

**BUEN GOBIERNO LOCAL, MEJORES PRÁCTICAS Y GESTIÓN DEL
CONOCIMIENTO:** los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación
de saber sobre desarrollo municipal y local

Mario Rosales y
Juan Carlos Hernández¹

Síntesis

Los procesos de descentralización realizados en los países de Latinoamérica, iniciados durante la década de los ochenta y noventa hasta ahora, se traducen en cambios importantes, como la elección democrática de todas las autoridades locales, un aumento significativo de los recursos municipales, nuevos espacios de participación y mejoras tanto en la gestión municipal, como en los servicios proveídos a los ciudadanos. Un resultado cualitativo destacable es el surgimiento de formas de gestión más abiertas, participativas y colaborativas, que se expresan en la noción de buen gobierno local.

Estos cambios han dado lugar a la creación de bancos de buenas prácticas, como los de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú que aquí se analizan.

Este texto releva sus fortalezas y debilidades principales, realiza un análisis de sus enfoques, contenidos e impactos. Así, propone ampliar el marco conceptual con que registra y analiza estas buenas prácticas, dando más atención a aquellas originadas por los actores locales y su dinámica de acción. También sugiere formas de mejorar el levantamiento de experiencias con uso de nuevas herramientas de conocimiento, del seguimiento de una selección de las mejores y diversificando los medios para difundirlas.

Finalmente, se propone ligar de mejor manera los contenidos de los portales de buenas prácticas con los debates sobre las opciones de desarrollo sustentable, de modo de apoyar más efectivamente los esfuerzos de los actores y movimientos sociales locales que las impulsan y sustentan.

¹ Mario Rosales es Cientista Social graduado en la Universidad Católica de Lyon, Francia y posee un magister en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (Quito). Juan Carlos Hernández es sociólogo, graduado en la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Santiago y es Magister en Dirección y Gestión Pública Local de la Universidad Carlos III de Madrid, España.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es analizar los esfuerzos realizados en las últimas décadas en América Latina por identificar, reunir y difundir las mejores prácticas de gestión municipal y desarrollo local. Para ello tomaremos como referencia los bancos de buenas prácticas² de este tipo de Chile, Brasil, México, Perú, Argentina, asociados entre ellos por la Corporación Innovación y Ciudadanía³, los que reúnen centenas de experiencias relevantes en cada país y miles de ellas a nivel subcontinental. No obstante, centraremos nuestra atención y argumentación en aquellas prácticas que se relacionan, directa o indirectamente, con la gestión de los gobiernos locales.

Para identificar, documentar y difundir las mejores prácticas, las instituciones que lideran el montaje de estos bancos han establecido concursos y premiaciones anuales o bianuales, seleccionando buenas prácticas y asignándoles premios de estímulo a la innovación y a la buena gestión. También han publicado libros con recopilaciones de las mejores experiencias identificadas en los diversos países.

El supuesto que hay detrás de este gran esfuerzo es que reunir esta información acerca del mejor modo de resolver los problemas de los territorios, iba a desatar un gran debate conceptual y operativo. También, que iba a permitir a los responsables de la gestión municipal y el desarrollo local contar con una herramienta poderosa para acceder a un mejor conocimiento sobre el saber local, que surge o se aplica en los territorios municipales.

No obstante, los resultados son menores que los previstos. Los alcaldes, líderes políticos o comunitarios no se han volcado a examinar la información existente en los bancos, para extraer desde allí los modelos de gestión y los métodos más adecuados para mejorar sus propias experiencias locales. No es que los bancos no sean utilizados, de hecho lo son y de manera bastante masiva, pero quienes recurren mayormente a estas fuentes no son las autoridades políticas o los líderes de las iniciativas de desarrollo local a quienes se pretende apoyar.

¿Qué ha ocurrido? Desde ya, que el surgimiento y extensión de fenómeno internet a escala planetaria ha generado una proliferación exponencial de información y datos. Por tanto, quienes deben ser los usuarios regulares de los bancos enfrentan limitaciones de tiempo y espacio para revisar y procesar la masa enorme de datos, documentos e informes disponibles. Internet actúa como una barrera de si misma.

Empero, la proliferación de datos, documentos o estudios no constituye argumento suficiente para explicar el impacto limitado de la documentación sobre buenas prácticas. Es necesario hurgar más en el tema, examinando desde las razones de la emergencia de las buenas prácticas de gestión municipal y desarrollo local, sus formas de identificación, levantamiento, análisis y difusión y su uso real y potencial. A todo esto nos referiremos en las siguientes páginas.

² En este documento usaremos los conceptos de buenas prácticas, experiencias relevantes o mejores prácticas indistintamente y como sinónimos.

³ Ver: www.innovaciónciudadana.cl

2. EL CONTEXTO: DESCENTRALIZACIÓN Y BUEN GOBIERNO LOCAL

El interés por las buenas prácticas de desarrollo local -con sus variables de innovación, participación o mejor gestión- se explica por el contexto favorable que otorgan los procesos de descentralización desarrollados en América Latina desde la década de los ochenta hasta ahora. Mayores espacios de autonomía, demanda ciudadana y espacios de participación incrementados han alentado el surgimiento de las buenas prácticas y de sus bancos derivados.

a) Descentralización en América Latina y sus efectos modernizadores

A partir de los años ochenta los territorios y sus gobiernos locales son redescubiertos en América Latina. Variadas y a veces contradictorias son las razones y -justamente por ello- se logra sensibilizar el abanico político entero, surgiendo gran interés por descentralizar desde las izquierdas hasta las derechas. Si bien no este el lugar para extendernos en este tema, es conveniente recordar los motivos esgrimidos para descentralizar⁴:

- *Ampliar y hacer más efectiva la presencia del Estado en el territorio*, como ocurre en Colombia con hitos los descentralizadores de 1986, 1991 y 1996, donde un problema central es que las políticas públicas no logran llegar a los lugares más alejados o aislados por la presencia de la guerrilla. Reforzar el municipio es una manera de afirmar la soberanía y unidad nacional allí donde el Estado no está presente o es difícil que se establezca de modo estable.
- *Aligerar el tamaño del Estado*, como ocurre en el Chile de la dictadura militar, donde la transferencia de la educación, la salud y las políticas contra la pobreza encubren el deseo de reducir el nivel central del aparato público fortaleciendo la periferia municipal o trasladando al sector privado prestaciones de servicios que antes eran de exclusiva responsabilidad estatal.
- *Democratizar y ampliar los espacios de participación ciudadana*, como acontece en Brasil -y también en Chile desde los noventa- asignándose a los espacios locales un papel importante en la ampliación y práctica de la democracia e integración de los grupos sociales excluidos.
- *Estimular el desarrollo local*, entregándole a las municipalidades funciones de inversión local y de estímulo al desarrollo económico territorial, como sucede en Bolivia en la segunda fase de aplicación de la Ley de Participación Popular, que inicia la descentralización desde 1994.

Según el informe mundial "Descentralización y Democracia Local en el Mundo"⁵ los logros de la descentralización en América Latina, entre 1980 y el 2005 son la democratización de los gobiernos locales, el incremento de los recursos financieros en todos los países, mayores espacios de participación e inclusión social, mayor inversión local, mejoramiento de los servicios y el surgimiento de estilos de gestión más abiertos y participativos, como se indica en el Cuadro adjunto.

⁴ En la mayor parte de los países las motivaciones para descentralizar no son únicas. Si bien al inicio puede predominar una razón, se suelen agregar otros motivos o combinarse varios. Tampoco la descentralización ha sido lineal. En Perú el primer gobierno de Alan García descentraliza, Fujimori revierte el proceso y Toledo relanza de nuevo la descentralización. La descentralización tampoco se da con la misma fuerza en todos los países: Colombia supera el 30% de gasto gubernamental total realizado por los municipios, Bolivia y Brasil se acercan al 20%, pero en Panamá o Paraguay el gasto municipal se sitúa en torno al 5% del gasto gubernamental total.

⁵ "Descentralización y Democracia Local en el Mundo". CGLU, Barcelona, 2008.

Cuadro 1: LOGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN A. LATINA ENTRE 1980 Y 2005	
<i>Descentralización política:</i>	En 1980 en América Latina se elegía democráticamente a alcaldes y concejales en sólo 7 países. En la actualidad los más de 16 mil municipios del subcontinente eligen sus autoridades locales mediante el voto popular
<i>Descentralización administrativa:</i>	Las municipalidades reciben nuevas competencias y tareas, aunque la mayor parte de ellas son compartidas con otros niveles de gobierno
<i>Descentralización fiscal:</i>	El gasto de los gobiernos subnacionales –gobiernos locales más gobiernos intermedios– sube de un promedio regional del 11.6 al 18.8% del gasto gubernamental total.
<i>Participación e inclusión:</i>	Se abran nuevos espacios de participación social y ciudadana y se integra mejor a las mujeres, etnias indígenas, grupos pobres y otros sectores excluidos
<i>Mayor inversión y mejores servicios:</i>	Se incrementa la inversión local, mejora la infraestructura y se extienden y mejoran la calidad de los servicios, pero la situación es muy heterogénea
<i>Modernización:</i>	Emergen formas nuevas de gestión: junto a administraciones municipales de operación vertical surgen estilos más abiertos, horizontales y participativos.

