

Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

Michael A. PAGANO *

Decano de la Facultad de Ordenación Urbana y Gestión Pública
Universidad de Illinois, Chicago (Estados Unidos de América)

RESUMEN

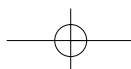
Este estudio presenta una visión general del régimen de creación y consolidación de los distintos tipos de gobiernos locales de la República Federal de los EE.UU. El autor realiza un recorrido histórico que llega hasta el momento actual. En este recorrido se analizan las distintas fases que han tenido que superar los gobiernos locales en sus relaciones políticas y financieras con los gobiernos estatal y federal hasta conseguir una considerable autonomía. Asimismo, enfatiza la relevancia del papel de estos gobiernos de cara a los ciudadanos en cuanto a la prestación de servicios esenciales y los mecanismos utilizados para financiarlos. Finalmente, se plantean los problemas y retos comunes que deben afrontar los gobiernos locales en el escenario de la economía global en el que, para garantizar los servicios básicos de manera eficaz y eficiente, deben adaptarse a nuevas formas de gestión, cooperación y colaboración público-privada.

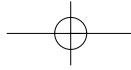
Palabras clave: servicios públicos locales; competencias locales; formas de financiación; colaboración público-privada; gobernabilidad local

ABSTRACT

This study outlines an overview of the system of creation and consolidation of the different types of local governments in the Federal Republic of USA. The author goes through history up to nowadays. On this trip the various phases of local governments concerning to their political and financial relationships are being analysed, how they had to overcome state and federal governments in order to achieve a considerable autonomy. It is also remarkable the importance of the role of these governments when dealing with the citizens, supplying them with the essential services and mechanisms used to finance them. Finally, the pro-

* Traducción de Z. LÓPEZ CÁRCAMO (IDL-UAM). El presente artículo tiene su origen en los trabajos preparatorios del Seminario Internacional sobre gobiernos locales y estados federales organizado por el «Forum of Federations» a lo largo de 2007. El texto de este escrito fue presentado por el autor en el Seminario organizado por el Ayuntamiento de Madrid y el IDL-UAM el pasado 4 de abril de 2008.





blems and challenges that local governments have to face up within the global economy scene. To ensure basic services effectively and efficiently, they must adapt to new ways of management, cooperation and public-private partnerships.

Key words: utilities; facilities; local financing; public-private partnerships; local governments governance

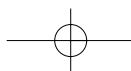
SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN GENERAL.—II. HISTORIA, ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—III. UN PANORAMA DE MILES DE GOBIERNOS LOCALES.—IV. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—V. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—VI. FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—VII. LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL GOBIERNO FEDERAL.—VIII. SUPERVISIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—IX. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.—X. CULTURA POLÍTICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL.—XI. PROBLEMAS Y TENDENCIAS.—XII. BIBLIOGRAFÍA.

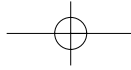
En los Estados Unidos el número de gobiernos locales asciende a 89.476, y los ciudadanos consideran que éstos son más eficientes en la prestación de servicios que sus gobiernos estatales y que el gobierno federal¹. En muchos estados, la responsabilidad jurisdiccional de algunos gobiernos locales, tal es el caso de los municipios, se solapa con la de otros gobiernos locales, como los distritos escolares públicos. Esto es, las áreas de prestación de servicios y la fuente de ingresos fiscales (p. ej., los impuestos a la propiedad) de dos o más gobiernos locales están muy próximos. Todos los residentes de los Estados Unidos viven en el ámbito de un gobierno local y son objeto de los poderes impositivos de éste, ya sea un municipio incorporado, un distrito especial que suministra educación pública, jurisdicciones subestatales como los condados (conocidos como *parishes* en Louisiana y *boroughs* en Alaska)². Todos los gobiernos locales han sido creados por la constitución o estatuto de su estado. Los gobiernos locales son «creaciones de sus estados», y tienen muchas relaciones legales, reglamentarias y financieras con ellos. El efecto interactivo de estas relaciones podría considerarse como una «tela de retales» (*patchwork quilt*) de gobiernos locales y regionales y de sus estados³.

¹ La base de datos sobre gobiernos locales de la Oficina del Censo de los EE.UU., 2002 Census of Governments, *Government Operations*, <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf> (editado el 10 de febrero de 2008). En una encuesta bienal, los encuestados estimaron los gobiernos locales por delante del gobierno federal o el estatal en ocho de cada diez encuestas en las que se consultaba acerca del orden de los gobiernos de los cuales «se conseguía el mayor rendimiento por su dinero». Vid. R. L. COLE y J. KINCAID, «Public Opinion on US Federal and Intergovernmental Issues in 2006: Continuity and Change», *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (verano 2006), pp. 443-459.

² El estatus especial de Washington, DC, sitúa su estructura de gobierno bajo la jurisdicción del Congreso, el cual promulga estatutos para ser implementados por el gobierno de Washington, DC. Está gobernado por el alcalde y el consejo elegidos, y tiene autoridad tributaria para financiar servicios, incluyendo la educación pública.

³ Este término, de «*patchwork quilt*», está inspirado por la descripción de D. J. ELAZAR's de un «mosaico» de espacio, tiempo y cultura en la política americana. Vid. D. J. ELAZAR, *The American Mosaic: The Impact of Space, Time and Culture on American Politics* (Boulder, CO: Westview, 1994). Los «*Quilts*» serían piezas o retales.





Aunque la «tela de retales» (*patchwork quilt*) evoca imágenes de gran diversidad a través de los cincuenta estados y dentro de cada uno de ellos, también hay cuestiones y retos similares que unen y enlazan los gobiernos locales en el sistema federal, tales como la inmigración, el declive de los trabajos manufacturados y el aumento del sector servicios, la internacionalización de las finanzas y las cadenas de suministro. Sin embargo, los efectos de tales fuerzas son heterogéneos: benefician a determinados gobiernos estatales y locales (especialmente aquellos del sur y del oeste de los Estados Unidos) y a las regiones metropolitanas (p. ej., Nueva York, Los Ángeles, Chicago y Charlotte) donde la población y el empleo han crecido, pero perjudican a otros (p. ej., las áreas metropolitanas de Buffalo, Cleveland y St. Louis).

Entre los retos comunes están las crecientes presiones sentidas por los gobiernos locales para, de forma simultánea, prestar servicios de calidad y contener la carga impositiva general sobre los ciudadanos; para experimentar con otras modalidades de prestación de servicios en cooperación, tanto con gobiernos vecinos como con entidades del sector privado, y cargar el coste de los servicios a los usuarios. Las regiones metropolitanas de la nación y las ciudades son poderosos motores de la economía nacional, lo cual explica sus crecientes demandas de autonomía financiera y de gobierno en consonancia con las necesidades de la economía global⁴. Éstas son algunas de las cuestiones y retos tratados en este artículo.

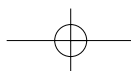
I. INTRODUCCIÓN GENERAL

El federalismo estadounidense se fundó sobre poderes divididos, compartidos y limitados. En «El Federalista 51», James Madison, padre del sistema federal estadounidense y de la Constitución, argumentó que los poderes de los estados debían estar divididos en base a dos tipos de «principios de precaución»: no sólo una separación de competencias dentro de las instituciones de los gobiernos estatal y federal, sino también una división de autoridad entre el gobierno general y los estados. Los gobiernos locales no se mencionan en la Constitución de los Estados Unidos porque se consideran creaciones legales de sus estados. Su importancia para la organización política, sin embargo, no debe ser subestimada. A partir de 2007, la Oficina de Censo, contabilizó 367 regiones metropolitanas y 89.476 gobiernos locales en los 50 estados.

En junio de 2008, la población de los Estados Unidos sobrepasaba los 304 millones de personas, de las cuales, aproximadamente un 83 por 100 vivía en las áreas metropolitanas, definidas como áreas urbanizadas con un núcleo central y una población de 50.000 habitantes o más, sumada a la de los condados contiguos socio-económicamente integrados con el centro. Más de 24,5 millones de personas viven en las ciudades más

les de tela cosidos juntos, haciendo formas, algunos de los cuales se superponen y dan un enlace (conexión) tanto horizontal como vertical a los retales adyacentes.

⁴ *Vid.*, por ejemplo, S. SASSEN, *The Global City* (Princeton, Princeton University Press, 1991), y S. CLARKE y G. GAILE, *The Work of Cities* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997).



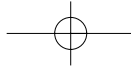
grandes de la nación, aquellas cuya población excede de un millón de habitantes. Cerca de una cuarta parte (23,3 por 100) de la población reside en áreas metropolitanas de más de cinco millones de habitantes, mientras que el 30,4 por 100 viven en áreas metropolitanas de uno a cinco millones de habitantes⁵. En julio de 2006, 44,3 millones de habitantes (o sea, el 14,8 por 100 del total de la población de los EE.UU.) eran hispanos, mientras que 40,2 millones eran negros, 4,5 millones eran americanos nativos y un millón eran nativos hawaianos y de otras islas del Pacífico. Los blancos no hispanos sumaban 198,7 millones de personas. Hawái tenía el porcentaje más alto de residentes de grupos «minoritarios» (75 por 100), seguido por Nuevo México y California (ambos con 57 por 100), y Texas (52 por 100). La población minoritaria del Distrito de Columbia era del 68 por 100.

Cerca del 51,3 por 100 de americanos son protestantes, y el 23,9 por 100 son católicos. El producto interior bruto per cápita en 2007 era de 45.800 dólares. En 2006, cerca del 12,5 por 100 de la población de los Estados Unidos había nacido en el extranjero y el inglés es el idioma principal para un 82,1 por 100 de los americanos.

La Constitución de los Estados Unidos de 1788 estableció tres ramas del gobierno, con el presidente elegido por *electores* o representantes escogidos por votantes dentro de cada estado⁶. El número de representantes o *electores* por estado se determina según su población. Se estableció una legislatura bicameral para representar a los estados (dos senadores por estado fueron designados por el poder legislativo estatal, para servir por periodos de seis años en el Senado) y los ciudadanos (un representante por cada 30.000 personas para servir por periodos de dos años en la Cámara de Representantes). La Decimoséptima Enmienda a la Constitución (ratificada en 1913) establece la elección popular de los senadores, y desde 1910 el número de miembros de la Cámara de los Representantes se fijó en 435. Al gobierno general se le han otorgado *poderes enumerados*, como se expresa en el art. 1, Sección 8.^a, de la Constitución de los EE.UU., mientras que los poderes no especificados por la Constitución que conservan los estados son confirmados en la Décima Enmienda a la Constitución de EE.UU., referida como la «cláusula de reserva»: «Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los estados, están reservados a los propios estados o al pueblo». Con el paso del tiempo, los poderes del gobierno federal se han expandido para incluir las competencias «necesarias y apropiadas» para llevar a cabo las responsabilidades que les han conferido, así como las competencias para «promover el bienestar general», permitiéndoles de esta manera invadir algunas áreas que tradicionalmente han

⁵ US Census Bureau, «Population Change in Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas: 1990-2003», *Current Population Report*, editado en septiembre de 2005, <http://www.census.gov/prod/2005pubs/p25-1134.pdf> (revisado el 30 de agosto de 2008).

⁶ *Vid.*, por ejemplo, G. A. TARR, «United States of America», en J. KINCAID y G. A. TARR (eds.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, pp. 381-408 (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005), y J. DINAN, «United States of America», en K. LE ROY y C. SAUNDERS, *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, pp. 316-343 (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006).



sido responsabilidad de los estados, tales como la educación, salud y bienestar⁷. La Corte Suprema de los Estados Unidos juega un papel muy importante en la definición de las competencias del Gobierno Federal con respecto a los estados.

Un sistema bipartidista ha sido el dominante. Los partidos Demócrata y Republicano han sido los partidos principales desde la mitad del siglo XIX. Exceptuando la existencia de otros partidos en algunos estados y ciudades, los partidos Demócrata y Republicano son los principales partidos tanto en el ámbito estatal como en el local.

II. HISTORIA, ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

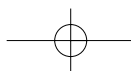
Los gobiernos locales tienen una larga historia en los Estados Unidos como entidades políticas que suministran ciertos servicios públicos y como organizaciones políticas que, en teoría, reflejan el deseo de los ciudadanos. Bajo el régimen colonial británico, francés y español se creó un sistema de administración para asegurar la implementación de las leyes de la Corona. El auto-gobierno local con oficiales electos se extendió por toda la Norteamérica Británica. Con el tiempo, una variedad de gobiernos locales evolucionaron y se convirtieron en parte de la estructura permanente del sistema político americano. Hoy, los gobiernos locales son entidades organizadas que poseen una sustancial autonomía sobre sus asuntos administrativos y fiscales, y que asumen responsabilidades de cara al público⁸. Sin embargo, la asignación de competencias no es uniforme a través de los cincuenta estados.

