UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

INNOVACIÓN EN LA GOBERNANZA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE. LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

NICOLÁS SEBASTIÁN CIFUENTES ESPINOSA

PROFESOR GUÍA:
XIMENA CONCHA BAÑADOS

PROFESOR CO-GUIA:
ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS

MIEMBRO DE LA COMISIÓN:
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA

SANTIAGO DE CHILE
2020

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Nicolás Sebastián Cifuentes Espinosa
FECHA: Marzo, 2020
PROFESORA GUÍA: Ximena Concha Bañados
PROFESOR CO-GUÍA: Álvaro Ramírez Alujas

Resumen

El presente trabajo explora la teoría y práctica de la gobernanza colaborativa a través del análisis de un estudio de caso: La Comisión del Sistema Nacional de Certificación De Competencias Laborales en Chile.

Entenderemos a la gobernanza colaborativa como un espacio institucional de coproducción de políticas públicas entre actores estatales y no estatales, en el cual se combina recursos y se asumen responsabilidades compartidas en el marco de un proceso consensuado de gestión y toma de decisiones.

A partir del análisis de una experiencia concreta, el objetivo de la tesis es indagar los elementos claves que hacen posible el surgimiento del arreglo colaborativo desde la perspectiva de los actores e instituciones implicadas, identificando los aportes que produce para la política pública el modelo de colaboración, las dinámicas relevantes en su desarrollo y las distintas visiones de los actores de la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad.

Al ser una teoría en formación y una práctica emergente, la investigación se plantea desde una perspectiva exploratoria descriptiva. Como marco analítico se utilizó un modelo de análisis para los procesos de Gobernanza Colaborativa, desarrollado por Ansell & Gash (2008), que permite comprender y describir cómo se organiza y desarrolla la gobernanza colaborativa en un contexto institucional formal.

Los principales resultados de la investigación indican que este tipo de gobernanza podría agregar al menos cuatro elementos de valor a los resultados de la política pública: legitimidad, pertinencia, eficiencia y capacidad de articulación.

De la misma forma al indagar en elementos claves para el desarrollo de estos procesos, emergen temas como: La importancia de los marcos legales normativos, la relevancia de la representatividad, el proceso de construcción de confianzas, el compromiso de los actores con el proceso, el financiamiento y la capacidad de gestión, entre otros temas.

En un último punto, al analizar la visión de los actores desde el punto de vista de la institucionalidad actual, se visualiza a la Gobernanza Colaborativa como un instrumento que podría ser clave en la solución de los grandes desafíos actuales, aunque resaltando también las principales dificultades que tiene asociadas, entre ellas una cultura que dificulta el ceder y descentralizar el poder hacia organismos más autónomos.

“La República necesita de todas las colaboraciones, las mayores y las ínfimas, porque se necesita -queráis o no- hacer las cosas bien, y para eso todos somos pocos.”

José Ortega y Gasset

AGRADECIMIENTOS

A Ximena Concha, Álvaro Ramírez y Guillermo Campero por su guía y confianza, los espacios de trabajo fueron siempre una fuente de retroalimentación y diálogo que me permitieron profundizar y mejorar el análisis. Desde sus experiencias de trabajo y reflexiones me demostraron que es posible y muy necesario avanzar hacia una mejor gestión pública, con apertura y eficiencia al servicio de la ciudadanía.

Al cuerpo docente del MGPP, sus experiencias me ayudaron a complementar mis conocimientos sobre el sector público y a ampliar mis visiones acerca de las políticas públicas.