Fuente: Informe “Descentralización y Democracia Local en el Mundo”, CGLU, Barcelona, 2008

El informe agrega que la descentralización en América Latina es un proceso inacabado y, por tanto, susceptible de ser revertido. Más allá de este debate, nos centraremos en el último punto: el surgimiento de formas de gestión municipal más abiertas, horizontales y participativas.

b) Surgimiento de nuevas formas de gestión local

La revisión de los bancos de buenas prácticas de desarrollo local permite comprobar que la descentralización efectivamente abre espacios de autonomía y dinamiza el desarrollo local, lo que estimula la innovación de la gestión y permite la aparición de nuevas y mejores maneras de hacer las cosas.

Si bien las reformas descentralizadoras asignan importancia a los niveles locales de gobierno, los mayores recursos otorgados son exigüos. Aunque se pasa del 12% de los recursos gubernamentales totales descentralizados al 19% (CGLU 2008), como promedio subcontinental, no es este un cambio demasiado radical ya que el gasto central de los gobiernos nacionales sólo se reduce del 88% al 82%.

Pero las comunidades locales asumen efectivamente el mensaje descentralizador e incrementan sus demandas por mayor democracia, participación, inversión y mejor extensión y calidad de los servicios. Los diversos objetivos de la descentralización –incluso siendo contradictorios entre sí– se traducen en un aumento acumulativo de las demandas hacia las autoridades locales.

Así se amplían las competencias tradicionales –retiro de desechos, alcantarillado, agua potable, mataderos, mercados, cementerios, regulación de la construcción– las que son complementadas por funciones que van desde la seguridad pública, el cuidado del ambiente, la promoción de la cultura hasta el desarrollo económico local. La misión municipal se torna integral, lo que caracteriza mejor a un gobierno local.

De hecho, los límites de la autonomía local se amplían más por la dimensión política, que por la financiera o legal. El discurso nacional oficial dice que hay más recursos disponibles y que las normas son más favorables a la gestión municipal pero, en la práctica, los alcaldes comprueban que los recursos incrementados son menores a los necesarios –dado el incremento y acumulación de demandas- y que la autonomía municipal reconocida en la ley es todavía limitada.

Si las peticiones se incrementan, los recursos aumentan sólo moderadamente y los cambios normativos no aseguran a los gobiernos locales la autonomía necesaria: ¿qué hacer entonces? Buscar nuevas maneras para movilizar recursos, es decir, “apalancar” medios adicionales que puedan ser aportados por otros actores locales distintos de la municipalidad.

Muchas autoridades territoriales asumen el poder otorgado por los electores de manera más creativa e innovadora. Como afirmara Tito Chocano, ex alcalde de Tacna, *“los límites del quehacer del alcalde”* (están establecidos) *“por su creatividad”*⁶. No se trata de forzar o no respetar la ley, es necesario buscar nuevos espacios y maneras de incrementar los medios municipales para ampliar su radio de influencia y mejorar su performance⁷.

Las formas de gestión empiezan a transformarse. Así, los servicios o bienes públicos que antes producía y entregaba directamente la municipalidad, ahora pueden ser proveídos por actores privados o comunitarios. Los recursos financieros ya no se limitan a lo que la municipalidad recauda o lo que el gobierno central transfiere. Resulta clave la buena gestión, es decir la capacidad para obtener y movilizar recursos de terceros: créditos, transferencias, aportes locales mediante alianzas con actores privados diversos. La idea de administración que afirma que debe hacerse “lo que dicta la ley” es sustituida por otra de gobierno local: “que hace lo que se debe hacer” según las circunstancias locales y el sentir ciudadano..

El estilo de administración vertical, donde la autoridad manda y los ciudadanos y actores locales obedecen, empieza a ser sustituido por formas de gestión que dan primacía a los acuerdos, alianzas y la colaboración entre actores. En el cuadro, se propone un listado más extenso de las diferencias entre el estilo de administración tradicional y las nuevas formas de gestionar no solo los servicios, sino también de impulsar el propio desarrollo local.

Denominamos a este estilo emergente de gestión como de “buen gobierno local” -en el sentido de buena gobernanza- asumiendo la forma en que la gente se refiere a las autoridades que hacen las cosas bien. Diversos autores utilizan el mismo concepto y lo definen de mejor manera, como se muestra más adelante.

⁶ Citado en “Los Secretos del Buen Alcalde”, M. Rosales, IULA., Quito, 1993. Página 39.

⁷ Jaime Ravinet, ex alcalde de Santiago, afirmaba que el rol de los abogados municipales no es decir a las autoridades que “no se puede”, sino indicar la mejor manera de llevar adelante las decisiones políticas de acuerdo al marco legal.

Cuadro 2: DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL A GOBIERNO LOCAL	
<i>Funciones y Tareas Tradicionales</i>	<i>Funciones y Tareas de Gobierno Local</i>
<ul style="list-style-type: none"> a) Administración municipal reactiva frente a las emergencias y demandas locales; b) Producción y prestación directa de servicios como recolección de basura, agua potable y alumbrado público; c) Construcción y mantenimiento de escuelas, puestos de salud, cementerios, calles y caminos rurales; d) Ejecución de acciones sociales y subsidios locales para grupos e individuos pobres, a menudo, con una mediación política; e) Construcción y mantenimiento de parques, plazas y áreas verdes y cuidado del patrimonio histórico; f) Cuerpos de policía e inspectores municipales aseguran el cumplimiento de normas de tránsito y seguridad; g) Los recursos financieros provienen del cobro de algunos impuestos, tasas y de transferencias centrales relativamente fijas; h) Estilo de gestión vertical, en base a la capacidad de mando y organización de las autoridades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento sustentable del territorio; b) Servicios públicos provistos de modo flexible sea por gestión directa, concesión, convenio, privatización o gestión con la comunidad; c) Apoyo, provisión de la infraestructura y/o gestión directa de la salud primaria, educación primaria y secundaria (varía entre los países); d) Ejecución de programas de erradicación de pobreza y de inclusión social junto a políticas y acciones de estímulo del desarrollo económico y a la generación de empleos; e) Valoración del capital natural y patrimonial local: preservación del medio ambiente y cuidado del patrimonio histórico, la cultura y la identidad locales, concebidas como activos de desarrollo; f) Seguridad: planes y estrategias para enfrentar emergencias y desastres, más acciones de prevención del uso de drogas y delincuencia; g) Recursos financieros locales vienen de tributos, transferencias, fondos compensatorios, créditos, gestión de proyectos ante fuentes diversas y de la movilización de recursos privados mediante alianzas y medios participativos; h) Estilo de gestión colaborativa, en alianza y con participación de actores locales y ciudadanos.
<p>Fuente: Mario Rosales, en: "Descentralización, Buen Gobierno Local y nuevas opciones para el Desarrollo Local en América Latina" Ponencia al II Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Madrid, 22-23 de abril 2009.</p>	

c) Gobierno, Gobernanza y "Buen Gobierno Local".

Se suele distinguir comúnmente entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza. De modo esquemático, el gobierno es el sujeto político que maneja el Estado determinando las políticas públicas; la gobernabilidad se refiere a la mayor o menor capacidad del gobierno, en relación a la sociedad, para generar consensos, aplicar sus políticas e impulsar el desarrollo. En tanto, la gobernanza dice relación más bien con las capacidades o habilidades que debe poseer el gobierno para generar la gobernabilidad. Gobernanza y buen gobierno pueden ser entendidos como sinónimos respecto de los atributos del gobierno que permiten la gobernabilidad. El concepto de "buen gobierno" es más intuitivo y de fácil comprensión.

El mundo académico ha trabajado el concepto de buen gobierno local y, en lo sustancial, hay gran coincidencia entre esos debates y la discusión de la realidad política latinoamericana. En síntesis, el concepto de "buen gobierno local" se refiere a la capacidad de los sistemas sociales complejos para "autodirigirse" sin que medie un mando férreo central, sobre la base de construir consensos, articulando los roles, tareas y recursos de diversos actores públicos, privados y sociales.

Bob Jessop⁸ entiende al buen gobierno como una *“heterarquía que se auto organiza”*. O, la *“autorregulación de sistemas complejos en entornos turbulentos por dificultades para dirigir estos sistemas desde fuera”*.

Por su parte Gerry Stoker⁹, afirma: *“El “buen gobierno” se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del “buen gobierno” es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas”*. Luego enumera un conjunto de atributos adicionales:

“El buen gobierno: se refiere a las instituciones y agentes del gobierno, pero también de fuera de él; reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades para hacer frente a los problemas sociales y económicos; identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que realizan acción colectiva; (la noción) se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas; reconoce la capacidad de que se hagan las cosas sin basarse en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad; considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar” (ibid).