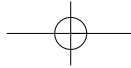
Los condados, una forma de gobierno derivada del sistema inglés de los *shires*, son unidades administrativas de los estados, y sus límites están a menudo fijados a partir de la distancia que una persona puede recorrer a caballo en un día. Los gobiernos de los condados son gobiernos locales con competencias generales que fueron creados inicialmente como instrumentos administrativos de los estados. Con el paso del tiempo, muchos evolucionaron hacia gobiernos medianamente autónomos, con representantes elegidos de forma directa, o comisionados que adoptan presupuestos, recaudan ingresos y promulgan ordenanzas locales⁹. Las funciones de los condados tienden a incluir el bienestar

⁷ Vid., por ejemplo, E. KATZ, «United States of America», en A. MAJEED, R. L. WATTS y D. M. BROWN (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries: A Global Dialogue on Federalism*, pp. 295-321 (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006), y W. FOX, «United States of America», en A. SHAH (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, pp. 344-369 (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007).

⁸ La Oficina del Censo de los Estados Unidos define gobierno local como «una entidad organizada sujeta a evaluaciones y rendición de cuentas públicas, cuyos miembros son elegidos por votación popular o son designados por oficiales públicos, los cuales tienen suficiente discrecionalidad en la gestión de sus asuntos, lo que los distingue de la estructura administrativa de cualquier otra unidad de gobierno». Vid. EE.UU. Census Bureau, *2002 Census of Governments, Government Units in 2002, Preliminary Report*, julio 2002, http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf (revisado el 15 de febrero de 2008).

⁹ J. EDWIN BENTON, *Counties as Service Delivery Agents: Changing Expectations and Roles* (Westport, CT, Praeger, 2002); J. EDWIN BENTON, «County Government Structure and County Revenue Policy: What Is the Connection?», *State and Local Government Review*, 35, núm. 2 (primavera 2003), pp. 78-89.



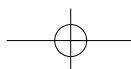


social (delegada por el estado), la sanidad, cárceles, juzgados, parques, recogida de basura y carreteras, entre otros. Pese a que los condados existen en cuarenta y ocho estados, hay excepciones: no existen en Connecticut y Rhode Island. En Virginia y Massachussets, las ciudades existen independientemente de los condados. Muchas otras ciudades y municipios en los Estados Unidos operan dentro de gobiernos de condados con los que se solapan sus responsabilidades. Varios estados han fusionado gobiernos de ciudades y condados, tal como en Filadelfia, San Francisco, Honolulu, Nueva York y Boston, este último con partes del Condado de Suffolk.

Únicamente en 20 estados hay ayuntamientos con competencias de gobierno local. En algunos de estos estados (por ejemplo, Nueva Jersey y Pennsylvania), los ayuntamientos pueden asumir competencias generales de gobierno, como municipalidades. En otros (por ejemplo, Ohio, Illinois, Michigan y Wisconsin), los municipios tienen poderes limitados, por lo general, para la construcción de carreteras, puentes, policía, y por los cuales pueden imponer tasas o impuestos. En estos últimos estados, los ayuntamientos fueron prescritos en la Ordenanza Noroeste (*Northwest Ordinance*), que fue aprobada bajo los artículos de la Confederación en 1787 y después adoptada por el Congreso de los Estados Unidos reunido bajo la Constitución de 1788. Dentro de los municipios se reservaron terrenos para «escuelas comunitarias».

Las corporaciones municipales, habitualmente referidas a las ciudades, pueblos, barrios o aldeas, son gobiernos con competencias generales y órganos legislativos elegidos de forma directa, normalmente llamados consejos. Éstas tienen presupuesto propio, capacidad fiscal y competencia para promulgar ordenanzas. Aunque la precisa asignación de funciones a los gobiernos municipales (así como a los condados) varía según el estado, las corporaciones municipales tienen atribuidas las competencias de policía y están encargadas de la protección de la salud y el bienestar de los residentes, habitualmente a través de los cuerpos públicos de seguridad (p. ej., protección contra incendios, policía y servicio de urgencias hospitalarias), la planificación y usos del suelo y obras públicas locales (incluyendo calles, puentes, suministro de agua y sistemas de alcantarillado). Habitualmente los municipios están gobernados bien por el alcalde y el Consejo de la ciudad, en el cual el alcalde es el funcionario ejecutivo, o bien mediante un sistema de administración, en cuyo caso el Consejo contrata un administrador profesional de la municipalidad como gerente. Otras formas de gobierno municipal incluyen: el modelo de comisiones, en el cual a cada miembro del consejo de la ciudad (o en el caso de los condados, cada comisionado de condado) se le asigna una responsabilidad administrativa para la realización de una función particular, como carreteras o salud, y el modelo de cabildos, común sólo en los estados de Nueva Inglaterra, que es una forma de democracia directa en la que todos los votantes participan en la adopción de los presupuestos y las ordenanzas municipales.

Los distritos especiales son gobiernos con facultades limitadas que suministran un servicio específico, como agua potable, tratamiento de aguas residuales, tráfico, vivienda y servicios portuarios entre otros. Aproximadamente, el 91 por 100 de todos los distritos especiales desempeñan una única función (comúnmente agua y alcantarillado, pro-



tección contra incendios, vivienda y desarrollo comunal o gestión de los recursos naturales), mientras que el resto desarrollan múltiples funciones. Los distritos especiales son autoridades con atribuciones fiscales sobre una región claramente identificada (p. ej., muchas agencias de tráfico están autorizadas para recaudar un impuesto regional) y están autorizadas para «vender» sus servicios, ya sea fijando una tarifa o cuota por unidad de servicio (p. ej., los distritos de aguas, recaudan una tarifa a los usuarios basada en su consumo de agua) o mediante el establecimiento de cargas fiscales con el propósito de cancelar deudas. Los distritos especiales suelen estar autorizados para expedir deuda para la ejecución de proyectos clave, tales como la construcción y renovación de infraestructuras. Los distritos especiales pueden ser, bien dependientes legalmente de otros gobiernos locales o independientes, y las juntas de gobierno de los distritos especiales suelen ser designados por alcaldes, gobernadores u otros cargos electos. No obstante, los distritos especiales que tienen algún poder fiscal están casi siempre gobernados por una junta elegida por los votantes del área.

Los gobiernos locales también pueden crear personas jurídicas conocidas como agencias o autoridades públicas con el propósito de emitir deuda o establecer impuestos o tarifas a la construcción y al uso de infraestructuras. La primera autoridad pública en los Estados Unidos fue la Autoridad Portuaria de Nueva York, establecida en 1921 como un acuerdo interestatal entre Nueva York y Nueva Jersey para administrar los intereses comunes sobre el puerto situado entre los dos estados (su nombre fue cambiado formalmente en 1972 a Autoridad Portuaria de Nueva York y Nueva Jersey). La autoridad pública, como usualmente se define, está gobernada por una junta nombrada por la ciudad y carece de competencias fiscales, aún así a menudo posee el derecho de expropiación, que permite a los gobiernos locales expropiar la propiedad privada para usos públicos con una justa compensación para su dueño. Los principales propósitos de las agencias públicas y de los distritos especiales son «dotar de un mecanismo para el uso de la deuda no garantizada y para financiar actividades que caen fuera de otros impuestos y cargas especiales»¹⁰. La creación de distritos especiales y autoridades públicas, así como los distritos financieros con capacidades recaudatorias¹¹, los distritos de mejora de negocios, los distritos con impuestos especiales y similares, se plantea con el propósito de

¹⁰ J. R. ARONSON y E. SCHWARTZ (eds.), *Management Policies in Local Government Finance* (Washington, DC, International City Management Association, 1975), p. 166.

¹¹ Los *Tax Increment Finance (TIF) districts* se han convertido en herramientas comunes y equilibradas de desarrollo económico para las ciudades. De acuerdo con criterios legales (a veces dudosos), las ciudades crean distritos TIF como pequeñas áreas dentro de los límites de la ciudad y entonces fijan el valor de la propiedad. En cuanto se crea el TIF, el valor fijado se convierte en el valor de partida. Según se eleva el valor de las propiedades, el incremento del valor de las recaudaciones del impuesto sobre la propiedad se guarda independientemente en un fondo TIF para utilizarlo en proyectos (habitualmente de infraestructura) dentro del mismo distrito. Los fondos TIF se pueden utilizar para avalar deudas de proyectos de infraestructura de gran envergadura. *Vid.*, por ejemplo, R. WEBER, «Equity and Entrepreneurialism: The Impact of Tax Increment Financing on School District Finances», *Urban Affairs Review*, 38 (mayo 2003), pp. 619-644; y C. JOHNSON y J. MAN, *Tax Increment Financing and Economic Development* (Albany, State University of New York Press, 2001).

aumentar la flexibilidad política y administrativa en la prestación de servicios, emisión de deuda, y recaudación de impuestos¹².

Los últimos cincuenta y cinco años han sido testigos del crecimiento en el número de distritos especiales por diversas razones. Las restricciones impuestas a los municipios a veces fomentan la formación de distritos especiales por los estados, de tal modo que un servicio específico (habitualmente uno con una unidad de medida que pueda ser valorado sobre una unidad de consumo básica, como en el caso del agua) podría ser suministrado sin competir con otro servicio «general»¹³. El aumento del acceso al mercado de valores ha sido también una razón para el crecimiento de los distritos especiales. A veces la creación de corporaciones municipales y distritos especiales en el siglo XX estaba motivada por individuos que buscaban la exclusión de ciertos grupos (*i.e.*, discriminación por raza y clase)¹⁴. En otras palabras, los distritos especiales y municipios eran creados, a veces, (1) para tratar otras preocupaciones, distintas de la ineficiencia en el suministro de servicios debido a economías de escala no rentables o (2) para lograr estándares de servicio más altos.

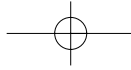
Un tipo particular de distrito especial es el distrito escolar, el cual está separado de los distritos especiales en este artículo, pues todos los estados requieren la prestación pública de educación primaria y secundaria (incluyendo los grados del 1 al 12 y además en algunos estados, servicios de guardería). La educación pública no es una responsabilidad del gobierno federal, no obstante, muchas leyes proveen apoyo financiero (p. ej., leyes de educación primaria y secundaria) y exigen responsabilidad según niveles de rendimiento (p. ej., *No Child Left Behind Act*, de 2001) y han sido promulgadas por el congreso de los EE.UU. durante los últimos cincuenta años. Algunos estados asignan la prestación de la educación a los condados y ciudades (éstos se conocen como sistemas escolares dependientes, de los cuales hay 1.508)¹⁵, mientras que cuarenta y cinco estados han creado distritos escolares independientes con competencias singulares (éstos son conocidos como

¹² *Vid.*, por ejemplo, A. SBRAGIA, *Debt Wish: Entrepreneurial Cities, US Federalism, and Economic Development* (Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 1996); E. MONKONNEN, *The Local State: Public Money and the American Cities* (Stanford, CA, Stanford University Press, 1995); y D. PERRY (ed.), *Building the Public City* (Thousand Oaks, CA, Sage, 1995).

¹³ *Vid.*, por ejemplo, SBRAGIA, *Debt Wish*; K. A. FOSTER, *Political Economy of Special-Purpose Government* (Washington, DC, Georgetown University Press, 1997); y B. MCCABE, «Special-District Formation among the States», *State and Local Government Review*, 32 (2000), pp. 121-131. Desde un punto de vista opuesto, *vid.*, J. CARR, «Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment», *Political Research Quarterly*, 59 (septiembre 2006), pp. 481-492.

¹⁴ N. BURNS, *The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions* (Oxford, UK, Oxford University Press, 1994).

¹⁵ Los sistemas escolares dependientes de un condado pueden encontrarse en Carolina del Norte, Tennessee y Virginia; los sistemas escolares dependientes de gobiernos de ciudades o municipios se encuentran en Connecticut, Maine, Massachusetts, New Jersey y Rhode Island, aunque las ciudades son responsables de las escuelas en otros ocho estados. No hay distritos escolares independientes en el Distrito de Columbia, Alaska, Hawái, Carolina del Norte y Maryland. *Vid.* Oficina del Censo de EE.UU., 2002 Census of Government, *Government Organization*, 2002, viii, <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf> (revisado el 10 de febrero de 2008).



Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

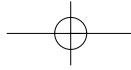
193

sistemas escolares independientes, de los cuales hay 13.051). Sólo en un estado, Hawai, la educación pública es administrada directamente por el mismo. Los distritos escolares están gobernados por juntas elegidas directamente que establecen tipos de gravamen, aprueban los planes de estudio y contratan al superintendente que administra las escuelas.

III. UN PANORAMA DE MILES DE GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales dieron empleo a 13,7 millones de personas en 2004, lo que supone el 64,5 por 100 del conjunto de empleos de los gobiernos federal, estatal y local. Esto marca un incremento sustancial desde los 2,8 millones (o el 47 por 100 del total del número de empleados de los gobiernos federal, estatal y locales) que había en 1946. Al mismo tiempo, el número de gobiernos locales cambió drásticamente, alcanzando la cifra de 89.476, según el último censo de gobierno en 2007. Estas cifras enmascaran la amplia variación en la composición entre gobiernos locales. La consolidación de distritos escolares, por ejemplo, redujo el número de distritos escolares independientes de 67.355 en 1952 a 13.051 en 2007, mientras que los distritos especiales experimentaron una tendencia contraria, aumentando a 35.301 en el 2007, un aumento del 202,9 por 100 desde 1952. Los cambios en el número de otros gobiernos locales también han sido notables. Los gobiernos municipales ascienden a 19.492 en 2007, comparados con los 16.807 en 1952; los condados consolidados como resultado de la despoblación rural, disminuyeron por 19 hasta 3.033; y 683 ayuntamientos fueron consolidados o absorbidos por municipios incorporados, reduciéndose de 17.202 a 16.519.