A mi familia y amigos.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN ---------- I
AGRADECIMIENTOS ---------- III
TABLA DE CONTENIDO ---------- IV
I. INTRODUCCIÓN ---------- 1
1. Pregunta de Investigación ---------- 5
2. Objetivo General ---------- 5
3. Objetivos Específicos ---------- 5
II.MARCO DE REFERENCIA ---------- 6
1. Antecedentes de la Política Pública ---------- 6
1.1 Gobernanza de la Política Pública ---------- 7
2. Marco Teórico ---------- 10
2.1 Gobernanza ---------- 10
2.2 Teoría de la cooperación entre actores racionales ---------- 11
2.3 Elinor Ostrom y el desarrollo institucional ---------- 12
2.4 Abordando el concepto de la gobernanza colaborativa ---------- 14
2.5 Desarrollo de la Gobernanza Colaborativa ---------- 16
III MARCO METODOLÓGICO ---------- 22
1. Técnicas y Fuentes de Recolección de la Información ---------- 22
2. Fuentes Primarias de Información ---------- 22
3. Fuentes Secundarias de Información ---------- 24
4. Consideraciones Éticas ---------- 25
5. Plan de Análisis ---------- 26
IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS ---------- 28
Esquema Global de Análisis ---------- 29
1. Valor de la Gobernanza Colaborativa en la Política Pública ---------- 30
1.1 Legitimidad ---------- 31
1.2 Pertinencia ---------- 34
1.3 Eficiencia ---------- 36
1.4 Capacidad de Articulación ---------- 37
2. Elementos claves del proceso de gobernanza colaborativo ---------- 38
2.1 Condiciones de Partida ---------- 38
2.2 Diseño Institucional ---------- 42
2.3 Proceso de Colaboración ---------- 48
2.4 Liderazgo ---------- 52
3. Visión sobre la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad ---------- 54
V. CONCLUSIONES ---------- 61
1. Elementos de Valor ---------- 61
2. Elementos Claves ---------- 63
3. Interacciones con el sistema político ---------- 69
4. Propuestas a partir de la Investigación desarrollada ---------- 71
5. Reflexiones Finales ---------- 74
VI. BIBLIOGRAFÍA ---------- 78

I.NTRODUCCIÓN

Chile evidencia que su sistema político ha venido registrando una serie de récords negativos en los últimos años. Lo que se expresa en la baja confianza en los distintos poderes del Estado. Asimismo, las encuestas revelaron un pesimismo general sobre el rumbo que sigue el país. Situación que no es muy distinta en la generalidad de países de América Latina.

En función de lo anterior, autores como Cerrillo (2005) y Zurbriggen & González (2014), plantean que al interior de la reflexión académica y práctica sobre las reformas del Estado existe un especial interés por los conceptos de gobernanza, participación ciudadana, co-creación, colaboración, entre otros, y su aplicación en las Administraciones Públicas.

Las instituciones que presentan estructuras y prácticas participativas se han transformado en puntos de atención de gobiernos y agencias internacionales, provocando reformas que buscan promover esta forma de gobernar que se cree puede cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad, revalorizando a la sociedad civil como un elemento central en las políticas.

La complejidad de las sociedades contemporáneas presenta importantes desafíos para el diseño e implementación de las políticas públicas. Para Cerrillo (2005) los enfoques tradicionales que conciben a los Estados como el único centro del poder político que detentan el monopolio en la articulación y consecución del interés colectivo, parecen perder vigencia.

Busi (2013) plantea que el enfoque clásico en la gestión pública responde a una lógica de “mando y control centralizados” con una intervención exclusiva de las instituciones estatales. Esta forma tradicional de hacer y pensar las políticas públicas parece ya no alcanzar sus objetivos de manera exitosa.

Esto puede deberse según el autor en buena medida a los cambios que experimentan las sociedades actuales, las cuales presentan nuevas complejidades, antes las cuales las instituciones públicas aún no acaban de adaptarse.

La mayor complejidad identificada se caracteriza esencialmente por:

- Una dispersión de recursos y conocimientos en múltiples organizaciones e instituciones no gubernamentales (Tarrow, 2004).

- Sociedades civiles más empoderadas que presionan en pos de abrir la participación en la toma de decisiones públicas (Gómez, 2013).

- La persistencia y aparición de nuevos problemas complejos (wicked problems) en las políticas públicas donde existe una mayor cantidad de actores involucrados y los abordajes parciales no logran dar solución a estas problemáticas (Mballa & González, 2017).