En todos estos enunciados hay coincidencia en que en las actuales sociedades nacionales y locales cambiantes y de complejidad creciente, el Estado no puede actuar de manera solitaria, unilateral, autoritaria y normativa. Es menester generar confianzas para aunar las voluntades de los diversos actores públicos y privados presentes en el territorio, consensuar ciertos objetivos comunes de desarrollo y trabajar cada uno de ellos de manera coordinada o, al menos, no contradictoria. En suma, las prácticas de buen gobierno permiten observar formas de acción mucho más abiertas, flexibles y horizontales que los métodos municipales tradicionales.

3. BUENAS PRÁCTICAS Y BANCOS DE BUENAS PRÁCTICAS

a) ¿Por qué “buenas prácticas”?

A veces se critica el enfoque de las buenas prácticas ya que identifica y selecciona sólo los ejemplos *positivos* de gestión, que arrojan luces sobre la mejor manera de hacer las cosas, para extraer conclusiones acerca de cómo modernizar –en el sentido de mejorar- la gestión local. La opción por las buenas prácticas reemplaza la antigua tradición de observar *lo peor* de la gestión local, para buscar luego las soluciones.

La visión o mirada positiva de los asuntos locales, propia de las buenas prácticas, tiene su antecedente en debates anteriores de las ciencias sociales. El más conocido es el realizado por la psicología, que confronta al psicoanálisis freudiano con la psicología humanista. El psicoanálisis, según sus detractores, intenta comprender la naturaleza humana a partir de la observación de patologías, como la neurosis o la psicosis. Sus críticos optan por el enfoque contrario: comprender la naturaleza esencial del ser humano, no a través de sus peores comportamientos, sino de aquellos más elevados y nobles. Es decir, para mejorar las conductas humanas se debe partir de lo que las personas óptimamente hacen o *pueden llegar a hacer*.

⁸ Jessop, Bob: “El Ascenso del “Buen Gobierno” y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico”. Universidad de Lancaster, Reino Unido, 1998. <http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html>

⁹ Stoker, Jerry: “El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas”. Departamento de Administración Pública de la Universidad de Glasgow, Reino Unido. 1997. <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>

La teoría de administración propia de los Estados Unidos razona de modo similar. Su método parece ser: identificar casos de buena administración generalmente privada, observarlos de manera libre, identificar los comportamientos más importantes que explican los buenos resultados. Luego, sistematizar y conceptualizar, traduciendo todo en un “método” para hacer extensivo el “paradigma” descubierto¹⁰. De este modo, los casos virtuosos podrán ser multiplicados.

Compartimos la visión de que la mejor manera de avanzar hacia una buena gestión local es observar las mejores prácticas y no las peores. No obstante, no parece igualmente claro que las buenas prácticas sean fácilmente identificables, analizables y factibles de multiplicar.

b) Surgimiento de los bancos de buenas prácticas

Los primeros bancos de buenas prácticas de gestión municipal y desarrollo local aparecidos en América Latina se realizan en la década de los ochenta. En Colombia se monta un Banco de Éxitos Municipales y lo mismo intenta hacer a nivel latinoamericano el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Administraciones Locales, IULA, ahora Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones, FLACMA¹¹. De los bancos internacionales de buenas prácticas uno de los pioneros fue el establecido por Dubai y ONU Hábitat, a inicios de los noventa.

Para elaborar este texto hemos revisado los bancos de buenas prácticas de la red de innovación local¹² que integra más de 14 mil experiencias de México, Brasil, Chile, Argentina y Perú. Además, hemos además realizado algunas visitas de terreno para observar los casos en su propio territorio. También hemos revisado otros bancos de experiencias para ampliar nuestra información y enriquecer nuestros puntos de vista.

La conclusión más evidente es la gran importancia y validez del esfuerzo realizado. Se ha logrado no sólo conformar bancos nacionales de buenas prácticas de gestión municipal y desarrollo local, sino también establecer vínculos de red entre bancos de experiencias de diversos países, proceso que continúa, superándose el hecho de que cada banco tuvo un origen particular y que sus métodos y formas de operación no son del todo coincidentes, como es natural.

c) Conceptos respecto de las buenas prácticas

Las experiencias levantadas y premiadas por los diversos bancos son muy heterogéneas, lo que constituye una expresión fidedigna de la complejidad y diversidad de las realidades sociales y territoriales de las que provienen. En las conceptualizaciones utilizadas en los diversos bancos se observan diversos grados de desarrollo, aunque es probable que todas las instituciones involucradas en el montaje de los bancos hayan desarrollado discusiones detalladas y precisas al respecto.

En el Cuadro que sigue se hace una síntesis de las características esenciales y de los criterios utilizados por los bancos de buenas prácticas mencionados para integrar y premiar las mejores experiencias.

¹⁰ Así se construyeron libros como “En busca de la Excelencia” y muchos otros textos base de algunas teorías de gestión o de hallazgos de los “gurús” internacionales de la administración.

¹¹ Ver: Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo Local: “Banco de Éxitos Municipales. Servicios urbanos: ¿ejecución pública o privatización?”. IULA, Quito, 1991.

¹² Ver: www.innovaciónlocal.cl

Cuadro 3: CINCO BANCOS DE EXPERIENCIAS EN INNOVACIÓN Y GESTIÓN LOCAL Argentina, Brasil, Perú, Chile y México	
Nombre	Conceptos y criterios
Banco de Experiencias Locales de Argentina 305 Experiencias	<p>Innovación. Capacidad de enfrentar situaciones de nueva manera respecto de la historia organizacional de un municipio (para) obtener mejores resultados, incrementar eficacia, eficiencia y/o efectividad. Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo original; puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos.</p> <p>Innovación de la experiencia en: i) La idea (en función del sector en que se desarrolla las experiencias); ii) Estrategia y/o metodología de implementación; iii) Gestión de recursos materiales, financieros, humanos; iv) Mecanismos de gestión política del proyecto; v) Mecanismos de monitoreo y evaluación.</p> <p>Participación de la comunidad: i) En definición del problema; ii) En conformación de los equipos de trabajo; iii) En monitoreo y control del proyecto y sus resultados</p> <p>Respecto de los resultados: i) Eficiencia en uso de recursos; ii) Capacidad para obtener/articular recursos de fuentes estatales y no estatales; iii) Mejora de la capacidad de gestión municipal; iv) Sustentabilidad de resultados; v) Empoderamiento de la comunidad; vi) Grado en que el proyecto articula áreas del aparato estatal o municipal; vii) Fortalecimiento de relaciones democráticas entre el gobierno local y la comunidad.</p>
Programa de Gestión Pública y Ciudadanía, Brasil 8.170 experiencias	<p>Selección de programas, proyectos y prácticas que:</p> <ol style="list-style-type: none"> Introduzcan cambios cualitativos o cuantitativos en relación con prácticas anteriores; Produzcan impacto en la mejora de la calidad de vida del público beneficiario; Puedan ser repetidas o transferidas a otras regiones o administraciones; Amplíen o consoliden el diálogo entre la sociedad civil y los agentes públicos; Uso responsable de recursos y oportunidades con fines de desarrollo autosostenible.
Premio Participación y Gestión Local, Perú 521 Experiencias	<p>Criterios de evaluación: a) Del ámbito geográfico local; b) Del componente de Participación y Gestión Local; c) De la relación entre la Sociedad Civil y el Estado; d) De otras características de la experiencia; e) Del impacto de la experiencia; f) Evaluación temática; g) Verificación de la información proporcionada; h) Evaluación de campo de las fortalezas y debilidades de la experiencia; i) Observación directa de las condiciones en las que la experiencia se desarrolla; j) Entrevistas con responsables y/ o involucradas con la experiencia.</p>
Premio Innovación y Ciudadanía, Chile 1.853 experiencias	<p>Innovación: Experiencias que innovan culturalmente en la relación estado sociedad civil e introducen cambios en la gestión pública (e) incorporan nuevas prácticas: sea originales, redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso... desde la identificación de una problemática a superar o la concepción de un cambio, hasta su materialización. La innovación debe alcanzar esta última etapa del proceso innovador y sus participantes estar conscientes de dicha innovación que (debe tener) un carácter más cultural que técnico...</p> <p>Ciudadanía: (Evaluar)... los grados en que la iniciativa estimula y fortalece la participación activa de las personas dentro del quehacer público local o nacional. (Evaluar)... el grado en que las iniciativas desarrollan capacidades individuales y colectivas para la acción pública (y) la existencia de una estrategia para que los cambios queden asentados en la realidad sobre la que intervienen.</p> <p>Gestión: Identificar vínculos entre sociedad civil y gestión pública local. Identificar que las iniciativas presenten trabajo conjunto entre actores de la sociedad civil y el Estado. Evaluar la orientación de la iniciativa a la apertura hacia el mundo institucional que no le es propio. Evaluar desde el mundo público estatal la existencia de apertura hacia la sociedad civil y el carácter de dicha apertura. Desde la sociedad civil evaluar la existencia de una orientación hacia la interacción con el mundo público...</p>

