

.....
Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance de Merilee S. Grindle, (Princeton, Princeton University Press, 2007, 248 p.)¹

Sergio Cárdenas Denham

Una de las experiencias observadas en alguno de los municipios visitados como parte del estudio que da origen al libro *Going local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, de Merilee S. Grindle, sirve para ilustrar uno de los factores que han determinado la forma como los gobiernos municipales en México han respondido a los procesos de descentralización, factores que son objeto de estudio en este libro:

¹ El autor desea mencionar que formó parte del equipo de investigación que colaboró con la Dra. Grindle para la elaboración de este libro. Las interpretaciones del texto son responsabilidad exclusiva del autor.

Ante cambios de afiliación partidista entre algunos de los regidores electos que provocaron que perdiera la mayoría en el cabildo, el presidente municipal debe compartir la designación de funcionarios con otros partidos políticos para poder iniciar su gestión. Los resultados fueron observados rápidamente: las grúas del Departamento de Tránsito (a cargo ahora de un titular propuesto por un partido distinto al del presidente municipal) se encontraban en desuso por haber sido transferidas al área de seguridad pública. Los programas de combate a la pobreza urbana se administraban desde el área de desarrollo rural y en medio de tan particular distribución de recursos y funciones sólo el departamento de turismo destacaba por su relativa funcionalidad, con un titular nombrado no por su afiliación partidista sino por su condición de funcionario bilingüe.

Merilee Grindle documenta y analiza con evidencia obtenida a través de la

realización de más de 500 entrevistas en treinta municipios de seis entidades federativas mexicanas, diversos factores que determinan la forma en que los gobiernos municipales se adaptan y responden ante las oportunidades que generan los procesos de descentralización. Con un análisis detallado y minucioso, la autora contribuye a describir y clarificar cuales son los cambios observados en la gobernanza de los gobiernos municipales derivados de los procesos de descentralización implementados en las últimas décadas, aportando elementos para comprender cómo surgen y evolucionan las propuestas de “transiciones políticas, administrativas y fiscales” iniciadas en el uso de las nuevas facultades transferidas a los gobiernos municipales.

Asumiendo que los procesos de descentralización no son lineales ni homogéneos, Merilee Grindle propone que para poder entender las distintas respuestas de los gobiernos municipales a los procesos de descentralización es necesario analizar, además de los aspectos históricos o las capacidades institucionales disponibles, al menos cuatro aspectos fundamentales: las dinámicas relacionadas con el incremento de la competencia electoral, la manera en que surgen y se ejercen liderazgos innova-

dores locales, las características de las iniciativas en materia de modernización administrativa y la forma en que la sociedad civil se involucra en los asuntos públicos.

La autora demuestra que la relación entre una mayor competencia electoral y una mejor gobernanza en el ámbito municipal es todavía débil, lo cual es una aportación interesante si consideramos que en el ámbito municipal es en donde más se ha presentado la alternancia de partidos en el poder. Aunque la autora menciona que una mayor competencia política definitivamente ha influido en el comportamiento de los administradores y políticos locales, también señala que existen pendientes fundamentales para desterrar viejas prácticas a las que se suma una relativa inexperiencia para lidiar con escenarios de pluralidad, inexperiencia que en ocasiones se ha visto materializada en conflictos y parálisis gubernamental. Esta lección nos recuerda la dificultad que representa “almacenar vino nuevo en odres viejos”, así como el costo que toda curva de aprendizaje representa en los procesos de transformación.

Un segundo factor resaltado en el libro de Merilee Grindle es la relación que existiría entre la participación en los

asuntos públicos de líderes innovadores y la mejora en el desempeño de los gobiernos municipales. Si bien la relación positiva entre ambos factores podría resultar predecible (aunque no necesariamente de fácil comprobación sin evidencia como la que aporta), la mayor contribución en este tema se encuentra en el interés por comprender los aspectos que afectarían la continuidad de dichos liderazgos en la conducción de los gobiernos municipales, particularmente cuando factores como las expectativas contradictorias entre la población y una falta de institucionalización ponen en riesgo los beneficios generados por la incorporación de liderazgos innovadores en el ámbito público. Esto último nos recuerda la importancia de comprender los procesos que afectan la continuidad de las políticas municipales.

El tercer factor analizado en este libro se relaciona con la construcción de capacidades locales. Aunque los procesos de modernización administrativa han sido objeto de diversos y amplios estudios, en este tema la profesora Grindle documenta no solamente el efecto favorable de la implementación de esta clase de iniciativas en la calidad del desempeño gubernamental, sino que enfatiza

la necesidad de estudiar las dinámicas de negociación que permitirán iniciar y en su caso dar continuidad a este tipo de intervenciones. En un contexto en el que la continuidad de políticas y la negociación de acuerdos políticos duraderos son retos importantes, resalta aún más la necesidad de contar con promotores políticos que garanticen una implantación adecuada de las acciones de modernización administrativa, evitando acciones por decreto o basadas en liderazgos deficientes que serían la antesala de iniciativas fallidas.

Finalmente, en lo que respecta a la participación de la sociedad civil, uno de los baluartes de los procesos de descentralización, los casos presentados en este libro permitirían sustentar un optimismo reservado sobre la capacidad de movilización que tendrían los ciudadanos para influir en las políticas gubernamentales, aunque con una grave limitante en lo que respecta al control de la gestión de los funcionarios públicos. Si bien la autora encuentra que no es posible encontrar una correlación directa entre el activismo ciudadano y la calidad de la gestión gubernamental, es evidente que las organizaciones ciudadanas comienzan a influir en la hechura de políticas y de manera incipiente

comienzan a recorrer caminos para tener mayor control sobre sus autoridades.

Adicionalmente a los factores mencionados anteriormente, el libro incluye un capítulo para analizar algunas innovaciones municipales que se encontraron en los municipios visitados. En este punto, si bien la existencia de innovaciones podría sugerir un panorama favorable en la gestión de los gobiernos municipales, la autora sugiere que en tanto no se avance en el tema de la continuidad de políticas será difícil que las prácticas que han impactado favorablemente a la población se conviertan en actividades permanentes, sin que sea un factor determinante quiénes las inician o quiénes se encuentren al frente del gobierno municipal.

Los procesos de descentralización en México han sido estudiados desde muy distintas perspectivas, desde aproximaciones históricas hasta con estudios de caso que buscan reproducir innovaciones y buenas prácticas. El libro *Going Local...* realiza una contribución importante no solamente por analizar la diversidad de respuestas a los procesos de descentralización y los factores que las determinan, sino porque permite entender las interacciones que se viven entre los procesos de descentralización y

democratización desde la perspectiva de los gobiernos municipales, esfuerzo que requiere capturar dinámicas que, como la misma autora sugiere, no son únicamente respuestas a presiones de niveles superiores o inferiores sino a los propios ritmos de la vida política local. Aunque estudiar procesos de descentralización desarrollados en un contexto de desigualdades regionales, cacicazgos y falta de capacidad institucional podría fácilmente convertirse en una descripción de una profecía cumplida sobre la presencia de conflicto y corrupción, Merilee Grindle nos recuerda que en el rompecabezas en el que se encuentra dividido el país, comprender los efectos de los procesos descentralizadores requiere poner en un mismo plano las expectativas que genera la vida democrática junto con los costos que implica vivir en un contexto de mayor pluralidad y de negociación permanente de intereses.