

liosa visión del proceso legislativo y presupuestal. Igual que uno previo, con su “minimanual”, es muy completo y útil.

La última sección del libro contiene dos capítulos que se concentran en algunas de las implicaciones distributivas de la reforma del gobierno. Estos dos capítulos, agrupados en el tema de “presupuesto y política social”, estudian los resultados distributivos del gasto gubernamental y la política en materia de salud. Al parecer lo ganado con el gasto social ha sido bastante modesto. A diferencia de lo que ocurría en la década de 1970, el gasto social ya no parece estar aumentando la desigualdad, pero los logros posteriores a ese gasto siguen sin ser tan grandes como deberían. El penúltimo capítulo, como para destacar esos puntos, se concentra en las políticas de atención a la salud y específicamente en cómo se descentralizaron en México los programas de salud. El último capítulo continúa con el tema de la capacidad administrativa heterogénea, y sugiere que varios municipios fueron mejores que otros para poner en práctica sus medidas políticas. Al mismo tiempo, se sugiere que los incentivos no estaban claros y que sigue siendo muy importante medir de manera sistemática los resultados del programa.

En conjunto, aunque el tono general es crítico, resulta evidente que los diversos estudios procuran ser constructivos y ofrecer sugerencias poten-

ciales para una política. Por ejemplo, llevar la transparencia y la eficacia de la administración a los niveles internacionales mejoraría la confianza en el gobierno central y, al mismo tiempo, le permitiría a éste poner en práctica programas que pudiesen auspiciar el desarrollo económico. Como es de esperar, las sugerencias son congruentes con los estudios que, en general, son muy completos. Los resultados indican que las sugerencias en materia de políticas a seguir, y los estudios que las sustentan, serían una valiosísima lectura para los responsables de elaborar la política y los estudiosos de la política pública.

.....
Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance, por Merilee S. Grindle, Princeton, Princeton University Press, 2007, 248 pp.

Jonathan Hiskey, Vanderbilt University

En el centro de la segunda generación de reformas económicas y políticas en América Latina a lo largo de los últimos veinte años se encontraba el esfuerzo por compartir la “tradicción centralista”, transfiriendo cada vez más responsabilidades gubernamentales a los niveles provincial y local. Quienes proponen esta estrategia de descentralización suelen plantear, como razón

para esas reformas, el mejoramiento del desempeño del gobierno y la democracia. Y si bien abunda la investigación en torno a la descentralización, se han llevado a cabo pocas valoraciones *sistemáticas* de estas propuestas centrales en el contexto de democracias emergentes, con un legado de sistemas de gobierno sumamente centralizados. Hasta el momento gran parte de la investigación evaluadora de la descentralización se ha basado en gran medida en estudios de caso o en evaluaciones transnacionales, más amplias, de las implicaciones del desarrollo político y económico que subyace a las transferencias, muchas veces dramáticas, de las responsabilidades de gobierno. Con *Going Local*, Merilee Grindle ofrece un nuevo marco de referencia para valorar futuros estudios de los resultados de la descentralización. Por medio de una estrategia de investigación innovadora y bien ejecutada, y de un análisis excelente, la obra ofrece un notable prototipo de una descripción empíricamente rigurosa, lograda mediante métodos múltiples, de la manera en que las reformas descentralizadas han afectado las actitudes, acciones y políticas de los funcionarios de los gobiernos locales y –más importante aún– el desempeño de sus gobiernos.

Con una impresionante acumulación de múltiples tipos de datos, Grindle se propone explicar las variaciones en el desempeño del gobierno local durante el punto culminante de las re-

formas de la descentralización mexicana, dirigiendo su energía analítica a cuatro proposiciones que suelen postularse como determinantes de los éxitos y fracasos de la descentralización. Finalmente, la historia de los resultados de la descentralización que narra Grindle involucra un proceso sumamente interactivo entre sus cuatro variables independientes: la competencia electoral, la disposición emprendedora en materia de medidas políticas, la modernización de las operaciones gubernamentales y el activismo de la sociedad civil. La variación local entre estas cuatro dimensiones resulta esencial para comprender de qué manera la descentralización ha afectado la eficiencia y efectividad de la gobernanza. De modo que a quienes buscan comprender mejor cuándo, dónde y por qué pueden tener o no éxito las reformas de la descentralización Grindle no sólo les proporciona un cúmulo de hallazgos y percepciones en relación con ello, sino también un ejemplo prototípico de cómo deben seguirse explorando y poniendo a prueba, en el futuro, algunos de sus hallazgos.