La consolidación de distritos escolares puede ser explicada principalmente porque los estados asumieron un mayor control sobre ellos, dando más recursos a las escuelas locales desde 1942, cuando la Oficina del Censo contó 108.579 distritos escolares independientes. En un momento dado los estados exigieron la asistencia obligatoria hasta el octavo grado; ahora esto se aplica hasta el doceavo grado o hasta la edad de dieciséis o diecisiete años. Los requisitos de los programas de estudios establecidos por el estado se volvieron más completos y se impusieron estándares mínimos para la graduación por los estados, lo que conllevó a una mayor oferta de cursos. Con el paso del tiempo, los estados aportaron cada vez más ingresos para apoyar las escuelas locales, las cuales tendían a estar financiadas casi totalmente por el impuesto local a la propiedad, en gran medida para cumplir con los decretos estatales y para modernizar y mejorar los programas de estudio. Los estados también crearon una fórmula para igualar la distribución de ayuda adicional del estado a los distritos escolares más pobres (*i.e.*, Distritos escolares con propiedades de bajo valor) o a escuelas con elevadas necesidades (p. ej., escuelas de bajo rendimiento y aquellas que tienen gran cantidad de estudiantes con discapacidades), aunque cada estado define la cantidad «adecuada» de gasto, diferente por cada estudiante. Para el 2005, cerca de la mitad de todos los ingresos (46,9 por 100) para escuelas públicas eran aportados por los estados. La consolidación de escuelas como meca-



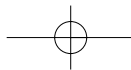
nismo de combinación de recursos, cumpliendo con unos estándares mínimos elevados y alcanzando economías de escala, sobre todo debido al movimiento de poblaciones de las zonas rurales a las urbanas, fue, en muchos casos, el resultado.

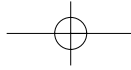
La consolidación o fusión de los gobiernos locales y los servicios ha sido promovida por más de un siglo entre los proveedores regionales. No obstante, menos de una de cada cinco propuestas ha sido aprobada por los votantes. Donde se han implementado, ninguna propuesta ha tenido como resultado la consolidación de todos los gobiernos locales de una región, excepto la creación de la ciudad de Nueva York en 1898 a través de la consolidación de todos los gobiernos locales en un área de cinco condados. Es típico que las ciudades se fusionen con ciudades vecinas, o una ciudad y un condado consolidan sus gobiernos. Pero los distritos escolares casi siempre son excluidos de las propuestas de consolidación, como lo son otros distritos especiales tales como los de transporte público.

La consolidación de gobiernos locales es un proceso muy laborioso de recopilación de datos, discusiones públicas e iniciativas populares. En muchos estados, también se requiere la aprobación de los votantes. Los defensores de la consolidación a menudo señalan a los beneficios de la economía de escala, la reducción de la duplicación de servicios y de la burocracia, la mejora de la coordinación entre las distintas partes interesadas en la inversión en infraestructura, mejoras de planes de transporte y más oportunidades de crecimiento económico para una región más amplia. Conforme las regiones metropolitanas se urbanizaron más y conforme más áreas no incorporadas se incorporaron como nuevos municipios, las posibilidades de cooperación entre gobiernos para una estrategia unificada para el crecimiento de la economía, disminuyeron. Los reformistas llamaron a la abolición de las estructuras obsoletas de gobiernos locales, tales como los ayuntamientos, cuyas limitadas responsabilidades (carreteras y seguridad pública) podrían ser absorbidas por los gobiernos de la ciudad o del condado y los ilógicos límites municipales que tienen escasa relevancia frente a las agrupaciones naturales de ciudadanos y negocios. Otros argumentaron que todos los ciudadanos y los gobiernos locales en las «regiones económicas» dependen del trabajo conjunto de los integrantes de la región hacia un objetivo común. Las políticas públicas diseñadas para mejorar el bienestar social y económico de una región, por tanto, deberían estar coordinadas y pensadas en términos de una región económica metropolitana, antes que considerarla como un conjunto descoordinado de políticas potencialmente incompatibles que balcanizaran la región¹⁶.

Por más poderosas que estas llamadas a la consolidación o unificación de gobiernos pudieran parecer, la lealtad y apego a su ciudad, y el temor (racial y de clase) a las escuelas de integración y de baja calidad, ha tenido como resultado el fracaso de una abrumadora mayoría de propuestas de consolidación. En el siglo pasado sólo un 18 por 100 de todas las propuestas de consolidación de ciudades y condados presentadas a votación

¹⁶ W. R. BARNES y L. LEDEBUR, *The New Regional Economies: The US Common Market and the Global Economy* (Thousand Oaks, CA, Sage, 1998).





Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

195

fueron aprobadas por los votantes¹⁷. En los últimos treinta años, el porcentaje de aprobación ha aumentado comparado con los niveles históricos, en parte, según algunos analistas, debido a que estaban dirigidas a los condados de mediano tamaño, con poblaciones más homogéneas, en lugar de a aquellos de mayor tamaño¹⁸.

No todos los reformistas tienen fe en los efectos beneficiosos de la consolidación de los gobiernos locales o ciudades y condados. Hace una década, Allen Wallis argumentó que las llamadas a la consolidación estaban siendo reemplazadas por llamadas a la gobernanza de las áreas metropolitanas o regionalismo basadas en el uso de mecanismos cooperativos voluntarios¹⁹. El trabajo de muchos estudiosos del tema durante los últimos cuarenta años ha concluido que la descentralización puede fomentar la cooperación y coordinación de gobiernos locales cercanos con el propósito de mejorar el bienestar de una región más amplia de una manera eficiente²⁰. Un acuerdo de cooperación entre gobiernos locales que obtenga ventajas de las economías de escala, como la subcontratación de servicios a otro gobierno local (p. ej., cuerpo de bomberos) o la creación de un sentimiento regional común, es un acto voluntario basado en un compromiso formal de los gobiernos participantes. Dado que éstos son acuerdos voluntarios, estos gobiernos están constantemente buscando mejores acuerdos y de más bajo costo, con los otros gobiernos, el sector no lucrativo, o el sector privado.

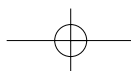
Al inicio de la década de los noventa la reforma del gobierno estaba siendo promovida por el movimiento «reinventado el gobierno», el cual llamaba a los gobernantes a gestionar en vez de producir, lo que significa que los gobiernos en lugar de producir (u organizar y suministrar) un servicio deberían proveer (o contratar con una agencia privada o

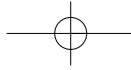
¹⁷ «City/County Consolidation: A Brief Overview Presented to the Mississippi Legislature», redactado por el John C. Stennis Institute of Government, Mississippi State University, enero 2002.

¹⁸ R. W. CAMPBELL y D. DURNING, «Is City-County Consolidation Good Policy? A Symposium», *Public Administration Quarterly*, 24 (verano 2000), pp. 133-139; R. VOGEL y H. V. SAVITCH, «Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville», *State and Local Government Review*, 32 (2000), pp. 198-212.

¹⁹ A. WALLIS, «The Third Wave: Current Trends in Regional Governance», *National Civic Review*, 83 (1994), pp. 290-310. *Vid.*, también, W. DODGE, *Regional Excellence* (Washington, DC, National League of Cities, 1996); G. ROSS STEPHENS y N. WIKSTROM, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future* (New York, Oxford University Press, 2000); M. ORFIELD, *Metropolitica: A Regional Agenda for Community and Stability* (Washington, DC, Brookings Institution Press, 1997); D. NORRIS, «Whither Metropolitan Governance», *Urban Affairs Review*, 36 (marzo 2001), pp. 532-550; D. YOUNG MILLER, *The Regional Governing of Metropolitan America* (Boulder, CO, Westview, 2002); y R. K. VOGEL y H. V. SAVITCH (eds.), *Regional Politics: America in a Post-City Age* (Thousand Oaks, CA, Sage, 1996).

²⁰ V. OSTROM, C. M. TIEBOUT y R. WARREN, «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry», *American Political Science Review*, 55 (diciembre 1961), pp. 831-842. *Vid.*, por ejemplo, D. A. KENYON y J. KINCAID, *Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System?* (Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1991); US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case* (Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1992); M. SCHNEIDER, *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia* (Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 1989); y R. OAKERSON, *Governing Local Public Economies* (Oakland, CA, ICS Press, 1999).





no lucrativa) el mismo o asegurar su suministro²¹. Las fuerzas competitivas, según esta perspectiva, incrementarían la calidad de las contrataciones y bajarían el costo de la provisión del servicio. Todos los gobiernos, entonces, deberían procurar encontrar los mejores proveedores de servicios. La búsqueda continua de mejores acuerdos de calidad-precio permite a los gobiernos locales mantener su integridad legal, permite a los ciudadanos y a los contribuyentes mantener sus conexiones con el gobierno local e identificarse con él y crear una red flexible interactiva entre un gran número de agentes. Los gobiernos locales se han adaptado a los nuevos retos, cooperando, a veces, con otros gobiernos locales en la región para suministrar servicios a través de acuerdos contractuales voluntarios llamados acuerdos entre gobiernos locales. El fragmentado gobierno local en el condado de Allegheny (en el cual Pittsburg es la ciudad más grande) y el condado de St Louis, por ejemplo, han sido analizados para entender el alcance de los acuerdos interlocales y cómo los contratos han mejorado la eficiencia y reducido las cargas fiscales²². Los estudios concluyen que la flexibilidad de los gobiernos locales en la realización de acuerdos con otros gobiernos locales ha sido beneficiosa²³.

Los acuerdos entre gobiernos locales y otras formas de cooperación, entre dos o más de ellos, son frecuentemente mostrados como ejemplos de cómo los gobiernos locales pueden mantener su identidad y al mismo tiempo obtener las ventajas de las economías de escala²⁴. Sin embargo, los gobiernos locales también están compitiendo entre ellos. La competencia interjurisdiccional puede reducir la carga tributaria de los ciudadanos, promover sistemas de prestación de servicios competitivos y requiere continuas evaluaciones del funcionamiento del gobierno²⁵. En ausencia de competencia, los gobiernos locales se pueden comportar como monopolistas, ignorar o distorsionar la demanda de servicios de

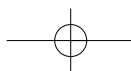
²¹ D. OSBORNE y T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, MA, Addison-Wesley, 1992).

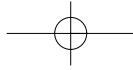
²² US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Organization of Local Public Economies* (Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987).

²³ En algunos estados, los acuerdos interlocales estaban prohibidos por la constitución o estatuto, el cual tuvo que ser modificado para permitir dicha cooperación. El estado de Washington, por ejemplo, no permitió acuerdos entre gobiernos locales hasta el final de su primer siglo de existencia en 1967. *Vid. State of Washington, Interlocal Cooperation Act*, capítulo 39.34 (1967).

²⁴ *Vid.*, por ejemplo, R. FEIOCK, «Metropolitan Governance and Institutional Collective Action», *Urban Affairs Review*, 44, núm. 3 (enero 2009), pp. 356-377; D. MORGAN y M. HIRLINGER, «Intergovernmental Service Contracts», *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1991), pp. 128-144; K. THURMAIER y C. WOOD, «Interlocal Agreements as Social Networks: Picket Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City», *Public Administration Review*, 62 (2002), pp. 585-598; W. C. SEYLER, «Interlocal Relations: Cooperation», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416 (1974), pp. 158-169; y A. O. M. BOWMAN, «Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions», *Journal of Public Administration and Research*, 14 (2004): pp. 535-546.

²⁵ *Vid.*, por ejemplo, D. A. KENYON y J. KINCAID (eds.), *Competition among State and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism* (Washington, DC, Urban Institute Press, 1991), y R. PARKS y R. OAKERSON, «Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis (MO) and Allegheny County (PA)», *Publius: The Journal of Federalism*, 23 (invierno 1993), pp. 19-39. Desde un punto de vista opuesto, *vid.* D. MILLER, R. MIRANDA, R. ROQUE y C. WILF, «The Fiscal Organization of Metropolitan Areas: The Allegheny County Case Reconsidered», *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (Fall 1995), pp. 19-35.





Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

197

los clientes y elaborar presupuestos que no reflejen los costos reales de la prestación de servicios. Si los contribuyentes (personas y compañías) se sienten defraudados por el paquete de servicios suministrado por el gobierno local según el coste del impuesto de los mismos, podrían considerar la opción de irse de la jurisdicción²⁶. Los gobiernos locales, como consecuencia de la constante amenaza de abandono, se comportan de manera competitiva, combinando la cantidad y la calidad de los servicios para satisfacer la percepción de los contribuyentes y ajustar el precio del impuesto por los servicios y la carga tributaria de los ciudadanos para mantenerse en línea con otros gobiernos locales. Los acuerdos interlocales o los acuerdos para la prestación de servicios compartida con otros gobiernos locales continuarán creciendo en importancia. Una vez reconocida la importancia de estimar el costo de la transacción en la prestación del servicio, los gobiernos locales están investigando transacciones voluntarias para períodos de tiempo negociados. Con frecuencia, estas transacciones están ligadas al logro de resultados. Estas medidas, basadas en resultados, proporcionan datos a los gobiernos locales que sirven de base para los procesos de deliberación en la siguiente ronda de acuerdos interlocales²⁷.

Los gobiernos locales ubicados en las mayores regiones metropolitanas también se han adaptado a sus entornos cambiantes, pero sin seguir un modelo determinado de prestación de servicios centralizado o descentralizado. Si algo caracteriza el modelo de gobierno regional de las áreas metropolitanas de los Estados Unidos es la adaptación heterogénea a las características legales, económicas y sociales de esas regiones. El área metropolitana de Nueva York, por ejemplo, es hogar de más de 18 millones de personas, de las cuales más de ocho millones viven en el municipio conocido como ciudad de Nueva York. La cobertura geográfica del gobierno de la ciudad fue establecida en 1898 con la consolidación de cinco condados y todos los gobiernos locales en una ciudad, convirtiéndola en una de las regiones más centralizadas de la nación en lo que respecta a población y extensión de terreno. Sin embargo, la mayor región metropolitana está gobernada por más de 200 municipios, condados y distritos especiales. Por otra parte, la región metropolitana de Chicago, con sólo 9,2 millones de personas, de las cuales 2,9 están en el municipalidad incorporada de Chicago, es más fragmentada y descentralizada. La región metropolitana de seis condados es hogar de 1.246 gobiernos locales, incluyendo 270 municipalidades incorporadas. Los Ángeles, una ciudad de 3,7 millones de personas, en una región metropolitana de más de 16 millones, es la segunda ciudad más grande de la nación, pero es sólo una de los cerca de 380 gobiernos locales en su región metropolitana. Como se observa en estos tres casos, ninguno de los modelos de gobierno regional predomina en los Estados Unidos.

²⁶ C. TIEBOUT, «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416-424.

²⁷ *Vid.*, por ejemplo, FEIOCK, «Metropolitan Governance».

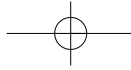
IV. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La creación, configuración y consolidación de los gobiernos locales sólo puede ser realizada con la expresa aprobación del estado. La Constitución federal no menciona a los gobiernos locales, mientras que todas las constituciones de los estados sí lo hacen. Los estados crean los gobiernos locales por poderes de incorporación, y asimismo los estados pueden abolirlos, regular sus formas de actuación, limitar su capacidad impositiva y, en todos los sentidos, hacerlos cumplir con sus demandas dentro de los límites constitucionales del estado. La vida constitucional y legal de los gobiernos locales ha sido configurada basándose en el fallo de un juez de Iowa, John Dillon, quien en 1868 declaró: «las Corporaciones municipales deben su origen al Poder Legislativo, y sus poderes y derechos derivan en su totalidad del Poder Legislativo. Inspira en ellas el aliento de la libertad, sin el cual no pueden existir. Así como las ha creado, también las puede destruir». La construcción de los gobiernos locales, según Dillon, no era compartida por los jueces y observadores de su época. El juez Thomas Cooley, de la Corte Suprema de Michigan sostenía que los gobiernos locales tenían un derecho inherente al auto-gobierno²⁸. A pesar de ello, el fallo del juez Dillon ha disfrutado de mayor apoyo legal y popular. En los 150 años que han transcurrido desde entonces, los reformistas han animado a los poderes legislativos de los estados a promulgar o promover, a través de iniciativas y procesos de referéndum, normas constitucionales o estatutarias que den a los gobiernos locales, o a ciertos gobiernos locales (por ejemplo, los municipios), poderes expansivos o restrictivos para imponer tributos, legislar, suministrar servicios, y de esta manera satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Las disposiciones legales para posibilitar la autonomía del gobierno local, han sido reconocidas por disposiciones constitucionales en 36 estados y por sus estatutos en ocho estados.

Una interpretación de la autonomía local, basada en la máxima del *common law imperium in imperio*, reconoce esencialmente a los gobiernos locales amplia autonomía para el suministro de servicios, la fiscalidad, y otras áreas de ámbito local, dentro de los límites constitucionales del estado²⁹. Otra interpretación, que debilita considerablemente cualquier apoyo liberal a la autoridad legislativa de los gobiernos locales, es la regla

²⁸ Vid., por ejemplo, J. J. RICHARDSON JR., M. ZIMMERMAN GOUGH y R. PUENTES, «Is Home Rule the Answer? Clarifying the Influence of Dillon's Rule on Growth Management», documento de trabajo preparado por el Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, enero 2003, <http://www.brookings.edu/es/urban/publications/dillonsrule.pdf> (revisado el 28 de mayo de 2007).

²⁹ Vid., por ejemplo, *ibid.*; US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring Local Discretionary Authority* (Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1981); D. KRANE, P. N. RIGOS y M. G. HILL JR., *Home Rule in America: A Fifty-State Handbook* (Washington, DC, CQ Press, 2000); J. F. ZIMMERMAN, «Governance Capacity and Mobilization of Resources», documento presentado a la conferencia «Challenge of New Governance in the 21st Century: Achieving Effective Central-Local Relations», patrocinado por la Academia Nacional de Administraciones Públicas y el Instituto Nacional para el Avance en el Desarrollo, Tokyo, 7 de julio de 1998, http://napawash.org/aaederal_system/98_national_governance.html (revisado el 28 de mayo de 2007).



Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

199

ultra vires del *common law*, la cual permite a los estados restringir los poderes de los gobiernos locales sólo a aquellos asuntos que son autorizados por ellos. El acuerdo de delegación de poderes, o modelo Fordham, otorga a los gobiernos locales amplia discreción para hacer lo que ellos decidan, excepto en el campo de lo penal o criminal y de las relaciones privadas. No obstante, los poderes de los gobiernos locales bajo alguna garantía de autoridad por los estados, ya sea restrictiva o expansiva, puede ser afectada y modificada por ajustes constitucionales o reglamentarios, aunque las modificaciones constitucionales son más difíciles de promulgar que los cambios estatutarios.

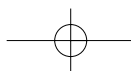
V. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales proporcionan bienes y servicios a los ciudadanos y empresas que consumen esos servicios en un lugar, ya sea en casa, la escuela, la calle o el parque. Sin embargo, estos lugares de consumo son, en muchos casos, objeto de más de un gobierno local. Los distritos escolares, por ejemplo, proveen educación a los niños que viven en familias; la misma familia recibe servicios de seguridad públicos, de los departamentos de bomberos y de policía; la familia consume agua y servicios de saneamiento del distrito de aguas, y, si es pobre, la familia recibe prestaciones sociales del condado. Además, muchos estados regulan las políticas fiscales de los gobiernos locales, por ejemplo, limitando la recaudación del impuesto a la propiedad. Los estados también regulan las políticas fiscales y de funcionamiento de los distritos escolares públicos. Por tanto, los gobiernos locales y los estados tienen responsabilidades que se solapan: algunos gobiernos suministran un paquete distinto de servicios a las familias o a los ciudadanos³⁰, como la educación pública; y otros gobiernos suministran servicios similares a familias y ciudadanos, como las responsabilidades de seguridad pública de la ciudad (policía), condado (sheriff) y estatal (policía estatal).

Actualmente, las responsabilidades funcionales de los gobiernos locales no son asignadas únicamente a uno u otro gobierno local. Aunque no hay una lista cerrada de funciones prescrita para cada tipo de gobierno local, sí hay cuestiones comunes³¹. Los municipios y condados (y ayuntamientos con responsabilidades generales de gobierno) suministran los siguientes servicios entre muchos otros: suministros básicos (agua, electricidad y gas), seguridad pública (policía y bomberos), carreteras y transporte, administración general, servicios sociales y mantenimiento de ingresos mínimos, educación y

³⁰ En su ensayo clásico «A Pure Theory of Local Expenditures», C. TIEBOUT analiza el hecho de que los gobiernos locales agrupan los servicios y se los ofrecen a un precio o tasa a los ciudadanos/consumidores, quienes pueden decidir su residencia según la base de qué gobierno ofrece el mejor conjunto de servicios al mejor precio o tasa.

³¹ Vid. US Census Bureau, *Finances of County Governments, 2002* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2002); US Census Bureau, *Finances of Municipal and Township Governments, 2002* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2002); y US Census Bureau, *Government Organization* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2002).

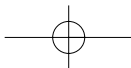


bibliotecas, parques y ocio, pensión alimenticia y vivienda, alcantarillado y gestión de residuos sólidos. Los distritos especiales han sido creados para los siguientes servicios en al menos algunos estados: transporte aéreo, cementerios, generación de energía eléctrica, protección contra incendios, suministro de gas, salud, autopistas, hospitales, desarrollo industrial, bibliotecas, créditos hipotecarios, recursos naturales, aparcamientos, parques y recreación, puertos marítimos y puertos secos, alcantarillado, gestión de residuos sólidos, tráfico, y suministro de agua.

Los presupuestos de los gobiernos locales ascienden a 1,1 billones de dólares, o al 25,7 por 100 del total del gasto del conjunto del gobierno federal, estatal y local en 2002. El gasto de los estados fue de 1,3 billones de dólares, y el gobierno federal, que no opera bajo los requerimientos de equilibrio presupuestario (como, de hecho, todos los gobiernos locales y estados salvo un caso) y que puede de este modo tener un presupuesto deficitario, tenía un presupuesto de 2,1 billones de dólares. El gasto del gobierno local se incrementó en términos de dólares constantes entre 1992 y 2005. La partida de gasto más grande fue la educación, que se incrementó desde 319 miles de millones de dólares a 439 miles de millones de dólares durante el periodo 1992-2005, un incremento del 37 por 100. El gasto en seguridad pública fue el que más se incrementó en términos relativos, cerca de un 42 por 100, y la inversión del gobierno local en servicios sociales y servicios básicos se incrementó a \$122 miles de millones de dólares y \$116 miles de millones respectivamente, en 2005.

VI. FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Aunque casi todos los gobiernos locales con competencias generales y los distritos escolares tienen la autoridad legal para establecer impuestos sobre bienes inmuebles y estructuras (p. ej., impuesto sobre la propiedad), su dependencia del impuesto de propiedad ha menguado a lo largo de las últimas décadas. A medida que los estados han concedido acceso a otras formas de ingresos por impuestos o no han prohibido legalmente el acceso a otros ingresos, ha habido una adopción gradual de otras formas generales de imposición, especialmente impuestos sobre ventas y sobre los rendimientos del trabajo. Los gobiernos locales, en estos estados que están autorizados para gravar las ventas o los rendimientos del trabajo, han optado por diversificar sus estructuras de ingresos. Sin embargo, los distritos escolares y los ayuntamientos continúan siendo muy dependientes del impuesto sobre la propiedad, mientras que los condados y los municipios los han diversificado considerablemente. Los gobiernos locales están también autorizados para cobrar una tasa por ciertos servicios. Las tasas o tarifas pagadas por los usuarios se han convertido en las que más rápidamente han crecido y en la fuente de ingresos más importante para los condados y los municipios. Las tarifas y tasas continúan siendo la fuente propia de ingresos dominante para los gobiernos de los distritos especiales porque estos gobiernos fueron creados en muchos casos para proveer un servicio cuyas características son similares a aquellas de los bienes privados, bienes cuasi-monopólicos, como el agua, tráfico, electricidad y alcantarillado.



Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

201

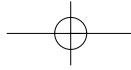
Entre 1972 y 2002 los condados redujeron su dependencia del impuesto de propiedad de un 63 por 100 a un 39 por 100, mientras incrementaron su dependencia de las tarifas por servicios generales de un 26 por 100 a un 43 por 100; los municipios, en una línea similar, incrementaron su dependencia de las tarifas pagadas por los usuarios de un 28 por 100 a un 40 por 100, mientras que redujeron su dependencia del impuesto sobre la propiedad de un 47 por 100 a un 29 por 100 e incrementaron su dependencia de otros ingresos provenientes de impuestos generales (p. ej., ventas, rendimientos del trabajo, y otros) de un 26 por 100 a un 31 por 100. Incluso los distritos escolares y los ayuntamientos, que todavía dependen en gran medida del impuesto sobre la propiedad, han diversificado sus ingresos. En 2002, el 79,3 por 100 de los ingresos de los distritos escolares procedían del impuesto sobre la propiedad, por comparación con el 86 por 100 en 1972, mientras que las tasas y otros impuestos pasaron de un 89,1 por 100 a un 72,7 por 100 durante el mismo periodo, y su dependencia de las tarifas por servicios generales se incrementó del 10,9 por 100 al 20,6 por 100.