Este nuevo escenario, impulsa un cambio de paradigma en la manera de concebir e implementar las políticas públicas, permitiendo que de forma emergente puedan aparecer algunas experiencias donde las instituciones están interesadas en nutrir con participación y colaboración el cumplimiento de sus objetivos organizacionales.

Para Espinosa (2009) se trata de una medida político-estratégica que busca garantizar una mayor gobernabilidad y legitimidad con respecto a las soluciones de ciertos problemas definidos en el mismo ámbito público.

En este contexto, los actores sociales y los gobiernos constituirían interacciones y redes para influenciar la acción de algunas políticas públicas, con el objetivo de lograr mejores resultados que los que podría alcanzar cada uno por su cuenta (Ostrom, 2011). Siendo este el fundamento de lo que se conoce como gobernanza colaborativa.

En esta investigación se definirá a la gobernanza colaborativa, a partir de una síntesis de los trabajos de Cristina Zurbriggen (2011) y Fabricio Busi (2013), como un espacio institucional de producción de políticas públicas que incorpora a los actores involucrados dentro y fuera del alero estatal en una determinada temática, en la cual se combinan conocimientos y recursos y se asumen responsabilidades compartidas en el marco de un proceso consensuado de gestión para la toma de decisiones.

Tal como lo menciona Zurbriggen (2011) se trata de un espacio donde los actores sociales son reconocidos como sujetos legítimos en la definición y solución de políticas que potencialmente les puedan afectar.

Así la gobernanza colaborativa se centra en la coordinación de entidades que se involucran en un único proceso de toma de decisiones de manera colectiva, por lo que otros esfuerzos que no estén enmarcados en la toma de decisiones no forman parte de la idea de Gobierno Colaborativo.

Los distintos autores que han analizado esta temática señalan que las experiencias de gobernanza colaborativa son emergentes y muy recientes, y si bien han presentado

importantes beneficios para las políticas públicas asociadas, también podrían presentarse distintas dificultades en sus procesos.

Señalando que la evolución de este tipo de prácticas es más bien lenta, y requiere de un proceso de consolidación que se alcanza en el mediano plazo.

En función de lo anterior es necesario seguir generando investigación alrededor de estos modelos emergentes que podrían transformar las dinámicas de construcción de las políticas públicas. Identificando elementos que sirvan de referencia para otras políticas que quieran avanzar en el desafío de incorporar la participación de actores no estatales.

Esta tesis busca avanzar específicamente en ese desafío. En Chile se encuentra una experiencia de política pública que innova en este sentido, mientras se habla de la poca innovación existente en políticas públicas América Latina, es posible identificar un caso concreto que innova en Gobernanza Colaborativa, y será a partir del cual desarrollaremos el análisis.

El caso seleccionado es el “Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora)”. Servicio público que desde el punto de vista de su estructura y modo de operación cuenta con una gobernanza colaborativa, al innovar en su modelo de gobierno, mediante un directorio (órgano colegiado) resolutivo respecto de sus decisiones que ejerce la dirección superior de la institución y que cuenta con una conformación tripartita y paritaria (con representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno).

Esto también se expresa descentralizadamente en el trabajo con los sectores productivos del país que participan a través de una segunda instancia colaborativa denominada Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL), una instancia estratégica de coordinación y consenso en la definición y validación de competencias, conformada por representantes de los trabajadores, empleadores y del Estado vinculados a un determinado sector productivo.

El problema público principal que se intenta resolver mediante esta iniciativa de certificación de competencias laborales, es la asimetría de información que existe en el mundo del trabajo entre trabajadores y empleadores (BID, 2018). La certificación es una señal hacia el mercado laboral de que un trabajador posee las mismas competencias laborales (conocimientos, habilidades y conductas) que ese mercado requiere para el desempeño de una función laboral (ChileValora, 2018).