Además de brindar una descripción magníficamente escrita y atractiva de la multitud de retos y obstáculos a los que tuvieron que hacerles frente los políticos locales que se adaptaban al nuevo mundo del gobierno descentralizado en México, la característica que distingue a esta obra de la mayoría de los demás trabajos sobre des-

centralización es la estrategia de la investigación que la produjo. En un perfecto ejemplo de análisis comparativo que procura evitar los riesgos de los estudios de caso, así como los de un trabajo transnacional de muestreo grande, y también aprovechar las fortalezas de ambos enfoques, *Going Local* evalúa el impacto de las reformas de la descentralización de México en treinta municipios de tamaño medio en seis de los 31 estados del país. Como lo señala Grindle, el diseño de la investigación sostiene, esencialmente, que las reformas de la descentralización son, en sí mismas, constantes, e incluye casos que varían de una manera enorme en lo referido a diversas variables fundamentales. Esta estrategia le proporciona una mayor capacidad analítica para llevar a cabo un análisis sistemático de patrones comunes a las historias de los éxitos y, por otro lado, a las de los fracasos. Al mismo tiempo, el hecho de que seleccione un número manejable de casos permite que Grindle y su equipo de investigación vayan más allá de los típicos análisis estadísticos de muestras grandes, carentes de contexto, que muchas veces dejan libradas a la imaginación las formas precisas en las que realmente interactúan y se afectan mutuamente, en el terreno, las variables relevantes. Aunque el enfoque de Grindle no carece de defectos, representa, en mi opinión, uno de los esfuerzos más amplios para superar la brecha de los estudios de caso con muestras grandes.

El análisis empírico de los treinta casos se basa en un índice de desempeño gubernamental que Grindle construye mediante la sumatoria de una serie de indicadores de categorías analíticas destinados a evaluar, en los gobiernos locales, la eficiencia, efectividad, capacidad de respuesta, orientación del desarrollo e iniciativas tomadas por los funcionarios locales para mejorar cualquiera de esas áreas. Luego el índice proporciona la métrica de la variable dependiente sobre la cual basa Grindle sus análisis subsecuentes del papel que desempeñan factores tales como la competencia política y la sociedad civil en los resultados de la descentralización. Aunque podrían objetarse algunos de los indicadores incluidos en el índice de desempeño del gobierno y los pesos relativos que la autora le asigna a cada uno para poder llegar a los valores definitivos de desempeño, el esfuerzo por valorar el desempeño gubernamental de una manera que va más allá de las percepciones ciudadanas o los datos censales de los hogares representa una enorme contribución a las futuras investigaciones sobre descentralización. Además de los múltiples análisis estadísticos de estos datos que efectúa Grindle para poner a prueba las propuestas centrales de su trabajo, los refuerza con una narración enriquecida por las entrevistas, que le dan “vida real” al esqueleto estadístico. La combinación de estos enfoques hace posible la

construcción de un sólido *corpus* de evidencias que apoyan las conclusiones fundamentales a las que se llega en *Going Local*.

La naturaleza interactiva de estas conclusiones es la otra contribución notable de esta obra. Grindle se propone, explícitamente, analizar de qué manera las principales variables que le interesan se refuerzan o debilitan mutuamente en el proceso de examinar los resultados de los treinta casos en términos de gobernanza. El lector comprende casi desde el inicio que la descripción que hace la autora de los resultados de la descentralización dista mucho de la explicación tipo “causas *x*, razones *y*” a la cual parecen llegar, con tanta frecuencia, tantos especialistas. En cambio, nos ofrece una versión sumamente condicional pero mucho más realista de la manera en que realmente se manifiestan, en los gobiernos locales, las reformas de la descentralización. Y en estos modelos interactivos de resultados de la descentralización se entrelazan los diversos legados culturales y políticos de los municipios, que configuran los intentos oficiales de hacer que funcione la descentralización: “[e]n particular la manera en que los funcionarios públicos y los ciudadanos procuraron resolver las restricciones de los recursos recordaba las formas, existentes desde largo tiempo atrás, en las que los niveles de gobierno interactuaban entre sí y los ciudadanos interactuaban con el