<p>Premio Gobierno y Gestión Local, México</p> <p>3.250 experiencias</p>	<p>Eficiencia: Uso adecuado de recursos técnicos, humanos o financieros que el programa en cuestión parecería estar adoptando. ¿Qué tanto preocupa al programa un mejor uso de los recursos públicos?</p> <p>Eficacia: Nivel de logros que al parecer presenta el programa en cuestión de acuerdo a los objetivos que se enuncian, es decir, el impacto. ¿Se cumplen los objetivos enunciados?</p> <p>Atención a demandas: Si el programa responde a demandas de la población directa o indirectamente. ¿El programa da respuesta a una demanda prioritaria de la población?</p> <p>Transparencia: Nivel de transparencia y rendición de cuentas con el que se ha venido manejando el programa en cuestión. ¿Ha sido la transparencia una preocupación?</p> <p>Desarrollo de Ciudadanía: Nivel en que el programa... contribuye a fortalecer y dinamizar la responsabilidad y participación ciudadana. ¿El programa fortalece a la ciudadanía?</p> <p>Institucionalización: “Anclaje” o sustentabilidad del programa o mecanismos previstos para tal fin. ¿Hay mecanismos diseñados para el sostenimiento más allá del periodo actual?</p> <p>Aportes de innovación: Características del programa que muestran que desarrolla formas originales o alternativas creativas para ofrecer servicios o dar respuestas a la ciudadanía.</p>
---	--

Fuente: www.innovaciónciudadana.cl

En la mayor parte de los bancos analizados se otorga fuerza a la idea de *innovación*, como enfoque central. Esta se entiende como cambios importantes y novedosos en la manera de manejar y resolver los problemas locales, en relación a modalidades pasadas. El banco de Argentina la define así:

“Capacidad de enfrentar situaciones de nueva manera respecto de la historia organizacional de un municipio con el fin de obtener mejores resultados, incrementar eficacia, eficiencia y/o efectividad. Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo original; puede tratarse también de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. Se busca verificar cuánto innova la experiencia en la idea, la estrategia y/o método de implementación, la gestión de recursos materiales, financieros o humanos, los mecanismos de gestión y los mecanismos de monitoreo y evaluación”.

En tanto, el banco chileno se refiere a ella del modo siguiente:

“Experiencias que innovan culturalmente en la relación estado sociedad civil e introducen cambios en la gestión pública. Implica la incorporación de nuevas prácticas: originales, redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso. Se sitúa desde la identificación de cierta problemática a superar, o la concepción de un cambio, hasta su materialización. La innovación debe alcanzar esta última etapa del proceso innovador y sus participantes estar conscientes de dicha innovación. (La) innovación (debe tener) carácter más cultural que tecnológico orientada a la introducción de nuevas ideas, conceptos de administración de recursos, relación con el medio, la comunidad y la organización social”

En segundo lugar, los bancos nacionales asignan alta importancia a la *participación* bajo diversos conceptos: desarrollo de ciudadanía, participación de la comunidad, responsabilidad y participación ciudadana, relación entre sociedad civil y Estado, empoderamiento de la comunidad local. Igualmente hay referencias a la transparencia y a la rendición de cuentas. Un tema importante es el “anclaje”, sostenibilidad o institucionalización de la experiencia, una vez concluidas las etapas iniciales y obtenidos logros y resultados.

d) Documentación y difusión de las buenas prácticas

En los bancos se utilizan procedimientos estandarizados -misma estructura, índice o formulario- para documentar las experiencias y, luego, difundir los casos, de modo de

conseguir mayor homogeneidad en la presentación. No obstante, surge la duda de si el hecho de forzar un libreto común no actúa como una limitante fuerte de la diversidad y riqueza de los casos. Volveremos sobre este tema.

La extensión de los casos, si bien es suficiente para dar cuenta de sus elementos centrales más evidentes y positivos, no logra mostrar claramente procesos menos visibles como la motivación e ideología de los actores, las relaciones de poder, los conflictos internos y externos y sus soluciones. En este sentido, un componente central de la explicación del éxito de los casos tiene que ver con factores “subjetivos” como el liderazgo, el nivel de motivación de los actores, la convicción (“creerse el cuento”), el sentido de misión, la consistencia y unidad del grupo líder central. Estos aspectos tienden a diluirse en el relato al ceñirse los documentadores a un esquema-libreto relativamente único.

Por último, los métodos y medios de difusión de los casos están limitados por los recursos reducidos de que disponen las instituciones que han asumido la tarea de montar los bancos de casos. El medio escrito, tipo pequeño informe, es el mecanismo preferido para difundirlo.

No se observa un seguimiento sistemático de las experiencias o de una selección de las más relevantes. Estas son levantadas en un momento determinado de su historia y el relato de su evolución se detiene en ese momento, no habiendo información ni herramientas para saber cómo ha evolucionado el caso en los tiempos posteriores y hasta el momento presente.

Los métodos principales de difusión de las prácticas, luego de su identificación y documentación, son las páginas web de los bancos de casos –las que son menos amables y fáciles de usar de lo deseable- y los libros o publicaciones que reúnen a aquellas buenas prácticas que han sido objeto de premiación o de reconocimiento especial. No hay uso sistemático medios audiovisuales como videos o diaporamas. No obstante, algunas buenas prácticas tienen efectos de difusión y multiplicación por su propia naturaleza, como ocurre con una feria y seminario de producciones alternativas del municipio de Chabás, en la provincia de Santa Fe, en Argentina¹³.

e) Métodos y aprendizajes generados en las buenas prácticas

La mayor parte de las experiencias revisadas integra información, saber local y permite interesantes aprendizajes. Uno de los más interesantes es la presencia de métodos implícitos de gestión y participación para llevar a cabo las diversas tareas municipales y locales. En el Cuadro de más abajo –una breve selección de los casos analizados- se observa como los actores locales de los territorios son muy creativos a la hora de diseñar y aplicar soluciones a sus problemas específicos. Los casos que se presentan provienen de los bancos de buenas prácticas de Chile, Argentina, México y Perú, aunque en este último caso la fuente es diferente al banco de la red de innovación ciudadana. Ahí se verifica como -en las más diversas áreas del quehacer municipal- se generan formas innovadoras de intervención que logran incrementar la participación de los actores locales y ciudadanos en la promoción del desarrollo. No obstante, el levantamiento y sistematización de las metodologías presentes necesita de un trabajo de observación y diálogo más profundo, específico y detenido que el que permite la simple lectura de los casos y la búsqueda complementaria realizada por medio de la web.

¹³ Banco de Experiencias Locales de Argentina: “Feria y Seminario de Producciones Alternativas” 2004, Municipio de Chabás, Santa Fe, Argentina.

Cuadro 4: CASOS CON USO DE METODOS COLABORATIVOS E INNOVADORES DE GESTIÓN LOCAL		
<i>Nombre y ubicación del caso</i>	<i>Breve descripción</i>	<i>Metodología implícita</i>
1. Gobierno Abierto al Ciudadano León, Guanajuato, México	Todos los miércoles, de 9 a 15 horas, los principales ejecutivos municipales atienden directamente a los ciudadanos en sus escritorios ubicados en los patios principales del Ayuntamiento;	Método sencillo para vincular la demanda y el control ciudadano con los ejecutivos municipales
2. Trabajo de Equipos para Innovar en la Gestión de Salud. Quillota, Chile	Equipo profesional de salud municipal -con innovador estilo de trabajo en equipo- que ha creado e implementado varios proyectos originales de modernización del sector salud desde 1992 a la fecha, con apoyo permanente de un alcalde médico.	La metodología de trabajo en equipo para la innovación
3. Instituto de Capacitación y Estudios del Desarrollo Local. Rafaela, Argentina	Entidad de formación y estudios en ciudad referente del desarrollo económico local en América Latina apoya y estimula asociaciones público-privadas; forma funcionarios públicos, municipales y dirigentes de la sociedad civil; y genera datos y estudios sobre desarrollo local.	Método de formación, capacitación y difusión de un caso exitoso de desarrollo económico local
4. Consejo Democrático Municipal. Cuquío, Jalisco, México	Institución permanente de participación ciudadana que opera desde 1993, basada en la práctica de un movimiento social que instaura una estructura territorial de consejeros comunitarios y sectoriales, para involucrar a la población en la gestión municipal;	Involucramiento de la población en la gestión municipal, mediante una nueva institución local
5. Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios. 25 de Mayo, B. Aires, Argentina	Intendencia Municipal lanza un programa de separación de residuos en la fuente que alcanza al 85% de los vecinos (2004). Combina tratamiento por medio de lombricultura, reutilización y reubicación en nuevo Relleno Sanitario Manual.	Medios y métodos participativos de gestión ambiental para el manejo sustentable de residuos sólidos
6. Unión Liberal de Ayuntamientos del distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, México	26 municipios de mayoría indígena se asocian y negocian proyectos y recursos con otros niveles del Estado para el desarrollo de sus territorios. La Unión existe desde 1937, pero se renueva y fortalece desde el 2000 en adelante.	Renovación y modernización de un antiguo movimiento asociativo municipal
7. Feria-Seminario de Producciones Alternativas. Chabás, Santa Fe, Argentina	Desde la crisis del 2001, anualmente y durante 4 días, 40 mil visitantes llegan a Chabás (8 mil habitantes) para visitar 250 stands de producción artesanal alternativa. Es el mayor salón argentino de su tipo, que genera más de 200 nuevas empresas.	Institución, método y medio para difundir la innovación y estimular la creación de empresas
8. Articulación público-privada y responsabilidad social empresarial. Manque, Tomé, Chile	Manque entra en crisis por el cierre del aserradero y la estación de ferrocarril. Empresas forestales privadas se alían a la municipalidad de Tomé y a la comunidad-desarrollando un programa social conjunto. Incluye 4 plantaciones forestales que generan empleos, se mejora la escuela, la posta de salud y áreas recreativas públicas.	Metodología para articular el sector privado con el público y el comunitario, bajo el enfoque "responsabilidad social empresarial"
9. Consejo Consultivo para Desarrollo Turístico. Ixtapan de la Sal, México	El Ayuntamiento constituye un Consejo Consultivo con actores privados para determinar y controlar el uso de un impuesto sobre servicios de hospedaje para favorecer el desarrollo turístico, superando un conflicto entre niveles del Estado y la resistencia inicial de los actores privados.	Creación de institución para decidir uso de los recursos de un impuesto local, solucionando un conflicto tributario
10. Parque Industrial de Villa	El municipio distrital de Villa El Salvador –establecido en	Trayectoria de un