Derivado de los procesos de transformación acelerada que impone la globalización y la incorporación de las nuevas tecnologías, el mercado laboral ha sufrido importantes

cambios. Un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales se conforma para contribuir a la empleabilidad de los trabajadores, mediante reconocimientos a sus competencias que le permitan avanzar por rutas formativas de su oficio y, al mismo tiempo, aumentar la productividad de las empresas, mediante la reducción de costos en la incorporación de trabajadores calificados y la orientación en la adquisición de capacitación (Ley N° 20.267, 2008).

Los actores participantes de esta experiencia la califican como “exitosa” desde el punto de vista de la gestión de su gobernanza colaborativa dado que ha logrado superar desconfianzas y falta de credibilidad iniciales en torno a una política emergente, logrando mantener el compromiso activo de actores sociales claves del mundo del trabajo a lo largo de sus 11 años de existencia, con la misión y propósito del sistema, alcanzando además resultados satisfactorios en los objetivos propios de su mandato legal.

Si bien ChileValora no es la única ni la primera instancia de diálogo social tripartita que se ha conformado con los actores sociales del trabajo en nuestro país - la OIT cifró en más de 54 las instancias donde se reúnen trabajadores, empleadores y sector público con múltiples finalidades- se trata de la única donde dicho diálogo tiene un carácter resolutivo y no meramente consultivo, que es lo que caracteriza al resto de las instancias existentes.

Un hecho que reafirma la importancia del caso que se propone estudiar es el reconocimiento obtenido por ChileValora el año 2016, como “experiencia valiosa” en las Naciones Unidas, en el marco del lanzamiento de la iniciativa “Pacto Global: Para el trabajo decente y el crecimiento inclusivo” en la Cumbre de Desarrollo Sostenible. Y que ha sido seleccionada dentro del catálogo de experiencias valiosas que la OIT promueve en los distintitos países miembros.

Así, múltiples motivaciones me convocan a este trabajo, la más importante es la necesidad de mejorar las políticas públicas, dotarlas de espacios donde la ciudadanía también pueda ser partícipe de sus destinos, y en la experiencia analizada, encontramos un esfuerzo serio y sistemático por avanzar hacia un nuevo paradigma de la gestión pública en esa dirección.

Aunque este tipo de políticas, como he mencionado, siguen siendo muy emergentes en el conjunto de la administración, se trata de un enfoque que puede, si se lo dota de las herramientas necesarias, cambiar la forma en que se construyen las políticas públicas.

Y al ser una reflexión en formación se hace necesaria la investigación y el debate en torno a esta temática, que permita, avanzar y mejorar su teoría y aplicación.

Este caso es relevante de investigar, porque en su práctica permite reflejar que la gobernanza colaborativa puede constituirse en una herramienta favorable para gestionar políticas públicas que se planteen objetivos con un alcance mayor al de una determinada administración de gobierno, a través de la creación de espacios institucionales permanentes de participación, co-creación y responsabilidad entre los actores sociales y gubernamentales.

Así, la gobernanza colaborativa podría en algunos casos presentar respuestas a problemáticas sociales complejas, por medio de mayores niveles de inclusión, aunando recursos y actores para trabajar en conjunto, en función de enfrentar de la mejor forma posible las distintas complejidades que hoy enfrentan los países.

1. Pregunta de Investigación

De este modo, mediante el análisis de la experiencia de una política pública que ya ha implementado un modelo de gobernanza colaborativo, nos hacemos la siguiente pregunta;

¿Cuáles son los elementos claves en el desarrollo y evolución, de un proceso de gobernanza colaborativo, como el que se produce en ChileValora?

2. Objetivo General

Analizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un espacio de gobernanza colaborativo como el que se produce en ChileValora.

3. Objetivos Específicos

1. Describir los aportes que produce para una política pública que ésta sea gestionada por un proceso de gobernanza colaborativo.

2. Identificar y caracterizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo, como el que se produce en ChileValora.

3. Establecer la visión de los actores sobre la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad y la posibilidad de replicar este tipo de iniciativas.