En la actualidad, los gobiernos locales dependen más de las tasas y tarifas por servicios generales para sostener sus presupuestos que en cualquier otro momento de su historia. El declive relativo del respaldo de los impuestos generales aún no ha sido reemplazado por un incremento de la ayuda integubernamental, excepto la ayuda estatal a las escuelas. La ayuda federal ha permanecido relativamente constante durante los últimos veinte años, asciende a aproximadamente un 4 por 100 del total de los ingresos de los gobiernos locales, y la ayuda estatal se ha incrementado sólo ligeramente del 30 por 100 en el ejercicio fiscal de 1982 al 32 por 100 en el ejercicio fiscal de 2002, y la mayor parte de este incremento se dedica al apoyo del sistema educativo de los gobiernos locales.

Al final de la década de los años setenta, cuando los propietarios experimentaron un rápido aumento de los valores de la propiedad, acompañado del incremento de las obligaciones del impuesto sobre los bienes inmuebles, los dirigentes locales fueron presionados para reducir impuestos y cargas tributarias individuales. Los ciudadanos y sus representantes electos pueden imponer limitaciones a los impuestos y a los gastos (Tax and Expenditure Limitations, TELs) en el presupuesto estatal y local. El sentimiento anti-impuestos se ilustra mejor con la iniciativa de los ciudadanos de California en 1978 (*i.e.*, Proposición 13), que echó atrás la tasa sobre el impuesto a la propiedad y limitó el crecimiento anual de las obligaciones relativas al impuesto sobre bienes inmuebles a un 1 por 100. Entre 1978 y 1980, «43 estados habían implementado algún tipo de limitaciones o ayudas al impuesto a la propiedad o similar»³².

Los requisitos del equilibrio presupuestario que rigen las políticas fiscales de los gobiernos locales son universales. La política del equilibrio presupuestario exige que los ingresos corrientes del año en curso (incluyendo cualquier saldo negativo del año anterior) equivalgan o excedan el gasto. Los presupuestos deficitarios, para el normal funcionamiento de una administración, no son una opción. Es cierto que a la mayoría de los

³² D. MULLINS y B. WALLIN, «Tax and Expenditure Limitations: An Overview», *Public Budgeting and Finance* 24 (invierno 2004), pp. 2-15, 2-3.

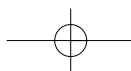


gobiernos locales se les permite solicitar fondos para la construcción y adquisición de instalaciones básicas o activos inmovilizados, tales como calles, escuelas, redes de distribución de agua y tratamiento de aguas residuales, transporte público, cárceles y juzgados. La deuda a largo plazo para infraestructuras básicas de los gobiernos locales está restringida por los estados, a menudo limitando la cantidad de deuda que un gobierno local puede adquirir o la cantidad de deuda pendiente de pago que puede soportar. Cuando los gobiernos locales comprometen su capacidad de utilización de impuestos para suprimir la deuda garantizando su credibilidad y crédito, se entiende como una deuda de obligación general.

Los gobiernos locales pueden también emitir bonos para financiar la deuda si la infraestructura financiada con el préstamo genera un ingreso corriente (p. ej., pagos por suministro de agua y servicios de alcantarillado). Estos bonos de ingresos, que detraen una parte del ingreso corriente para el pago de la deuda, afectan a la imagen y la credibilidad del gobierno local. En consecuencia, el riesgo de poseer bonos-deuda recae en los inversores de la instalación en lugar de en el gobierno. Esto se traduce en unos bonos que son más valorados que los bonos de deuda general, lo que permite a los gobiernos locales reducir la deuda progresivamente.

Una vez reconocidas las diferentes capacidades para generar ingresos adecuados para el suministro de servicios, los estados pueden, y a menudo lo hacen, crear fórmulas de equilibrio o convenir ingresos compartidos que redistribuyen la riqueza a las jurisdicciones con bajos recursos. La mayoría de las fórmulas de los estados para ayudar a las escuelas públicas contienen un factor que incluye un indicador del valor de las propiedades, o ingresos per cápita, o alguna otra medida de recursos relacionada, del distrito escolar. La fórmula de ingreso compartido es un programa que se utiliza habitualmente para dotar de ayuda sin restricción a los gobiernos locales relacionada con alguna medida de necesidad, como pobreza, valor de las propiedades o ingresos familiares.

La ayuda estatal a los gobiernos locales ha fluctuado ligeramente en un porcentaje de los ingresos de los mismos durante los últimos treinta años. En 1972 la ayuda estatal a los municipios asciende al 20 por 100 de los ingresos totales de los gobiernos municipales y al 36,8 por 100 del total de los ingresos del gobierno local (excluyendo municipios); en 2002 la ayuda estatal ha descendido ligeramente al 18,5 por 100 de los ingresos totales del municipio y se ha incrementado ligeramente al 39,9 por 100 de los ingresos de los gobiernos locales (excluyendo municipios). A pesar de que la proporción de los ingresos de la ciudad y los ingresos de otros gobiernos locales provenientes de los estados permanecieron relativamente estables durante el periodo, la contribución actual, en dinero, del estado a los gobiernos locales dibuja un panorama diferente. La ayuda estatal para los gobiernos locales no municipales desde 1972 a 2002 se incrementó de 26,7 miles de millones de dólares a 293,1 miles de millones de dólares, es decir, se multiplicó por diez, mientras que la ayuda estatal a los gobiernos municipales durante el mismo periodo creció de 8,4 miles de millones de dólares a 62,4 miles de millones de dólares. El crecimiento en la ayuda estatal a los gobiernos locales se puede explicar en gran medida por la ayuda de los estados a, únicamente, los distritos escolares públicos. En 1972, el 44,3



por 100 de los gastos de los distritos públicos escolares provenían de la ayuda estatal; en 2002 la ayuda estatal se había incrementado hasta un 56,4 por 100³³. La ayuda estatal a todos los gobiernos locales en 2002 fue de 355,7 miles de millones de dólares, de los cuales el 58,3 por 100 se destinó a distritos escolares.

VII. LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL GOBIERNO FEDERAL

Aunque los gobiernos locales fueron socios del gobierno federal a lo largo del siglo XIX, en parte como consecuencia del control del gobierno federal sobre canales y puertos que los situaba en contacto con los municipios, los gobiernos locales operaban con escasos contactos directos con el gobierno federal. La Gran Depresión de los años treinta cambió significativamente sus relaciones. La ayuda Federal a los gobiernos locales como beneficiarios directos se incrementó de forma drástica, especialmente en el área de las obras públicas, a través de la Administración de obras de Progreso («*Works Progress Administration*»). La Administración de Obras Públicas («*Public Work Administration*») y el Cuerpo Civil de Conservación («*Civilian Conservation Corps*»); extendieron la ayuda a los hospitales y la asistencia social y más tarde a la educación. En la actualidad, el gobierno federal provee ayudas para carreteras, educación primaria y secundaria, bibliotecas, hospitales, policía y bomberos, transporte público y tratamiento de aguas residuales, entre otros. Los gobiernos locales, a cambio, desarrollaron una fuerte presencia política en Washington, DC, a medida que las ayudas federales y la regulación incrementaban sus efectos sobre el funcionamiento de los gobiernos locales. Aunque las líneas que demarcan las responsabilidades entre los gobiernos locales y el gobierno federal estaban muy claras, se volvieron completamente borrosas alrededor de la mitad del siglo XX, causando que algunos analistas hablen de federalismo «cooperativo» o «*marble cake*».

La ayuda federal a los gobiernos locales alcanzó su apogeo al final de los años setenta. En 1982 una drástica reducción en la ayuda federal vino acompañada de una transformación radical de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales iniciada por el presidente Ronald Reagan. La ayuda directa federal a los gobiernos locales disminuyó y el programa más importante, el de Ingresos Generales Compartidos («*General Revenue Sharing*») recogido en la Ley de ayuda fiscal estatal y local («*State and Local Fiscal Assistance Act*»), de 1972, llegó a su fin en 1987, acabando con la ayuda directa y sin restricciones a gobiernos locales (el aporte estatal finalizó en 1981)³⁴. Además, la disminución de la ayuda federal coincidió con una oleada en las acciones regulatorias federales.

³³ S. HOO, S. MURRAY y K. RUEBEN, «Education Spending and Changing Revenue Sources», *State Tax Notes*, 10 de abril de 2006, p. 223.

³⁴ Para una historia del denominado «ingreso compartido», *vid.* B. WALLIN, *From Revenue Sharing to Deficit Sharing* (Washington, DC, Georgetown University Press, 1998); T. J. CONLAN, *From New Federalism to Devolution* (Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998); y B. CANADA, *Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History* (Washington, DC, Congressional Research Service, 2003).

Si el movimiento político hacia la *devolution* pretendía que los gobiernos locales vivieran acordes a sus limitaciones, bajo ninguna circunstancia desapareció la presencia federal. La ayuda federal como un modo de política dirigida fue reemplazada por el establecimiento de los derechos de preferencia federales, según los cuales el gobierno federal tiene derechos de preferencia sobre los poderes fiscales o de prestación de servicios de los gobiernos estatal y local, provocando un cambio fundamental en las relaciones intergubernamentales, de un acuerdo que en determinado momento había sido caracterizado como «federalismo cooperativo», a uno que refleja las nuevas relaciones de «federalismo coercitivo»³⁵. De cualquier manera, los gobiernos locales (y los estados) se vieron obligados, o dirigidos, por la férrea mano de Washington.

VIII. SUPERVISIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales deben acatar las regulaciones impuestas por sus estados y por el gobierno federal. Desde la década de los ochenta los gobiernos locales han manifestado su disconformidad con los mandatos federales que se les han impuesto, pero los mandatos provenientes de sus estados también son objeto de su frustración³⁶. Se han adoptado dos métodos como mecanismos para limitar los efectos fiscales de los mandatos de los estados. El primero es el llamado «*fiscal noting*», según el cual se exige a los estados identificar el impacto fiscal de su legislación sobre los gobiernos locales, una práctica que ha sido aprobada por más de la mitad de los estados³⁷. El otro es el llamado «*mandate reimbursement*», con el que se espera que los estados cubran los costes totales en que han incurrido los gobiernos locales por la realización de la actividad que les ha sido encargada. Este mecanismo ha sido aprobado en catorce estados³⁸.

Dado que los gobiernos locales son creaciones de los estados, son éstos quienes monitorizan su salud fiscal y asumen una responsabilidad fiduciaria en caso de negligencia. Aunque el gobierno federal puede devenir envuelto en la bancarrota de un gobierno local, según el capítulo IX del Código tributario federal, es muy poco frecuente abrir expedientes de bancarrota a los gobiernos locales³⁹. El proceso de quiebra implica demostrar que los gobiernos locales no tienen activo circulante y ha fallado en el conocimiento del estado de emergencia o de los estándares de las exigencias fiscales. Es muy

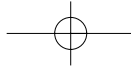
³⁵ J. KINCAID, «From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation, and Preemption, 1780-1992», *Journal of Law and Politics*, 9 (invierno 1993), pp. 333-433.

³⁶ J. F. ZIMMERMAN, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, 2.ª ed. (Westport, CT, Greenwood, 1995).

³⁷ J. KELLY identifica 28 estados que han adoptado la «*fiscal noting*», mientras que la General Accounting Office (GAO) *puts the number at forty-two*. Vid. J. KELLY, *State Mandates: Fiscal Notes, Reimbursement, and Anti-Mandate Strategies* (Washington, DC, National League of Cities, 1992); y US General Accounting Office, *Legislative Mandates: State Experiences Offer Insights into Federal Action* (Washington, DC, GAO, 1988).

³⁸ KELLY, *State Mandates*, y la US GAO, *Legislative Mandates*, identifican cada uno catorce estados.

³⁹ El notable caso de la bancarrota de la Washington Public Power Supply System al inicio de los años ochenta es una excepción a este amplio estamento.



probable que los estados monitoreen la posición fiscal de los gobiernos locales, y cuando el gobierno local alcance un punto predeterminado en el que el estado considere que está cercano a la insolvencia o dificultad económica, el estado asumirá las operaciones y/o la financiación de los gobiernos locales. Esta acción es pocas veces utilizada por los estados, en buena medida debido a la amplia base de los poderes fiscales de los gobiernos locales; a pesar de ello, algunos distritos escolares pobres o con bajo rendimiento están sujetos a la vigilancia del estado⁴⁰. Aún más, los estados pueden asumir, y lo hacen, los poderes presupuestarios y de funcionamiento de otros gobiernos locales, como ocurrió con la ciudad de Nueva York en 1976, Cleveland en 1978, Miami en 1996, el condado de Orange (California) en 1994 y Buffalo en 2003.

Sin embargo, los estados no asumen las deudas de sus gobiernos locales, ni tampoco ellos (ni el gobierno federal) avalan deudas atrasadas de los gobiernos locales. En su lugar, los gobiernos locales comprometen su propia credibilidad y crédito (no el de sus estados) cuando emiten bonos de deuda general o una parte de su flujo de ingresos procedente del funcionamiento de una infraestructura en la emisión de bonos de ingresos (no garantizados).