El Salvador. Lima, Perú	los años '70 y '80 por un movimiento de familias sin casa-crea Parque de Pequeños y Microempresarios. Cuenta ahora con 1.300 empresas que emplean a 15 mil personas.	movimiento social que deviene municipalidad y crea Parque Industrial local
11. Programa Municipal de Biodiesel. Necochea. B. Aires, Argentina	El Municipio de Necochea lleva a cabo un programa de producción de biodiesel a partir de la recolección de aceites utilizados por las empresas y restaurantes de la ciudad. Este es utilizado en vehículos municipales y de transporte público y busca elevar la conciencia ambiental de los ciudadanos y reducir la contaminación.	Medios participativos de aprovechamiento de residuos, para solucionar problemas ambientales
12. Ferias de Verduras Libres de Agroquímicos. Rosario, Argentina	Programa de agricultura urbana para producir verduras libres de agroquímicos por mujeres productoras y, de ese modo, generar ingresos. Los productos son comercializados en ferias dispuestas en lugares estratégicos de la ciudad. La experiencia parte el 2002 y ha sido emulada por otros municipios.	Institución, método y medio para difundir la innovación y crear empresas asociativas
Fuente: Elaboración propia.		

f) Actores involucrados, iniciativa y tipos de buenas prácticas

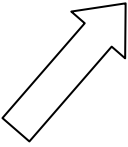
Las experiencias analizadas se originan y operan con distintos tipos de iniciativa o liderazgo original. Estas pueden ser:

- La *comunidad* local a través de sus diversas organizaciones territoriales, incluidas aquellas de tipo étnico;
- La *sociedad civil*, entendida como ONGs locales, Universidades u otras entidades;
- La *municipalidad* o gobierno local directamente o mediante alguna de sus dependencias desconcentradas;
- Los *gobiernos intermedios*, subnacionales o programas locales ligados a éstos;
- Diversas *agencias sectoriales* del gobierno central o nacional;
- La *cooperación internacional*, aunque esta última aparece normalmente como un apoyo y no como impulsora de la iniciativa.

Las diversas experiencias tienen su origen en la iniciativa y acción autónoma original de algunos de los actores o entidades mencionadas, aunque también hay numerosos casos en que varias entidades comparten la iniciativa. También se observan articulaciones ulteriores, en que los líderes de una buena práctica logran sumar apoyos y aportes de diversos actores e instituciones. La heterogeneidad de las buenas prácticas presentes en los bancos hace necesario realizar algunas distinciones importantes que se grafican en el Cuadro siguiente.

Desde ya, es que es conveniente distinguir dos categorías básicas de buenas prácticas: el *caso endógeno*, que emerge desde la base y se enfrenta, casi siempre, a fuertes resistencias antes de obtener apoyos externos y consolidarse; y el "*caso sembrado*" por algún actor externo al territorio, sean entidades del gobierno central (programas nacionales y regionales del gobierno) o proyectos de la cooperación internacional¹⁴.

¹⁴ Las entidades de la cooperación internacional tratan de que sus acciones en los territorios sean apoyos a procesos internos. Sin embargo, más allá de la buena intencionalidad, son numerosos los casos en que se observa que las agencias de cooperación actúan e influyen, de hecho, como otro actor más dentro del territorio local.

Cuadro 5: DE LO EXÓGENO A LO ENDÓGENO: TIPOS DE BUENAS PRÁCTICAS		
	Experiencias con dominante tecnológico El cambio se produce con la introducción de nuevas tecnologías productivas o de gestión.	Experiencias con dominante político-social El cambio se produce por la acción de un movimiento social y la acción política local.
Prácticas endógenas de iniciativa de alianzas de actores locales	<p><i>Buenas prácticas con innovación centrada en aspectos técnicos y de gestión, con baja liberación de energías locales</i></p>  <p><i>Buenas prácticas con fuerte dinámica social que liberan y canalizan nuevas energías locales</i></p>	
Prácticas endógenas de iniciativa municipal		
Prácticas “sembradas” por actores externos nacionales o internacionales (“réplicas” de buenas prácticas)		
Proyectos en fase inicial de desarrollo (falsas buenas prácticas)		

Fuente: Elaboración propia

Naturalmente, el conjunto de las prácticas no son del todo clasificables como de lógica endógena o exógena, sino que se trata de dos situaciones “puras” con situaciones intermedias. Combinando criterios, como se muestra en el cuadro 5, es posible distinguir entre:

- *Falsas buenas prácticas* o mejores prácticas que no son tales, sino más bien constituyen proyectos en fase de ejecución. Suele ocurrir que los líderes de proyectos presentan experiencias que aún no han madurado y no tienen resultados claros como una “buena práctica”, generándose confusión entre lo que es una idea original o proyecto interesante y una buena práctica propiamente tal;
- *Prácticas “sembradas” por programas nacionales* o internacionales como ocurre, por ejemplo, con réplicas de iniciativas innovadoras que han logrado interesantes resultados innovando de los modos locales tradicionales en sus orígenes. No obstante, estas réplicas suelen liberar una cantidad reducida energías y recursos territoriales en relación a sus modelos originales ano ser que inviertan mucho tiempo y recursos en arraigarse a la vida local, sus actores e instituciones;
- *Buenas prácticas endógenas de iniciativa municipal*, originadas en el propio territorio a partir de una situación problema que se pretende cambiar. Esta origina un accionar municipal –generalmente en alianza con otros actores locales- que posee gran capacidad transformadora y de liberación de energías y recursos locales;
- *Buenas prácticas endógenas de iniciativa social o comunitaria* –que pueden o no ser apoyadas por el gobierno local- que, por ser una reacción local positiva para enfrentar y resolver una problemática dada, poseen también gran capacidad para desatar capacidades locales e innovar.

Desde el punto de vista del aporte de nuevas ideas, iniciativas y de la liberación de recursos -que genéricamente podríamos denominar “energías sociales”- las prácticas endógenas con articulación de actores públicos y privados parecen ser las más potentes al igual que aquellas de iniciativa social o comunitaria. No obstante, estas últimas pueden poseer un flanco débil, cuando no logran incorporar como aliados a los gobiernos locales con sus recursos, capacidades de gestión e institucionalización de la experiencia.

Las buenas prácticas no-endógenas tendrían un componente mayor de aporte y cambio técnico –incluidos los métodos de gestión- en relación a las mejores prácticas a dominante endógena, las cuales presentan mayor capacidad de transformación del entorno político, social y cultural local.

Para comprender mejor esta distinción describiremos los rasgos propios de un proceso de transformación e innovación que emerge en el territorio por efecto de la acción de líderes e instituciones locales. Hay cierto grado de conflictividad, ruptura y de superación de las visiones y prácticas más “tradicionales”, que son ahora los obstáculos para el progreso. Ejemplos de esta situación la constituyen casos conocidos de buen gobierno local, como el surgimiento de un municipio distrital a partir de un movimiento de pobladores en Villa El Salvador, Perú, entre otros¹⁵.