II. Marco de Referencia

1. Antecedentes de la Política Pública analizada.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales es una política pública establecida mediante la Ley N°20.267 del año 2008. Lo conduce ChileValora, servicio público, funcionalmente descentralizado y patrimonio propio, que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Su función principal, según lo establece dicha ley es:

> *"El reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico... Así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización, mediante procesos de evaluación y certificación de las mismas, basados en estándares definidos y validados por los sectores productivos".* (ChileValora, 2018. 5).

Asimismo, la ley mandata a la institución a disponer de información para los sistemas de capacitación laboral y educación técnica y aportar pertinencia, desde los perfiles del catálogo, a los procesos de formación según los requerimientos del mercado laboral y favorecer el reconocimiento de los aprendizajes previos.

Para ChileValora las competencias laborales son un concepto que articula tres dimensiones: los conocimientos disponibles en las personas (sus saberes), lo que dichas personas pueden hacer con dichos saberes (su saber hacer) y la disposición a efectivamente hacer aquello que saben hacer (su saber ser)" (ChileValora, 2016).

Abordar el problema de la calificación de la fuerza de trabajo desde la perspectiva de las competencias resulta un concepto útil, en la medida que contribuye a definir inequívocamente un estándar de desempeño laboral superior.

Así ChileValora debe contribuir a que el sistema público de capacitación disponga de una oferta de cursos diseñados en base a los estándares de competencias que defina el sistema, para hacer posible el cierre de brechas de competencia de aquellos trabajadores que así lo requieran, como también, la formación continua de otros interesados en adquirirlas.

Entonces el primer elemento de aporte de la certificación es reducir esta asimetría de información, con este certificado de competencia laboral que el trabajador puede exhibir para buscar un empleo, para modificar su situación laboral.

Pero hay un segundo elemento, que tiene que ver con la formación a lo largo de la vida, para ChileValora (2018), esta certificación de competencias laborales permite también a ese trabajador desarrollar un proceso de formación donde sus competencias vayan siendo reconocidas a lo largo de su vida laboral, no solamente en un momento del tiempo, sino que en la medida en que él pueda acceder a nuevas certificaciones, a nuevos procesos de formación, de capacitación o de aprendizaje.

En función de lo anterior el sistema genera **bienes públicos** que contribuyen a mejorar el desempeño de trabajadores, empleadores y el resto de la institucionalidad de formación. La certificación de competencias no es un bien de mercado por el cual exista una demanda espontánea destinada a satisfacer una necesidad de consumo, sino que es un bien creado institucionalmente para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales.

Así ChileValora se destaca en su instalación al responder a: la necesidad ineludible que tiene un país de invertir en sus trabajadores y, al mismo tiempo, mejorar sus niveles de competitividad y productividad.

Sobre todo en tiempos de automatización, donde existe un consenso que para bien o para mal, el trabajo humano está experimentando una transformación profunda, que se acentuará en las próximas décadas y que tendrá un impacto importante en la estructura de todas las sociedades.

En este sentido para Rivera (2019) y Bravo (2018) es de vital importancia la relevancia que tendrán que adquirir los sistemas formativos laborales para los trabajadores, los cuales en entornos cada vez más automatizados, deberán desarrollar nuevas competencias acordes a estos nuevos contextos.

1.1 Gobernanza de la Política Pública.

Como hemos mencionado, más allá de los aspectos formales, uno de los aspectos centrales de esta política pública es que tiene un modelo de gobernanza colaborativo de carácter tripartito, en que el que están representados el gobierno y los actores sociales del mundo del trabajo (Trabajadores- Empleadores) más representativos del país.

El Sistema está integrado por tres componentes principales: ChileValora, los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) y los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL), tal como lo muestra la siguiente figura.