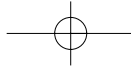
IX. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Los gobiernos locales interactúan con el gobierno federal de forma menos frecuente que con sus estados. Las responsabilidades de los gobiernos locales y estatales, durante el primer siglo y medio de existencia de la república federal, apenas se solapaban con las responsabilidades de regulación del comercio del gobierno federal, proporcionando una defensa común, acuñando moneda y ejerciendo otros poderes enumerados en la Constitución de los Estados Unidos. Durante el último siglo el gobierno federal ha extendido sus actividades a diversas áreas que habían sido el ámbito primordial de los estados y los gobiernos locales, incluyendo la financiación y la regulación de la sanidad, la educación, el bienestar y el transporte, así como asegurando alimentación y medicamentos, entre otras actividades. En consecuencia, los tres niveles de gobierno ahora comparten responsabilidades que se solapan en muchas de estas actividades⁴¹. Actualmente, los gobiernos locales están vinculados al gobierno federal, así como a sus estados. Estas conexiones varían según la actividad y la función pero pueden incluir financiación, regulación, y coproducción de servicios.

La importancia del marco regulador en la formación del sistema intergubernamental ha sido documentada por la Comisión Consultora de los EE.UU. sobre relaciones intergubernamentales (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR*) antes de su intempestiva desaparición en 1996. La ACIR proporcionó un cómputo histórico

⁴⁰ Vid., por ejemplo, D. BERMAN, «Takeovers of Local Governments», *Publius: The Journal of Federalism* 25 (verano 1995), pp. 55-70.

⁴¹ Vid., por ejemplo, D. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3.^a ed. (Pacific Grove, CA, Brooks and Cole, 1988); y KATZ, «United States of America».



de leyes federales preferentes, alcanzando más de 557 a finales de los años ochenta, las cuales, de acuerdo con las últimas estimaciones realizadas por la agencia del Congreso, la Oficina General Contable (*General Accounting Office*) (rebautizada como la *Oficina de rendición de cuentas gubernamental*, en 2004), pueden estar acercándose a las 700⁴². Sin embargo, en 1995, el Congreso aprobó la Ley de los mandatos sin financiación (*Unfunded Mandates Reform Act*, UMRA), la cual tenía por objeto reducir el número de mandatos o disposiciones federales sin financiación, y requerir al Congreso para que estimara el impacto fiscal de las leyes propuestas⁴³. No obstante, la eficacia de UMRA en la restricción de la intervención federal en los asuntos de los gobiernos locales es dudosa, pues requiere una estimación de los costes asociados sólo con «órdenes estatutarias directas» (éstas no se ocupaban de los derechos constitucionales, la prohibición de discriminación, la seguridad nacional y la seguridad social) y no una estimación de costes asociados con otras formas de regulación, como por ejemplo, condiciones (*i.e.*, reglas) de la ayuda federal⁴⁴. Además de la intromisión del Congreso en los asuntos de los gobiernos locales, el marco regulador desarrollado por el gobierno federal también incluye a las cortes federales, que intervienen en diversas áreas, desde las políticas medioambientales a las condiciones de vida en las cárceles; incluso una corte federal ha requerido a un distrito escolar local para que aumente los impuestos para afrontar desequilibrios relacionados con la discriminación racial⁴⁵.

Los gobiernos locales se han organizado para proteger sus intereses y su relativa autonomía y para obtener ayuda financiera. Sus organizaciones de *lobby*, conocidas como grupos de presión públicos, incluyen la Liga Nacional de Ciudades, la Conferencia Estadounidense de Alcaldes, la Asociación Nacional de Condados, la Asociación Nacional de Ciudades y Municipios y otros grupos más pequeños. Estas organizaciones son apolíticas y emplean personal que lleva a cabo trabajos de investigación, asistencia técnica y formación. Los intereses de los municipios y condados dentro de los estados están también representados por organizaciones estatales específicas de *lobbying*, como las ligas municipales estatales (representando los intereses de las ciudades) y las asociaciones de condados. Estos grupos de presión públicos son más activos en las capitales de los estados y en Washington, DC, dando a conocer las necesidades propias de sus asociados, y, a veces, sus necesidades colectivas. Ante la ausencia de, o bien, un departamento de gobierno federal que represente los intereses de los gobiernos locales, o bien, un departamento de gobierno local en un gobierno estatal⁴⁶, las voces de los gobiernos locales,

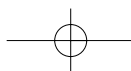
⁴² US General Accounting Office, *Highlights of a GAO Symposium: Addressing Key Challenges in an Intergovernmental Setting* (Washington, DC, US Government Printing Office, marzo 2003).

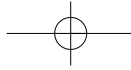
⁴³ *Vid.*, por ejemplo, P. POSNER, *The Politics of Unfunded Mandates* (New York, New York University Press, 1998). La Oficina de presupuesto del Congreso es la agencia federal encargada de la supervisión del cumplimiento con UMRA.

⁴⁴ P. POSNER, «The Politics of Coercive Federalism», *Publius: The Journal of Federalism*, 37 (verano 2007), pp. 390-412.

⁴⁵ *Missouri v. Jenkins*, 110 S. Ct. 1651 (1990).

⁴⁶ La mayoría de los estados han creado un Departamento de Asuntos Comunitarios (*Department of Community Affairs*), pero estas oficinas no se han diseñado para defender los intereses de los gobiernos locales.





Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

207

según se reflejan en los grupos de presión públicos, son algunas veces influyentes orientando, según sus intereses, la legislación y las regulaciones en ambos ámbitos nacional y estatal.

X. CULTURA POLÍTICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Los dos partidos políticos nacionales dominantes, el partido Demócrata y el partido Republicano, se disputan el poder y control de muchos gobiernos locales [aunque en algunas áreas del país predominan otros partidos, como en Minnesota el Partido Demócrata Obrero Campesino (*Democratic-Farmer-Labor Party*) y en la ciudad de Nueva York, el partido Liberal y el partido Conservador]. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales requieren elecciones no partidistas y las Juntas de Gobierno de algunos gobiernos locales son nombrados por alcaldes de ciudades y gobernadores estatales. El alcalde del distrito federal nacional, el Distrito de Columbia, es elegido como lo es el consejo de la ciudad, y antes de 2005 el presupuesto de la ciudad estaba controlado por el Congreso de los EE.UU.

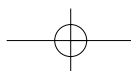
Las elecciones de los gobiernos locales están regidas por la ley estatal. Como consecuencia, no hay una única fecha para las elecciones locales a lo largo de la nación, aunque, de hecho, los estados coordinan las elecciones locales y estatales con las elecciones federales (el segundo martes de noviembre de los años pares). La participación en las elecciones en noviembre suele ser mucho más alta que en otros meses. En 2004, aproximadamente el 61 por 100 de los votantes depositaron su voto en la elección presidencial, la participación más elevada desde 1968⁴⁷. La participación en elecciones no presidenciales en los años pares desde 1974 ha oscilado entre el 42 por 100 y el 47 por 100. En 2006 el índice de participación más alto fue en Minnesota (60 por 100), Dakota del Sur (59 por 100), Montana (56 por 100), y Vermont (55 por 100), y el más bajo en Mississippi (30 por 100), Texas (31 por 100), North Carolina (33 por 100) y West Virginia (33 por 100)⁴⁸. Cuando las elecciones se celebraban en años impares, y en un mes distinto de noviembre, la participación de los votantes tiende a ser menor.

Hubo aproximadamente medio millón de funcionarios locales electos en 2005, incluyendo funcionarios en todos los tipos de gobiernos locales. Antes de 1970, algunas oficinas de gobiernos locales estaban dirigidas por minorías. Por ejemplo, 715 ciudades y condados eran dirigidas por negros en 1970, cifra que se ha incrementado a 4.485 en

Más bien, asumen un abanico de responsabilidades, incluyendo la promoción del desarrollo económico de la comunidad, actuando como canales de subvención del gobierno federal (en primer lugar para vivienda y desarrollo comunitario, asistiendo en la planificación local, y suministrando apoyo administrativo y dirección).

⁴⁷ Vid. el sitio web administrado por M. McDONALD, George Mason University: http://elections.gmu.edu/voter_turnout.htm (revisado el 21 de enero de 2009).

⁴⁸ Nonprofit Voter Engagement Network, «America Goes to the Polls: A Report on Voter Turnout in the 2006 Election».



1990 y a 5.753 en 2002⁴⁹. El número de funcionarios hispanos elegidos en los gobiernos de las ciudades y los condados fue de 1.316 en 1985, 1.819 en 1990 y 2.151 en 2002. Más aún, en 2006, en las 1.137 ciudades con poblaciones superiores a 30.000 habitantes, cerca de uno de cada cinco alcaldes (17,3 por 100) eran mujeres⁵⁰.

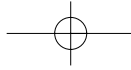
XI. PROBLEMAS Y TENDENCIAS

Los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales de EE.UU. y sus regiones son múltiples y variados, pero no son los mismos para cada tipo de gobierno. Los gobiernos con competencias generales se enfrentan a distintos problemas que los distritos especiales, debido en parte a la amplia gama de servicios prestados y a la amplia base impositiva de los primeros, en comparación con las menores fuentes de ingresos y la dependencia de las tarifas por uso de servicios de estos últimos. Los distritos escolares de la nación, que dependen en gran medida de los impuestos sobre la propiedad, y que están sujetos a estrictos controles y a la regulación por sus estados, y, de manera creciente por el gobierno federal, están incluso sujetos a una serie de cuestiones diferentes. Sin embargo, a pesar de que los distintos gobiernos locales se enfrentan a diversos desafíos, y aunque los problemas varían según los estados, se pueden hacer algunas observaciones acerca de las tendencias generales, a saber, el tira y afloja entre fuerzas argumentando a favor de la consolidación de los gobiernos locales y aquellos que ensalzan las virtudes de la descentralización, el creciente predominio del mercado en la fijación de precios de los servicios públicos y las llamadas a aumentar la autonomía del gobierno local y a afrontar los futuros problemas de un modo regional.

La complejidad que rige en los acuerdos entre los gobiernos locales ha sido reconocida en las últimas décadas por los estudiosos y profesionales, que han analizado el regionalismo o la gobernanza metropolitana. Esta última permite y reconoce el hecho de que la autoridad para gobernar sobre un área territorialmente próxima ya no está dentro del ámbito de los agentes estándar del federalismo americano, es decir, se encuentra en la superposición horizontal de los gobiernos locales, gobierno estatal y gobierno federal. El gobierno metropolitano debe reconocer e incluir la diversidad de los proveedores de servicios sin fines de lucro (especialmente la creciente influencia de las organizaciones religiosas); la intrusión y la participación de universidades, colegios, inmobiliarias, bancos, cámaras de comercio y la más amplia comunidad empresarial (en particular con respecto a su participación en el desarrollo económico, el transporte, el uso de la tierra y la vivienda); así como la colaboración público-privada y el reparto de las responsabilidades de prestación de servicios con proveedores del sector privado.

⁴⁹ US Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 2006-2007* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2007).

⁵⁰ Center for American Women and Politics, Eagleton Institute of Politics, <http://www.cawp.rutgers.edu/Facts/Officeholders/mayors-curr.html> (revisado el 28 de mayo de 2007).



El rápido aumento de lo no gubernamental, proveedores de servicios sin fines de lucro, que dependen de contratos de las administraciones locales como fuente de ingresos fundamentales, han llevado a algunos observadores a referirse al «hollow state» «Estado ausente»⁵¹. La investigación sugiere que la subcontratación de servicios se está convirtiendo en algo muy habitual. La ICMA (International City/County Management Association) ha publicado un libro que subraya los intrincados procedimientos jurídicos y financieros que los gobiernos locales pueden seguir para llevar a cabo sus actividades de contratación de servicios de manera eficiente, eficaz y adecuada⁵². Como consecuencia de la participación de los gobiernos locales con el sector privado en la búsqueda de soluciones para proporcionar servicios eficientes, el concepto de gobierno por terceros se ha convertido en una parte importante del léxico de la gestión pública. Éste es un reconocimiento formal de la importancia de las partes interesadas no gubernamentales en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. La complejidad resultante en la coordinación de la prestación de servicios por parte de diversos proveedores de gobierno pone a prueba la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

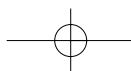
La escala de complejidad en la gestión de la ejecución de los programas, la cual requiere el aporte de, o las comunicaciones con, una variedad de organizaciones y otros actores intergubernamentales ha generado un creciente interés en la forma en que el sistema intergubernamental puede ser mejor gestionado⁵³. De forma más precisa, ¿cómo puede coordinarse eficazmente la prestación de servicios por orden de un gobierno (o un contratista de un gobierno) con otros gobiernos y/o partes interesadas? La interrelación de los actores más relevantes requiere la colaboración a un nivel básico, para garantizar que el sistema intergubernamental responde a las demandas de los ciudadanos⁵⁴. Los desafíos de la gestión intergubernamental también han adquirido una nueva urgencia en la última década según los suburbios han comenzado a experimentar problemas, que se creía que existían, principalmente, en las áreas centrales de las ciudades. El desempleo, la delincuencia, las propiedades abandonadas y otros males, que los observadores creyeron que se limitarían al

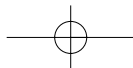
⁵¹ H. B. MILWARD y K. G. PROVAN, «Governing the Hollow State», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (abril 2000), pp. 359-379.