Estado” (p. 167). Con un conjunto tan complejo de factores que tironean en múltiples direcciones, Grindle subraya la dificultad de llegar a explicaciones sistemáticas y lineales de los resultados de la descentralización, y llega a la conclusión de que la “[d]escentralización no es un proceso lineal ni consistente y puede sufrir tanto retrocesos como avances” (p. 178). Aunque tal vez no satisfaga a quienes en el mundo se proponen realizar esfuerzos de descentralización y buscar respuestas respecto a cómo lograr una descentralización absolutamente exitosa, la versión detallada pero compleja que da Grindle acerca de los factores que, de una u otra forma, influyen sobre los resultados de la descentralización definitivamente resulta esencial para quienes deseen mejorar su programa de descentralización, porque sólo si se presta atención a las interacciones del pasado y el presente, la estructura y el organismo, los ciudadanos y los políticos, pueden realizarse progresos en esta área de la investigación, y el trabajo de Grindle proporciona un verdadero plano para poner en marcha esa tarea.

Como ya se señaló, es posible encontrar, en *Going Local*, uno que otro defecto en las mediciones que se emplean y las conclusiones que se extraen. Por ejemplo, en ocasiones se observa la tendencia a generalizar determinado patrón hallado en unos cuantos municipios más allá de lo que

parecen permitir los datos. Pero los especialistas podrán convertir estas conclusiones en propuestas para futuros trabajos acerca del impacto de la descentralización, con lo que esa debilidad ocasional de la obra se transformará en una de sus fortalezas, que se hará visible en la investigación futura sobre esas cuestiones. En conjunto la obra estará sin duda en manos de todos los que se interesen por comprender uno de los cambios políticos más generalizados y con mayores consecuencias que están teniendo lugar ahora en gran parte del mundo en desarrollo.

.....
The United States and Right-Wing Dictatorships, por David F. Schmitz, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, 263 pp.

Patricio Navia,
 Universidad Diego de Portales

“Pero si siempre fui peronista, nunca me metí en política”, dice un personaje en *No habrá más pena ni olvido*, la novela de Osvaldo Soriano, inspirada en el retorno de Perón en 1973 y los conflictos internos que eso produjo entre peronistas de izquierda y de derecha. Soriano magistralmente subraya la confusión ideológica y el oportunismo que rodeaba los conflictos políticos durante la guerra fría en América Latina.

En *The United States and Right-Wing Dictatorships*, Schmitz supone posturas ideológicamente mucho más definidas en los gobiernos militares del tercer mundo. Ya que su estudio parte de una visión dicotómica de Washington en los años de la guerra fría, los gobiernos del tercer mundo son rápidamente catalogados como aliados o enemigos de Estados Unidos. Autor de *Thank God They're on Our Side: The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965* (1999), Schmitz analiza en este nuevo libro el apoyo de Estados Unidos a dictaduras de derecha entre 1960 y el fin de la guerra fría. Citando al presidente Kennedy cuando se discutía la inestabilidad política en la República Dominicana en 1961, Schmitz resume perfectamente la lógica estadounidense. Kennedy identificó tres posibilidades, “en orden descendiente de preferencia: un régimen democrático decente, la continuación del régimen de Trujillo o un régimen como el de [Fidel] Castro. Deberíamos aspirar al primero, pero realmente no podemos renunciar al segundo hasta que estemos seguros de poder evitar el tercero” (Kennedy en Schmitz, 2006, p. 4).

Ante la posibilidad de que revoluciones exitosas llevaran al poder a gobiernos simpatizantes de la Unión Soviética, Estados Unidos prefirió tolerar gobiernos autoritarios aliados. De hecho, Washington distinguió entre “gobierno autoritario” (que se oponía al