ChileValora

- Organo Rector del Sistema
- Define politicas para el Sistema
- Vela por la calidad y fe publica
- Convoca y apoya a los sectores productivos a constituir OSCL y levantar perfiles ocupacionales.
- Acredita y supervisa a los Centros de Evaluación y Certificación de competencias laborales

Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL)

- Identifican Perfiles de Competencia
- Generan planes formativos y rutas formativas y laborales asociados a los perfiles
- Validan y legitiman procesos estandarizados de certtificación

Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL)

- Evalúan a las personas según los perfiles de cada sector productivo
- Certifican a las personas que resulten competentes
- Entregan informes de brechas a las personas evaluadas

El primer componente corresponde a la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora, que es el órgano regulador de la política pública y debe velar por el correcto funcionamiento tanto de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, como de los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

ChileValora, como ya mencionamos, está constituido por dos instancias de dirección. La primera, un órgano colegiado de dirección superior -Directorio -, integrado en forma tripartita, paritaria y con carácter resolutivo, por nueve miembros: tres representantes nombrados por las organizaciones de empleadores de mayor representatividad del país (CPC y Conapyme); tres representantes designados por las centrales de trabajadores de

representatividad (CUT) y tres representantes nombrados por los Ministros del Trabajo, Educación y de Economía.

El directorio de ChileValora ha funcionado de manera ininterrumpida desde su instalación en agosto de 2009. A diciembre de 2017 se habían llevado a cabo 92 sesiones ordinarias y 31 extraordinarias, todas ellas cumpliendo con el exigente quórum definido por la ley, en las cuáles se han aprobado 620 acuerdos por unanimidad.

La segunda, una Secretaria Ejecutiva, que ejerce la jefatura del servicio y es nombrada por el Directorio de ChileValora. Tiene la calidad de ministro de fe respecto de sus actuaciones, deliberaciones y acuerdos, y representa judicial y extrajudicialmente a la institución. Dirige un equipo de profesionales cuya labor implica la coordinación e implementación de las decisiones y acuerdos adoptados por la Comisión, en el marco de la Ley que crea el Sistema.

> *"El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, ChileValora se ha caracterizado por promover el trabajo basado en el diálogo social tripartito. Esta institución congrega tres actores clave del desarrollo: gobierno, empresarios y trabajadores, los que debaten abiertamente acerca del país que se quiere construir y cómo abordar los desafíos de articular las necesidades de recursos humanos del sector productivo con la experiencia laboral de los trabajadores y el sistema de formación."* (OIT, 2018)

Estamos hablando, según lo plantea la OIT, de la expresión de una relación virtuosa entre estos actores situando el trabajo como un valor central para la generación de riqueza, la cohesión social, la legitimidad social de las políticas sociales y económicas.

En este sentido ChileValora (2008) tiene un rasgo que la distingue y que requiere de mucha responsabilidad y compromiso, cuál es la capacidad resolutiva y no sólo consultiva con que opera en la práctica. Todo esto, bajo el alero del tripartismo, la colaboración y el Diálogo Social, mecanismos que permiten avanzar hacia sociedades más equitativas y con mayor cohesión social.

Así, en tanto instrumento de política pública, ChileValora es una experiencia única, en tanto consagra el trabajo colaborativo como componente esencial de su funcionamiento. Está presente tanto en la máxima instancia de decisión, su directorio, como también, en los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL). (CSP, 2018).

Por ello, vale la pena destacar la experiencia, no simplemente como un proceso de toma colectiva de decisiones, sino como parte integral del proceso de creación de valor público.

2. Marco Teórico.

Este marco aborda los principales campos de conocimiento de la gobernanza colaborativa. A partir de la revisión teórica se elaboran un entramado de relaciones e interacciones del concepto. En los primeros apartados se delimita el concepto junto con explorar sus orígenes y teorías que lo influencian para luego, en los apartados posteriores, caracterizar el fenómeno a través de los principales autores que lo desarrollan. Esta revisión teórica aporta las primeras pistas para contestar la pregunta de la investigación y contribuye a generar líneas temáticas que permiten abordar el estudio.

2.1 Gobernanza

En un paradigma anterior se afirmaba que el Estado es el centro de la conducción de la sociedad y por consiguiente su actividad se expresaba a través de políticas públicas que adoptaban un enfoque top-down (desde la estructura a la sociedad). Pero dado el fracaso de las políticas públicas aplicadas bajo esta concepción (Martínez, 2014), se buscó otra manera para hacer que la acción estatal fuese más efectiva en la sociedad.