⁵² D. F. HARNEY y K. LEROUX, *Service Contracting: A Local Government Guide* (Washington, DC, ICMA Press, 2007).

⁵³ Una aproximación a la gestión de estos gobiernos que se solapan es la administración intergubernamental (Intergovernmental Management, IGM), la cual implica resolver problemas a través de redes de agentes en un proceso que con frecuencia requiere ofertas oportunas y negociaciones. *Vid.*, por ejemplo, R. AGRANOFF, *Intergovernmental Management: Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas* (Albany, State University of New York Press, 1986); R. AGRANOFF y M. MCGUIRE, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments* (Washington, DC, Georgetown University Press, 2003); J. PRESSMAN, *Federal Programs and City Politics* (Berkeley, University of California Press, 1975); y R. AGRANOFF, «Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems», en M. A. PAGANO y R. LEONARDI (eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, pp. 248-284 (Basingstoke, UK, y New York, Palgrave, 2007).

⁵⁴ *Vid.*, por ejemplo, AGRANOFF y MCGUIRE, *Collaborative Public Management*, y R. C. FEIOCK (ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation* (Washington, DC, Georgetown University Press, 2004).





centro de las ciudades, están empezando a ser noticia en los barrios periféricos⁵⁵. Las coaliciones de los gobiernos locales de las áreas centrales y los barrios periféricos basadas en estos problemas comunes han ido en aumento, ya que perciben la necesidad de trabajar juntos para resolver los problemas y también la necesidad común de solicitar ayuda a sus estados y al gobierno federal. Las fuerzas que favorecen la consolidación sostienen que, tanto las externalidades negativas y la competencia destructiva entre los gobiernos locales para aprovechar las oportunidades de desarrollo económico, se pueden abordar mejor desde un sistema de gobierno más centralizado e integrado. Las economías de escala pueden mejorar la productividad y el rendimiento, y fomentar externalidades positivas. No obstante, la consolidación puede crear condiciones de políticas de precios no competitivas, el control monopolístico sobre salarios y precios y una falta de transparencia, especialmente en el área de costes de transacción. Estos graves desafíos y preocupaciones acerca de la centralización y descentralización de los gobiernos locales continuará siendo objeto de debate.

El empuje hacia la competencia y la cooperación tiene enormes implicaciones para el futuro de la gobernabilidad metropolitana⁵⁶. Bajo un escenario fragmentado, los gobiernos locales estarían enfrascados en una competición por los recursos aglutinando servicios de calidad y ajustándolos a un precio justo, una actividad que caracteriza a muchos de los gobiernos locales en la actualidad⁵⁷. Las diferencias entre la competencia en el siglo XIX y lo ofertado en el siglo XX pueden ser entendidas, en parte, por lo que les ha sucedido a los gobiernos locales durante las tres últimas décadas.

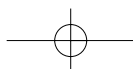
Hoy los gobiernos locales son menos dependientes que nunca de los ingresos derivados de impuestos generales, y se están volviendo aún más dependientes de los pagos de tasas y tarifas satisfechas por los usuarios. Esta tendencia obliga a los gobiernos locales a continuar buscando formas de separar servicios y bienes, que tienen características de bien privado, del paquete de servicios que tiene características de bien público (siendo indivisibles y no excluibles) y que son financiados a través de los ingresos generados por impuestos generales⁵⁸. Este acercamiento a la prestación de servicios por los gobiernos

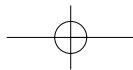
⁵⁵ Vid., por ejemplo, R. PUENTES y D. WARREN, *One-Fifth of America: A Comprehensive Guide to America's First Suburbs*, Brookings Institution Survey Series, febrero 2006, http://media.brookings.edu/mediaarchive/pubs/metro/pubs/20060215_irstSuburbs.pdf (revisado el 25 de julio de 2007); M. WEIR, H. WOLMAN y T. SWANSTROM, «The Calculus of Coalitions: Cities, Suburbs, and the Metropolitan Agenda», *Urban Affairs Review*, 40 (julio 2005), pp. 730-760; R. HENDRICK, «Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities», *Urban Affairs Review*, 40 (septiembre 2004), pp. 78-114, y J. GAINESBOROUGH, «Slow Growth and Urban Sprawl: Support for a New Regional Agenda?», *Urban Affairs Review*, 37 (mayo 2002), pp. 728-744.

⁵⁶ M. A. PAGANO, «In the Eye of the Beholder: The Dynamics of Federalism», en M. A. PAGANO y R. LEONARDI, *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, pp. 1-18 (Basingstoke, UK, y New York, Palgrave, 2007).

⁵⁷ L. HOOGHE y G. MARKS se refieren a la consolidación de las jurisdicciones con competencias generales como un Tipo I de gobernanza y a las jurisdicciones especializadas como un Tipo II de gobernabilidad. Vid. su «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance», *American Political Science Review*, 97 (mayo 2003), pp. 233-243.

⁵⁸ Agradezco a K. FOSTER, quien articuló el término de «*unbundling*» en una Mesa redonda del Forum of Federations, Chicago, 18 de enero de 2007.





Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

211

locales, se basa en la demanda particularizada de individuos y compañías, y se asemeja a una máquina de venta automática, es decir, cada uno elige lo que quiere consumir⁵⁹. El cambio hacia tarifas de usuarios —mediante el cual cada individuo mide su consumo de los servicios del gobierno y los comprueba con el importe que paga— ha hecho que la correspondencia entre suministro y demanda sea mucho más clara. Los individuos, entonces, pueden optar por consumir ciertos servicios o reducir la demanda, reduciendo o regulando de ese modo los ingresos del gobierno local.

El mecanismo de fijación de precios más parecido al del mercado, disponible para los gobiernos locales, es el establecimiento de las tarifas o tasas pagadas por los usuarios. La preocupación, entonces, es que algunos servicios públicos que están sujetos al establecimiento de las tarifas pagadas por los usuarios no pueden separarse del paquete de servicios del gobierno local, sin consecuencias para aquellos que aún siguen necesitando servicios públicos.

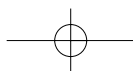
Aunque los gobiernos locales se han adaptado a los retos, mediante la desagregación de servicios y cargando tasas a los usuarios, más individuos están escogiendo residir en urbanizaciones que son parte de asociaciones de comunidades de residentes (*Residential Community Associations*, RCAs) que, a menudo, prestan servicios que duplican los de los gobiernos locales, como la limpieza de las calles, seguridad, recogida de basura y mantenimiento de parques. Llegados a este punto, uno podría preguntarse, si se movilizarían los residentes de las Asociaciones Comunitarias de los Residenciales para reducir su carga de impuestos, o bien, para retirarse completamente de la jurisdicción de su gobierno local⁶⁰. El reto para los gobiernos locales en el futuro es el de administrar la cooperación entre los gobiernos locales, las Asociaciones Comunitarias de los Residenciales y los proveedores del sector privado de los servicios del gobierno.

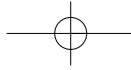
La historia demuestra que los gobiernos locales en Estados Unidos son resistentes de cara a la adversidad, y emprendedores en su voluntad de sobrevivir, ellos se adaptan al entorno y como parte de su voluntad de sobrevivir, innovan⁶¹. Los gobiernos locales, por lo tanto, se han adaptado a sus entornos fiscales (sublevación de los contribuyentes y reducción de la ayuda federal), proporcionando más servicios pagados con tarifas por uso (y disminuyendo el apoyo de impuestos a estos servicios), aumentando las tasas de impuestos cuando es posible y escogiendo cooperar o competir con otros gobiernos loca-

⁵⁹ M. A. PAGANO, «Good Governance in Federal Polities: Issues for the 21st Century», en K. J. AZAM, *Federalism and Good Governance: Issues across Cultures*, pp. 11-22 (New Delhi, South Asian Publishers, 1998).

⁶⁰ Un grupo de preguntas similares acerca de las RCAs y los gobiernos locales es objeto también de los libros de M. A. PAGANO, «Metropolitan Limits: Intrametropolitan Disparities and Governance in US Laboratories of Democracy», en A. ALTSHULER, W. MORRILL, H. WOLMAN y F. MITCHELL (eds.), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, pp. 253-292 (Washington, DC, National Academy Press, 1999). *Vid.*, también, E. MCKENZIE, *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government* (New Haven, CT, Yale University Press, 1994); y G. GLASZE, C. WEBSTER y K. FRANTZ (eds.), *Private Cities* (London, UK, y New York, Routledge, 2006).

⁶¹ *Vid.*, por ejemplo, D. L. COSTA y M. E. KAHN, «Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective», *Perspectives on Politics*, 1 (2003), pp. 103-112; y C. KELLEHER y D. LOWERY, «Political Participation and Metropolitan Institutional Context», *Urban Affairs Review*, 39 (julio 2004), pp. 720-757.





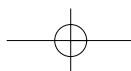
les según les convenga. Los gobiernos locales también se han adaptado a una decreciente presencia federal en forma de asistencia financiera y la perspectiva del incremento de la ayuda federal en un futuro cercano parece remota. Además, los gobiernos locales continúan presionando a los estados y al gobierno federal para aliviar la presión regulatoria reduciendo mandatos sin apoyo financiero, proveyendo mayor acceso al ingreso por rentas públicas y permitiendo la entrada de asociaciones público-privadas en la financiación de proyectos y prestación de servicios.

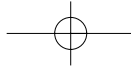
En resumen, los gobiernos locales siguen buscando mayor flexibilidad y más autonomía operativa y financiera. A medida que se acelera la globalización, el movimiento de capital y trabajo, la capacidad de los gobiernos locales para satisfacer las necesidades cambiantes de los residentes, inmigrantes (especialmente en vivienda y educación) y empresas, está en tela de juicio. Otra área crítica para los gobiernos locales es el transporte. Los puertos, carreteras, sistemas de tráfico y otros sistemas de transporte son, con frecuencia, propiedad de los gobiernos locales y gestionados por ellos (aunque el sector privado está adquiriendo una mayor presencia en el funcionamiento de las instalaciones e incluso siendo propietaria de autopistas de peaje), los cuales demandan autonomía y flexibilidad en el diseño de un paquete financiero apropiado, la construcción de las infraestructuras, y la puesta en marcha de sus planes rápidamente. Pero estas demandas de modernización de infraestructuras de transporte, como puertos de carga, pistas más largas para las aeronaves, infraestructuras para trenes de alta velocidad y autopistas inteligentes, llegan en un momento en el que ni las reparaciones ni el mantenimiento de las infraestructuras existentes cuentan con la financiación suficiente. La Sociedad Americana de Ingenieros Civiles estima el retraso en el mantenimiento, en todo el país, incluyendo las infraestructuras de servicios federales y de los estados, en 1,6 billones de dólares⁶². Corregir estos retrasos y afrontar las nuevas demandas de la economía global, va a requerir recursos adicionales de los gobiernos locales, tales como la formación de sociedades público-privadas, la supresión de las restricciones de endeudamiento, mayor rapidez en la planificación y la mejora de la capacidad de gestión, mediante la modernización la ejecución del presupuesto y cuestiones similares⁶³.

Pero, a la vez que los gobiernos locales están demandando mayor autonomía para dar forma a sus propios asuntos y para elaborar las políticas que correspondan a problemas que ellos consideran únicos, los gobiernos locales dentro de las regiones nacionales tam-

⁶² American Society of Civil Engineers (ASCE), «Report Card for American Infrastructure: 2005 Grades», <http://www.asce.org/reportcard/2005/page.cfm?id=103> (revisado el 30 de enero de 2008).

⁶³ Vid., por ejemplo, W. F. MARCUSON III, «Fixing America's Crumbling Infrastructure: A Call to Action for All», *Public Works Management and Policy*, 12 (enero 2008), pp. 473-475; The Urban Land Institute and Ernst & Young, *Infrastructure 2007: A Global Perspective* (Washington, DC, Urban Land Institute, 2007); M. CLEMMITT, «Aging Infrastructure: Is Neglected Maintenance Putting Americans in Danger?», *CQ Researcher*, 17, núm. 4 (28 de septiembre de 2007), pp. 793-816; B. KATZ, C. GEISSLER y R. PUENTES, «America's Infrastructure: Ramping Up or Crashing Down?», octubre 2007, http://www.brookings.edu/papers/2008/01_infrastructure_katz_puentes.aspx (revisado el 30 de enero de 2008); y M. A. PAGANO y D. PERRY, «Financing Infrastructure in the 21st Century City», *Public Works Management and Policy*, 13, núm. 1 (julio 2008), pp. 22-38.