4. LA BUENA PRÁCTICA VISTA COMO MOVIMIENTO SOCIAL

Las buenas prácticas constituyen historias locales de un cambio e innovación cultural, institucional y técnica. Sin embargo, el acento se pone, a menudo, en los aspectos más formales de la buena práctica, como el dimensionamiento del problema a superar, la dotación de los recursos necesarios, las soluciones metodológicas, los apoyos externos obtenidos y los resultados evaluables y medibles. No obstante, una buena práctica de tipo endógeno -es decir, que surge en el territorio propio- puede ser vista y analizada también como un *movimiento social* que se origina en una “situación-problema” no tolerable, que debe ser superada por la suma de esfuerzos de la comunidad, sus liderazgos y aliados externos, enfrentando para ello variadas oposiciones, resistencias e intereses en conflicto.

a) El punto de partida: la “situación-problema” original

Una buena práctica de gestión municipal y/o desarrollo local se origina, generalmente, en una situación o problema que afecta a una comunidad, aunque esta no esté al comienzo del todo consciente de la dificultad que enfrenta, ni de los daños que está sufriendo. A veces hay cierta percepción del problema central, pero se asume que este es de difícil solución o que “las cosas siempre han sido así” y, por tanto, no aparece una voluntad manifiesta para enfrentarlo y superarlo. Otras veces, el problema está ahí, pero no hay percepción del mismo, es decir, la situación no se valora como problemática. Algunas situaciones –por ejemplo de contaminación ambiental- se han vivido por tiempos prolongados como realidades “normales”, hasta que se desarrolla una visión colectiva y crítica de la situación, generalmente estimulada por la cabal comprensión de los daños y perjuicios recibidos. A veces, esta visión crítica es aportada por un tercer actor --interno o externo--, emergente y de creciente influencia que actúa como “grupo líder”.

¹⁵ El caso de Villa El Salvador se origina en un movimiento de pobladores sin vivienda que invade terrenos en la zona desértica colindante a Lima, Perú. El movimiento social resultante muestra capacidades notables de movilización y logro: ordenan el territorio, crean una municipalidad distrital, construyen un parque de pequeños industriales y sus estructuras anexas de promoción y venta. Otros casos paradigmáticos de gestión municipal son el de Porto Alegre, Brasil; el de Cotacachi, Ecuador; o la comuna de Santiago de Chile, en la década de los noventa.

b) Los liderazgos y su relación con el movimiento

Generalmente hay una persona, grupo o institución líder que reacciona antes que otras ante la situación-problema, sea mediante la denuncia o la protesta. Pero el grueso de la comunidad no actúa de la misma manera, sea porque no hay suficiente toma de consciencia del daño producido y los derechos vulnerados, porque se cree que el problema se percibe como demasiado grande *vis a vis* a las capacidades de acción y presión de la comunidad o, incluso, por temor a las eventuales represalias de grupos favorecidos por la situación existente.

A partir de la molestia que produce la realidad existente, las personas, grupo o institución líder llevan a cabo una acción de concientización de la comunidad frente a la dificultad que afecta a todos. Luego de un tiempo –que varía de una situación a otra- el grupo líder empalma con la comunidad logrando una percepción similar de la situación-problema, valorándose críticamente esa situación y desarrollándose una motivación colectiva para hacerle frente y resolverlo.

El grupo líder se fusiona, poco a poco, con los intereses y percepciones de la comunidad frente a la situación problemática. Llega el momento de la organización y la acción sistemática. Los afectados se reúnen, diagnostican el problema a encarar, determinan objetivos y medios para superarlo, trazan un curso de acción y se ponen en movimiento.

c) Reacción y resistencias al cambio transformador

Difícilmente una situación-problema cede al primer intento de sus detractores, sea por la inercia propia de la situación existente, por la debilidad inicial de los grupos críticos que no poseen una capacidad suficiente en tamaño y efectividad, por falta de aliados que apoyen su causa o por el inmovilismo natural del entorno institucional del territorio frente a una nueva protesta colectiva.

Los fracasos iniciales son previsibles y, en cierto modo, inevitables. El grupo líder juega aquí un rol central, perseverando en su trabajo simultáneo de denuncia, convencimiento y movilización de aquellos afectados, aún no del todo convencidos. Gestiones infructuosas frente a las autoridades, desmovilización de la comunidad frente a los primeros fracasos, falta de recursos para difundir la situación y transformarla en denuncia efectiva, son obstáculos a superar.

El accionar del grupo líder y la fuerza de la denuncia colectiva trasladan la acción a un ámbito mayor. Al mismo tiempo que la comunidad cobra progresiva consciencia del daño causado y de los derechos no respetados, surgen los primeros simpatizantes externos a la comunidad afectada que son, también, aliados potenciales. Instituciones de la sociedad civil, agentes del gobierno local o intermedio, entes sectoriales del gobierno central, organizaciones internacionales, son todos apoyos posibles de sumar al curso de acción para transformar la situación-problema.

d) La calidad del discurso transformador y otros atributos

Aquí cobra especial fuerza la calidad del discurso de denuncia y la factibilidad de las propuestas de solución. También la fuerza subjetiva de la comunidad que protesta, que debe galvanizarse y creer no sólo en la verdad de su causa sino, también lograr que sus propuestas sean serias, responsables y factibles.

Se llega así a una nueva dinámica: la comunidad afectada, sus líderes y los actores externos se unen para hacer frente, de común acuerdo, a la tarea de enfrentar y resolver la situación-

problema. Los apoyos externos fortalecen el movimiento local con medios ideológicos, legales, materiales, financieros y técnicos que sostienen la protesta y enriquecen las propuestas que proponen transformar la realidad para solucionar y superar la situación-problema.

El curso de la acción continúa con el cambio progresivo de la situación- problema que ha generado la acción comunitaria y grupal. El cambio se realiza con avances y retrocesos. El pequeño movimiento social que realiza el cambio conoce, también, de las contradicciones, avances y retrocesos propios del devenir de toda organización viva. La calidad del liderazgo y la fortaleza de la organización y su red de aliados se prueban constantemente durante el curso de los acontecimientos.

e) Logro de objetivos y construcción de institucionalidad para sostener el cambio

Logrado los objetivos buscados –en primer término la superación de la situación problemática- otros desafíos surgen. El primero es evitar la vuelta atrás. Sea por debilitamiento de la organización propia, por cambio de las autoridades locales o nacionales o por otras situaciones no previstas, el retroceso es, durante un largo tiempo, una opción posible. Es necesario gestar una institucionalidad nueva suficiente para mantener y defender los objetivos conseguidos.

Generalmente se trata de una combinación entre una institucionalidad nueva o existente que hace de garante de la nueva realidad, junto a una conciencia cívica y colectiva de la comunidad que apoya y defiende la nueva realidad construida. También son importantes, en muchos casos, realizar cambios en las normativas y reglamentos vigentes para consolidar la situación resultado del cambio. Ajuste en las leyes nacionales, nuevas ordenanzas locales, cambios de situaciones de propiedad o dominio son algunas opciones

5. MEJORANDO EL ANALISIS DE LAS BUENAS PRACTICAS

De ser correcta la descripción anterior, surge la necesidad de generar e introducir nuevos enfoques y métodos en el levantamiento y difusión de las mejores prácticas:

a) ¿Buena práctica endógena o introducida?

Desde ya, es necesario establecer el origen la dimensión, tipo y alcance de la buena práctica. Nos parece clave la distinción acerca de su origen y de las instituciones animadoras principales, integrando la diferenciación acerca de si se trata de una práctica de surgimiento y liderazgo local –de origen endógeno- o de la extensión de un proyecto o programa nacional o regional. No se trata, claro está, de quitar legitimidad a aquellas prácticas que derivan de la acción de actores externos al territorio. De hecho, la multiplicación de las buenas prácticas, o efecto de emulación, es uno de los fines perseguidos por los bancos. No obstante se deben esperar cosas distintas de uno y otro proceso. El análisis debe ser más diferenciado, la valoración distinta y los tipos de apoyo diferentes cuando se trata de un proceso endógeno.

Entre las prácticas endógenas deberían incluirse también aquellas de tipo asociativo *entre* territorios, que permiten coordinar el accionar de varios gobiernos locales, como ocurre con algunos casos asociativos mexicanos¹⁶.

¹⁶ Premio Gobierno y Gestión Local: Innovación en Gobiernos Locales. CIDE, Fundación Ford, 2002: “Asociación de Municipios del distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca”.

b) Conceptos: ¿innovación, participación, liderazgo o movimiento social?

Más atrás vimos que en las definiciones conceptuales de las buenas prácticas se concede un papel importante al tema de la innovación, aunque esta idea se amplía para superar la ligazón que comúnmente se asigna a la innovación con la tecnología. Para ello se propone considerar el *aspecto social* en la innovación, que va más allá de lo puramente tecnológico. La innovación debe estar referida más claramente al territorio, para quitarle su carácter absoluto, que establece que sólo innova quien crea el método o la forma de acción por vez primera. También hay innovación cuando se introduce una mejora local, aunque esta se haya creado y experimentado en otras partes. Del mismo modo, cuando se recuperan antiguas soluciones válidas, se actualizan y reintroducen. La conceptualización utilizada destaca la participación en sus múltiples formas y releva la importancia de la sustentabilidad, en decir de la permanencia en el tiempo del cambio logrado.

