «Federal Aid and Rural County Highway Spending» *Policy Studies Journal* Vol. 21 n.º 2, pp. 309-324.
- WOLMAN, HAROLD (1987): «Innovation in Local Government and Fiscal Austerity» *Journal of Public Policy*, 6, 2: pp. 159-180.