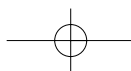
bién entienden que necesitan cooperar, trabajar juntos y progresar. Aunque muchas de las ciudades del centro de la nación están creciendo en población, la mayoría del crecimiento desde 1950 ha sido en los suburbios. Los suburbios, que son principalmente residenciales por naturaleza, han entendido cada vez más que su crecimiento y supervivencia depende del bienestar económico de la región, lo que incluye la capital de la región y otras áreas de trabajo. Los acuerdos interlocales formales de obligado cumplimiento, así como los acuerdos informales de cooperación entre los gobiernos locales de la región han ido en aumento. En Chicago, por ejemplo, los municipios suburbanos y la ciudad de Chicago colaboraron en la creación del *Metropolitan Mayors Caucus* (comisión política) como un punto de reunión para sacar a la luz las preocupaciones comunes que afronta la región⁶⁴.

La forma en que los gobiernos locales se adapten a estas importantes fuerzas va a influir en la configuración de unas instituciones de gobierno locales, que serán diferentes de las estructuras anteriores. Cuán diferentes, es algo que aún se desconoce. Lo que sí se sabe es que las regiones metropolitanas no pueden ser entendidas hoy concentrándose sólo en la ciudad más importante o en los gobiernos de la región. En lugar de eso, la multiplicidad de partes interesadas de los sectores privados y no lucrativos, además de los cientos de instituciones del gobierno, constituyen la estructura gubernamental de las regiones metropolitanas. Más actores, más gobiernos y estructuras más enmarañadas van a caracterizar la nueva apariencia de los gobiernos locales y el gobierno metropolitano en un futuro previsible. El *patchwork quilt* de los gobiernos locales se volverá, muy probablemente, más complejo y abigarrado.

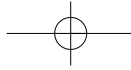
XII. BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R.: «Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems», en M. A. PAGANO y R. LEONARDI (eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, Basingstoke, UK, y New York, Palgrave, 2007, pp. 248-84.
- *Intergovernmental Management: Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*, Albany, State University of New York Press, 1986.
- AGRANOFF, R., y MCGUIRE, M.: *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2003.
- ARONSON, J. R., y SCHWARTZ, E. (eds.): *Management Policies in Local Government Finance*, Washington, DC, International City Management Association, 1975.
- BARNES, W. R., y LEDEBUR, L.: *The New Regional Economies: The US Common Market and the Global Economy*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1998.
- BENTON, J. E.: «County Government Structure and County Revenue Policy: What Is the Connection?», *State and Local Government Review*, 35, núm. 2, primavera 2003.

⁶⁴ Vid., por ejemplo, D. K. HAMILTON, «Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago», *Journal of Urban Affairs*, 24 (2002), pp. 403-423. Una aproximación de la importancia de la dinámica de la cooperación regional, vid. R. C. LONGWORTH, *Caught in the Middle: America's Heartland in the Age of Globalism* (New York, Bloomsbury, 2008).



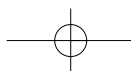
- *Counties as Service Delivery Agents: Changing Expectations and Roles*, Westport, CT, Praeger, 2002.
- BERMAN, D.: «Takeovers of Local Governments», *Publius: The Journal of Federalism*, 25, verano 1995, pp. 55-70.
- BOWMAN, A. O. M., «Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions», *Journal of Public Administration and Research*, 14, 2004, pp. 535-546.
- BURNS, N.: *The Formation of American Local Governments: Private Values in Public Institutions*, Oxford, UK, Oxford University Press, 1994.
- CAMPBELL, R. W., y DURNING, D.: «Is City-County Consolidation Good Policy? A Symposium», *Public Administration Quarterly*, 24, verano 2000.
- CANADÁ, B.: *Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History*, Washington, DC, Congressional Research Service, 2003.
- CARR, J.: «Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment», *Political Research Quarterly*, 59, septiembre 2006.
- CLARKE, S., y GAILE, G.: *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.
- CLEMMITT, M.: «Aging Infrastructure: Is Neglected Maintenance Putting Americans in Danger?», *CQ Researcher*, 17, núm. 4, 28 de septiembre de 2007, pp. 793-816.
- COLE, R. L., y KINCAID, J.: «Public Opinion on US Federal and Intergovernmental Issues in 2006: Continuity and Change», *Publius: The Journal of Federalism*, 36, verano 2006, pp. 443-59.
- CONLAN, T. J.: *From New Federalism to Devolution*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998.
- COSTA, D. L., y KAHN, M. E.: «Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective», *Perspectives on Politics*, 1, 2003, pp. 103-12.
- DINAN, J.: «United States of America», en K. LE ROY y C. SAUNDERS (eds.), *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, pp. 316-343, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006.
- DODGE, W.: *Regional Excellence*, Washington, DC, National League of Cities, 1996.
- ELAZAR, D. J.: *The American Mosaic: The Impact of Space, Time and Culture on American Politics*, Boulder, CO, Westview, 1994.
- FEIOCK, R. C. (ed.): *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2004.
- «Metropolitan Governance and Institutional Collective Action», *Urban Affairs Review*, 44, núm. 3, enero 2009, pp. 356-77.
- FOSTER, K. A.: *Political Economy of Special-Purpose Government*, Washington, DC, Georgetown University Press, 1997.
- FOX, W.: «United States of America», en A. SHAH (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007, pp. 344-69.
- GAINESBOROUGH, J.: «Slow Growth and Urban Sprawl: Support for a New Regional Agenda?», *Urban Affairs Review*, 37, mayo 2002, pp. 728-44.
- GLASZE, G.; WEBSTER, C., y FRANTZ, K. (eds.): *Private Cities*, London, UK, y New York, Routledge, 2006.
- HAMILTON, D. K.: «Regimes and Regional Governance: The Case of Chicago», *Journal of Urban Affairs*, 24, 2002, pp. 403-23.
- HARNEY, D. F., y LEROUX, K.: *Service Contracting: A Local Government Guide*, Washington, DC, ICMA Press, 2007.

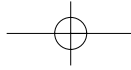


Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América

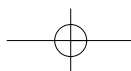
215

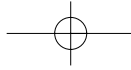
- HENDRICK, R.: «Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities», *Urban Affairs Review*, 40, septiembre 2004, pp. 78-114.
- HOO, S.; MURRAY, S., y RUEBEN, K.: «Education Spending and Changing Revenue Sources», *State Tax Notes*, 10 de abril de 2006.
- JOHNSON, C., y MAN, J.: *Tax Increment Financing and Economic Development*, Albany, State University of New York Press, 2001.
- KATZ, E.: «United States of America», en A. MAJEED, R. L. WATTS y D. M. BROWN (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries: A Global Dialogue on Federalism*, pp. 295-321, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006.
- KELLEHER, C., y LOWERY, D.: «Political Participation and Metropolitan Institutional Context», *Urban Affairs Review*, 39, julio 2004, pp. 720-757.
- KELLY, J.: *State Mandates: Fiscal Notes, Reimbursement, and Anti-Mandate Strategies*, Washington, DC, National League of Cities, 1992.
- KENYON, D. A., y KINCAID, J. (eds.): *Competition among State and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, DC, Urban Institute Press, 1991.
- *Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System?*, Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1991.
- KINCAID, J.: «From Cooperation to Coercion in American Federalism: Housing, Fragmentation, and Preemption, 1780-1992», *Journal of Law and Politics*, 9, invierno 1993, pp. 333-433.
- KRANE, D.; RIGOS, P. N., y HILL Jr., M. G.: *Home Rule in America: A Fifty-State Handbook*, Washington, DC, CQ Press, 2000.
- LONGWORTH, R. C.: *Caught in the Middle: America's Heartland in the Age of Globalism*, New York, Bloomsbury, 2008.
- MARCUSON III, W. F.: «Fixing America's Crumbling Infrastructure: A Call to Action for All», *Public Works Management and Policy*, 12, enero 2008, pp. 473-5.
- MCCABE, B.: «Special-District Formation among the States», *State and Local Government Review*, 32, 2000.
- MCKENZIE, E.: *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*, New Haven, CT, Yale University Press, 1994.
- MILLER, D. Y.: *The Regional Governing of Metropolitan America*, Boulder, CO, Westview, 2002.
- MILLER, D.; MIRANDA, R.; ROQUE, R., y WILF, C.: «The Fiscal Organization of Metropolitan Areas: The Allegheny County Case Reconsidered», *Publius: The Journal of Federalism* 25, Fall 1995, pp. 19-35.
- MILWARD, H. B., y PROVAN, K. G.: «Governing the Hollow State», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, abril 2000, pp. 359-79.
- MONKONNEN, E.: *The Local State: Public Money and the American Cities*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1995.
- MORGAN, D., y HIRLINGER, M.: «Intergovernmental Service Contracts», *Urban Affairs Quarterly*, 27, 1991, pp. 128-44.
- MULLINS, D., y WALLIN, B.: «Tax and Expenditure Limitations: An Overview», *Public Budgeting and Finance*, 24, invierno 2004, pp. 2-15.
- NORRIS, D.: «Whither Metropolitan Governance», *Urban Affairs Review*, 36, marzo 2001.
- OAKERSON, R.: *Governing Local Public Economies*, Oakland, CA, ICS Press, 1999.
- ORFIELD, M.: *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1997.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.





- OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M., y WARREN, R.: «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry», *American Political Science Review*, 55, diciembre 1961, pp. 831-842.
- PAGANO, M. A.: «Good Governance in Federal Polities: Issues for the 21st Century», en K. J. AZAM (ed.), *Federalism and Good Governance: Issues across Cultures*, 11-22, New Delhi, South Asian Publishers, 1998.
- «In the Eye of the Beholder: The Dynamics of Federalism», en M. A. PAGANO y R. LEONARDI (eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, Basingstoke, UK, y New York, Palgrave, 2007, pp. 1-18.
- «Metropolitan Limits: Intrametropolitan Disparities and Governance in US Laboratories of Democracy», en A. ALTSHULER, W. MORRILL, H. WOLMAN y F. MITCHELL (eds.), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, Washington, DC, National Academy Press, 1999, pp. 253-92.
- PAGANO, M. A., y PERRY, D.: «Financing Infrastructure in the 21st Century City», *Public Works Management and Policy*, 13, núm. 1, julio 2008, pp. 22-38.
- PARKS, R., y OAKERSON, R.: «Comparative Metropolitan Organization: Service Production and Governance Structures in St. Louis (MO) and Allegheny County (PA)», *Publius: The Journal of Federalism*, 23, diciembre 1993, pp. 19-39.
- PERRY, D. (ed.): *Building the Public City*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1995.
- POSNER, P.: «The Politics of Coercive Federalism», *Publius: The Journal of Federalism*, 37, verano 2007, pp. 390-412.
- *The Politics of Unfunded Mandates*, New York, New York University Press, 1998.
- PRESSMAN, J.: *Federal Programs and City Politics*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- SASSEN, S.: *The Global City*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- SBRAGIA, A.: *Debt Wish: Entrepreneurial Cities, US Federalism, and Economic Development*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 1996.
- SCHNEIDER, M.: *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 1989.
- SEYLER, W. C.: «Interlocal Relations: Cooperation», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416, 1974, pp. 158-169.
- STEPHENS, G. R., y WIKSTROM, N.: *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford University Press, 2000.
- TARR, G. A.: «United States of America», en J. KINCAID y G. A. TARR, *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 381-408.
- THURMAIER, K., y WOOD, C.: «Interlocal Agreements as Social Networks: Picket Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City», *Public Administration Review*, 62, 2002, pp. 585-98.
- TIEBOUT, C.: «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-24.
- US ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Measuring Local Discretionary Authority*, Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1981.
- *Metropolitan Organization: The Allegheny County Case*, Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1992.
- *The Organization of Local Public Economies*, Washington, DC, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987.



**Los gobiernos locales en los Estados Unidos de América**

217

- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE: *Legislative Mandates: State Experiences Offer Insights into Federal Action*, Washington, DC, GAO, 1988.
- VOGEL, R. K., y SAVITCH, H. V. (eds.): *Regional Politics: America in a Post-City Age*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1996.
- «Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville», *State and Local Government Review*, 32, 2000.
- WALLIN, B.: *From Revenue Sharing to Deficit Sharing*, Washington, DC, Georgetown University Press, 1998.
- WALLIS, A.: «The Third Wave: Current Trends in Regional Governance», *National Civic Review*, 83, 1994.
- WEBER, R.: «Equity and Entrepreneurialism: The Impact of Tax Increment Financing on School District Finances», *Urban Affairs Review*, 38, mayo 2003, pp. 619-644.
- WEIR, M.; WOLMAN, H., y SWANSTROM, T.: «The Calculus of Coalitions: Cities, Suburbs, and the Metropolitan Agenda», *Urban Affairs Review*, 40, julio 2005, pp. 730-60.
- WRIGHT, D.: *Understanding Intergovernmental Relations*, 3.^a ed., Pacific Grove, CA, Brooks and Cole, 1988.
- ZIMMERMAN, J. F.: *State-Local Relations: A Partnership Approach*, 2.^a ed., Westport, CT, Greenwood, 1995.