Sin embargo, las buenas prácticas trascienden a menudo la conceptualización mencionada, y se observan otros elementos cuyo impacto es necesario comprender y explicar. Por ejemplo la calidad del liderazgo, entendido no como acciones individuales sino como la relación dinámica de los líderes con el colectivo que los soporta. A veces se observa la existencia de “cadenas” de líderes o de “equipos” de líderes, que dan la continuidad y sostienen a un proceso en el tiempo. Estos son temas de particular relevancia que las diversas teorías del liderazgo –casi todas derivadas de conceptos extraídos de la gestión privada- no explican adecuadamente.

Del mismo modo, inciden fuertemente en los éxitos de las mejores prácticas las motivaciones subjetivas sostenidas por un pensamiento o “idea-fuerza” colectiva. Las buenas prácticas de raíz endógena suelen ser bastante ideológicas -indigenistas, ambientalistas, culturalistas, defensoras de derechos de minorías- y se apoyan en cuerpos de ideas y conceptos, que no son verdaderos o falsos en sí, sino en relación al movimiento social que las porta. Se origina una cadena de pensamiento, valores, convicciones y motivación derivada, que explica en buena medida el “plus” de creatividad y esfuerzo, tan propio de una buena práctica. El papel de las ideas, creencias y valores en los comportamientos de las personas y grupos necesita de un tratamiento particular.

Más allá de los conceptos examinados, nos parece que hace falta una explicación más integral del fenómeno de una buena práctica de origen endógeno, que incorpore criterios como el de movimiento social y sus dinámicas propias. También las nociones provenientes de las formas de gestión emergentes, características del buen gobierno local, como lo hemos explicado más atrás.

c) Análisis de los actores, sus medios y liderazgos

Como se señaló, los liderazgos y sus *medios de acción* constituyen un factor crucial en el análisis de las mejores prácticas. El poder explicativo que tiene la existencia de un grupo de individuos debidamente preparados y altamente motivados reviste gran importancia. Muchas prácticas notables encuentran su sostén tanto en la acción colectiva del movimiento que la soporta, como en la calidad, fuerza y persistencia de sus liderazgos.

El liderazgo es una relación de ciertas personas miembros de un grupo dado con el colectivo, para dinamizar o conducir cierto tipo de acciones. Es una *relación social* que no se explica observando aisladamente a un personaje supuestamente competente e influyente. El liderazgo es tanto mejor cuando es parte de una cadena de liderazgos que se

complementan entre sí. Y mejora aún más cuando hay postas de liderazgo, es decir, cuando diversos líderes se suceden en la conducción de un movimiento en el tiempo, como es observable en procesos municipales de países como Brasil o México, donde no se permitían las elecciones inmediatas de los alcaldes.

Por ejemplo, el caso de gestión municipal de la salud de Quillota, Chile¹⁷, presentada como proceso de la década actual ligado a las políticas nacionales de reforma de la salud, los positivos cambios y efectividad logrados vienen de bastante antes y su explicación se liga, en medida mayor, a las cadenas de liderazgos que van desde el alcalde –un médico- y el personal profesional, técnico y administrativo responsable del área de la salud¹⁸, así como a sus relaciones de trabajo, que son claramente más horizontales que en otras administraciones.

El destino de una buena práctica está ligado tanto a la calidad de los liderazgos existentes, como a la aparición y formación de nuevos líderes, que le den continuidad en el tiempo y aseguren la sostenibilidad futura. El conocido presupuesto participativo de Porto Alegre se mantiene como proceso por la calidad y continuidad del trabajo de los diversos *prefeitos*, ya que no era posible la reelección inmediata en ese cargo. Otro tanto ocurre con la seguidilla de gestiones municipales del PAN en Mérida, México durante la década de los noventa¹⁹. Los cambios en los liderazgos políticos fueron procesos conscientes y trabajados que no se observan en muchos otros casos en que un líder local cuando se marcha coloca en peligro la experiencia en su conjunto. Es un tema relevante detectar si las buenas prácticas permiten mejorar el funcionamiento de las democracias locales.

Para comprender mejor las dinámicas sociales de una buena práctica se pueden construir mapas de los actores que se movilizan considerando también a aquellos grupos que tienen una actitud neutral o no motivada y a los que se oponen u obstaculizan las soluciones. La dinámica entre actores establecida puede generar explicaciones y aprendizajes importantes, como la capacidad de los líderes e instituciones locales de sumar apoyos, integrar a nuevos grupos o institucionalizarla de modo definitivo.

d) Propuestas, ideología o “ideas fuerzas” que motivan y movilizan

Las ideas y convicciones son otro factor relevante y potente para explicar y dar continuidad a un proceso transformador. El grado de convicción se construye y forma parte de lo que se ha denominado el “trabajo ideológico”, tomando prestado un concepto propio del mundo político. O de “evangelización”, por decirlo esta vez a la manera de los católicos. Una buena práctica que persigue cambiar la realidad debe generar un pensamiento potente, capaz de convencer con adecuados argumentos y de realizar propuestas con soluciones sólidas y de alta factibilidad.

De no existir este marco consistente de pensamiento, cualquier buena práctica pronto se debilitará y no conseguirá formar la camada de nuevos líderes que deben tomar la posta. Hay una relación directa entre la calidad del discurso y las propuestas y el grado de motivación y fuerza del movimiento social, comunitario o político portador de la propuesta de solución.

¹⁷ Premio Innovación y Ciudadanía: “Modelo de Gestión Municipal de Salud”, Quillota, en “Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana: las 20 destacadas del premio 2004. Universidad de Los Lagos. 2005.

¹⁸ Ver Luz María Molina y Laura Mullahy: “Modernización y Dignificación del acceso a la Salud en Quillota”, 1999.

¹⁹ Se trata de los casos de Porto Alegre, Brasil, y de Mérida, México. En ambos casos partidos de oposición –Partido de los Trabajadores en Brasil y Acción Nacional de México- ganan las elecciones locales y se enfrentan al problema de que la nueva autoridad local no podía ser reelecta. Por tanto, se posiciona a un líder alterno para suceder a la autoridad vigente en las elecciones siguientes. El mecanismo opera varias veces y da lugar a una serie de buenas gestiones del PT y del PAN.

En este sentido, una crítica que se puede hacer a la denominada gestión del conocimiento es que tiende a centrarse y priorizar los componentes técnicos y metodológicos, en desmedro de los factores ideológicos señalados. Da la impresión que la gestión del conocimiento se limita al “saber objetivo” ligado a las soluciones tecnológicas más fácilmente aprehensibles y deja de lado los aspectos más vivos –y sin duda polémicos- propios de la acción social, que tienen mayor vínculo con la política y la ideología. No obstante, aún dadas estas dificultades, estos aspectos no debieran ser dejados de lado.

Las buenas prácticas tienen a menudo un carácter de “cruzada” y se justifican no sólo en los beneficios inmediatos que obtendrá la comunidad beneficiaria al resolver su problema, sino en el carácter más universal y de largo plazo del aporte que se realiza para la solución de problemas similares en muchas otras comunidades o, incluso, en el país. Aquí surge el componente multiplicador que pretende menos trasladar los componentes técnicos y más los aspectos sociales y de acción y comportamiento colectivo que impulsan y explican muchas de las buenas prácticas.

Es también posible tipificar los diversos movimientos sociales, comunitarios o cívicos en función de sus demandas y propuestas de solución y ligar esto con pensamientos y propuestas más globales que ayudan al cambio. Bien se podría construir bancos de argumentos y datos ambientales, de defensa de las culturas locales, de derechos sociales y ciudadanos, de derechos y opciones económicas de desarrollo local para contribuir al mejoramiento del pensamiento y propuestas de diversos tipos de movilizaciones territoriales que buscan transformar positivamente sus entornos.

e) Medios de difusión de las buenas prácticas

Una buena práctica debería tener a lo menos dos versiones: una simple, breve y motivadora. Una especie de “leyenda” que cuente la historia esencial, entregue los datos y argumentos fundamentales, muestre los logros y, en especial, entusiasmo y motive. Tal vez tres páginas escritas es suficiente. Los periodistas y escritores hacen muy bien este trabajo de síntesis.

La segunda versión debe ser más extensa y debería entregar la información faltante o complementaria a la anterior. Debería ceñirse a un libreto flexible que no tenga que dejar partes en blanco o entregar información allí donde no la hay o no es relevante. Esta segunda versión debe permitir comprender la buena práctica más en profundidad. Debe también integrar los aspectos de los liderazgos, relaciones de poder, mapas de actores favorables y los que no lo son. También los componentes ideológicos y otras informaciones que permitan entender las conductas más subjetivas, que explican la fuerza y el grado de motivación y cohesión del movimiento así como la amplitud de sus logros y el grado de institucionalización de los cambios que proponen.

Un tercer documento complementario debería tener como finalidad ayudar al seguimiento. Tal vez una línea de base o un gráfico extendido que explique la evolución de los acontecimientos y de pistas para conocer y prever el destino –y los riesgos a enfrentar- de la buena práctica.

Un buen video o diaporama –diapositivas con libreto y sonido musicalizado- ayudaría a comprender mejor todo lo que pasa desde una dimensión más integral que el relato escrito. Nuevamente se trata de un medio breve. Mostrar lo esencial con datos e imágenes convincentes. Lo que se muestra mediante imágenes tiene mayor poder de convencimiento y difusión que lo que se describe con texto. Pero un video profundo no es la propaganda de un alcalde o de la institución que lidera la práctica.

Las páginas web están bien. Son indispensables en la época en que vivimos. Pero deben ser de fácil acceso y manejo. Los libros con casos seleccionados son muy necesarios y, probablemente, nunca dejen de serlo. Constituyen la memoria histórica real de cualquier proceso. ¿Alguien sabe lo que va a pasar con las actuales páginas web en algunos años más? ¿Sobrevivirán? ¿Serán basura virtual? Los libros son, a nuestro entender, irremplazables, pese a los límites que también poseen.

6. SINTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- a) En las páginas anteriores hemos realizado un breve análisis de los efectos de la descentralización latinoamericana, en cuyo contexto aparecen las buenas prácticas de gestión municipal y desarrollo local, que dan forma a nuevas maneras de administrar los territorios. A estas formas o estilos nuevos de gestión los hemos denominado de “buen gobierno local” y su característica central es la mayor horizontalidad de las relaciones entre la municipalidad con otros actores locales públicos, privados y comunitarios para actuar mancomunadamente, superando las relaciones de dependencia.
- b) Este buen gobierno o gestión municipal en red y mediante alianzas es la respuesta local a una descentralización cuya virtud mayor parece venir más de la autonomía relativa que proviene de la política y los procesos electorales democráticos recientes y menos de la transferencia efectiva de recursos financieros adicionales para sustentar sus crecientes funciones y responsabilidades?
- c) A comienzos de los noventa surgen los bancos de buenas prácticas de gestión local. Originalmente se pensó que la identificación, documentación y difusión de las buenas prácticas sería un potente aporte de la gestión del conocimiento para difundir lo mejor del saber local y lograr efectos de réplica. Pero no ha sido tan así. Exceso de información en la red, cierto formalismo de los métodos de recolección, pocos medios disponibles para la difusión, baja motivación de las autoridades locales y de quienes toman las decisiones para apropiarse y usar la información, pueden ser causas del impacto limitado de los bancos.
- d) No obstante, también hay una cuestión de método. Se ha tendido a masificar el levantamiento de casos sin discriminar respecto de su carácter y profundidad. Así se da una valoración similar a las experiencias centradas en las transferencias de métodos y técnicas que cuentan generalmente con el apoyo de entidades externas al territorio, de aquellas otras que emergen de modo endógeno en los territorios y asumen conductas más críticas respecto del entorno político-institucional que pretenden transformar.
- e) Probablemente para el segundo tipo de experiencias los mecanismos para identificarlas, documentarlas y difundirlas deban ser distintos a los medios usados en las primeras. Los componentes propios de un movimiento social, sus liderazgos y articulación; su pensamiento, ideología y propuestas; fines y misión; tipo de alianzas y apoyos logrados; motivación y grado de movilización de la comunidad- son aspectos en los que hay que detenerse usando medios de observación y levantamiento de información adicionales.
- f) Con lo anterior no se resta importancia a lo que se viene haciendo, sino se llama la atención sobre la mejor forma de captar y difundir la información proveniente de los casos más paradigmáticos: de una selección de selecciones. Al igual que en los métodos eclesiaísticos los *milagros* (las buenas prácticas), los *santos* (las instituciones líderes) y el *catecismo* (las ideas e información motivadoras) deben limitarse a ciertos casos claves

estudiados en profundidad. Sin perjuicio de documentar muchos otros, justamente para identificar a los primeros.

- g) El desarrollo local no debería ser ni ecléctico, ni pragmático. Corresponde a ciertos valores, convicciones y prácticas de acción a las que no se puede renunciar. Este conjunto de valores, convicciones y prácticas sociales y políticas de desarrollo local es necesario documentarlos, transferirlos y enseñarlos de manera explícita.
- h) Respecto de los medios de difusión, estos deben ser mejorados y ampliados. Tal vez haya que distinguir entre i) la breve síntesis esencial del caso; ii) el documento largo que entrega datos y permite un análisis más profundo; iii) la ficha de seguimiento, y iv) el medio audiovisual, que muestra las imágenes más ilustrativas del caso.
- i) Otro medio útil proviene de la experiencia estadounidense de gestión y difusión del conocimiento. Un conjunto de casos de problemática y desarrollo similar, pueden dar lugar a un estudio sistemático mayor cuya finalidad sea extraer las enseñanzas más relevantes de esa familia de casos. Es decir, a estudios y publicaciones que extraigan aprendizajes complementarios de un conjunto de casos afines por tema, tipo de territorio o características de los agentes que lo llevan a cabo.
- j) Las buenas prácticas leídas o visitadas dejan varias enseñanzas. Desde ya, que la réplica de los casos sea más un buen deseo que una posibilidad efectiva. Las experiencias relevantes que conocemos, junto con generar nuestra admiración, nos han mostrado que copiar una fórmula local de desarrollo es prácticamente imposible. En un caso exitoso *confluyen un conjunto variado de situaciones, unas construidas, otras de oportunidad, otras derivadas del azar* que tornan imposible pretender repetir lo mismo en otros territorios y con otros actores.
- k) No obstante, las buenas prácticas enseñan y mucho. Tal vez no se puedan replicar, pero se puede aprender de la *conducta de sus actores*. Lo mejor que nos dejan las mejores prácticas son enseñanzas inspiradoras acerca de cómo podemos resolver los problemas de desarrollo de nuestro propios territorios mediante la participación, la innovación y el mejoramiento de la *gestión, activando las energías y capacidades locales*. También variadas metodologías y procedimientos para actuar y resolver determinados problemas de modo colaborativo y participativo.
- l) No se puede actuar del mismo modo que algún excepcional líder (esto es conocido como “modelar”), pero se pueden mejorar las conductas y habilidades propias del liderazgo. No se puede aplicar exactamente el mismo método empleado en algún caso, pero si es posible adaptarlo o generar otro que cumpla con la misma finalidad. No es posible reunir al conjunto de actores que generaron cierta alianza de desarrollo local, pero se puede convocar a los actores presentes en el territorio e intentar aplicar una estrategia original de articulación.
- m) Lo que hace la diferencia entre los diversos grados de desarrollo que se observan en los territorios es más que la dotación de recursos naturales, la inversión en bienes de capital, la tecnología disponible o la vocación económica del territorio. Lo que hace la diferencia principal son las *conductas de las personas* expresadas en las culturas, instituciones y prácticas locales, incluidas aquellas de gestión y emprendimiento. Felizmente estas se aprenden y se pueden mejorar, aunque sea necesario un largo tiempo de aprendizaje mediante ensayo y de error.
- n) La riqueza mayor de las buenas prácticas está en que permiten observar los comportamientos de diversos conjuntos humanos en sus entornos culturales, territoriales

socio-políticos, institucionales y ambientales específicos. Y se puede aprender mucho de esos líderes, de sus culturas organizacionales, de las relaciones y articulación entre agentes diversos. Y, también, método o tecnología que es posible adaptar y aplicar, si se está atento y se es lo suficientemente sabio y crítico.

- o) Para aprovechar al máximo la riqueza y el saber local que se relevan en las buenas prácticas es conveniente ampliar el debate y mejorar la conceptualización para hacerla más profunda, integral y holística. En un momento en que la Humanidad enfrenta desafíos nuevos y de alto riesgo, como el cambio climático y sus graves efectos destructores de la vida, el análisis de las buenas prácticas contribuye a identificar, proponer y aplicar formas alternativas de desarrollo local.
- p) Del mismo modo, la crisis económica internacional y sus negativos efectos en las economías locales debiera empujar la creación de conocimientos y opciones de desarrollo, distintas a las dominantes. Las buenas prácticas pueden visibilizar formas de producción sustentables ancladas en el aprovechamiento sustentable del medio ambiente y de las culturas locales, basadas en la pequeña producción y en el incentivo a las capacidades transformadoras y saberes presentes en los territorios.

7. BIBLIOGRAFIA

- Enrique Cabrero (coordinador), 2002: *“Innovación en Gobiernos Locales: panorama de experiencias municipales en México”*. INAFED, CIDE, Ciudad de México.
- Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo Local, 1991: *“Banco de Éxitos Municipales. Servicios urbanos: ¿ejecución pública o privatización?”*. IULA, Quito.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2008: *“Descentralización y Democracia Local en el Mundo”*, Barcelona.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública 2006: *“Premio Innovación Ciudadana: 20 experiencias destacadas 2006”*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública 2005: *“Premio Innovación y Ciudadanía: 54 experiencias destacadas”*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Programa Ciudadanía y Gestión Pública 2005.: *“Nuevas Experiencias de Gestión Pública Ciudadana: los 20 destacados del 2004”*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Mario Rosales, 2005: *“El Buen Gobierno Local: experiencias relevantes, métodos y logros de la gestión participativa”*. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2005.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2009: *“Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios: experiencias destacadas 2008”*. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.