Para Launay (2005) el auge de organismos no gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil habrían provocado una crisis en el modelo tradicional del Estado, en el que pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública y tiene que comenzar a interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales.

El Estado por lo tanto, según Mayntz (2005) ya no debía enfocarse en la aplicación de las políticas pese a la resistencia de la sociedad, sino en las posibilidades y formas en las cuales la sociedad permitiría ser dirigida.

Luis Aguilar define a la gobernanza en este proceso como "*un espacio en el que se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva*" (Aguilar, 2014: 17).

La gobernanza plantea que para superar las limitaciones existentes en las capacidades actuales de los Estados se debe incorporar las capacidades de la "sociedad económica y civil", con el objetivo de definir de forma conjunta los criterios de convivencia y desarrollo de nuestras sociedades (Aguilar, 2006; 2010).

Este proceso para García (2017) implica un nuevo estilo de gobierno, en el que el Estado adquiere y gestiona nuevas capacidades y actitudes, fruto de las interacciones con otros

actores. La gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que su papel sigue siendo crucial como una estructura fijadora de fines y de coaliciones.

Así se plantea que este término no sólo está referido a la acción y efecto de gobernar sino también a la fórmula que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Launay, 2005), (Conejero, 2005).

La idea del Estado en la gobernanza apunta precisamente hacia una acción gubernamental que para conseguir sus objetivos "se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines" (Lindt, 1992: 3)

Para Natera (2005) la fortaleza del Estado ha pasado, pues, a caracterizarse por su contingencia al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad ni vincularse a una idea estática de soberanía, sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras para trabajar con el entorno.

A continuación presentamos algunos de los principales cambios que trae la gobernanza al modelo de gestión pública.

Modelos Históricos de Gestión Pública

Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Sistema de Botín	Plusvalía	Interés Publico
Clases Sociales	Consumidores	Ciudadanos
Estado-Nación	Mercado Local-Global	Estado de Bienestar
Corporativo	Contractual	Concertación
Autoritario Represivo	Democracia Representativa	Participación Integral
Gobernados	Clientes	Sociedad Civil
Producción	Productividad	Sustentabilidad
Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Colonizador	Globalizador	Cooperación
Elite Política	Servicios e Información	Bien Común
Época Moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009)

2.2 Teoría de la cooperación entre actores racionales.

Uno de los referentes más importantes sobre la teoría de las acciones colectivas en función de la obtención de respuestas óptimas, fueron los postulados de Axelrod (1984), quien cimentó sus planteamientos en torno a la idea de la evolución de las formas de cooperación.

¿Cómo es posible que surja la cooperación o colaboración entre dos o más actores que se presuponen racionales y que buscan maximizar su beneficio individual en un entorno de competencia?

El autor plantea que en estas circunstancias se requiere un asesoramiento cuyos objetivos de cooperación tiendan a darle más importancia a la acción futura que a la presente; es decir, que el futuro es muy importante, pues el éxito presente se puede tornar nulo en el futuro, cuando todo se enfoca al corto plazo.

Se infiere que no son antagónicos los intereses de los participantes, ni están en conflicto total, porque el objetivo no es atacar, sino lograr un beneficio producto de obtener la cooperación mutua. Así, el rendimiento no solo tiene alcance presente sino también a futuro y de forma sostenida.

En este sentido para autores como Busi (2013), la Gobernanza Colaborativa implica tomar la decisión de realizar una inversión inicial de recursos, al menos en tiempo y dedicación profesional, en pos de unos beneficios a priori aplazados en el tiempo. Teniendo claro que los beneficios de largo plazo deben ser más importantes que los del corto plazo para que surja la cooperación.

2.3 Elinor Ostrom y el desarrollo institucional

Para distintos autores (Ansell & Gash 2008, McGuire 2006, Zurbriggen 2011, Busi 2013, Parrado 2017) la gobernanza colaborativa tiene sus orígenes en los trabajos de Elinor Ostrom (Premio Nobel de Economía 2009) que desarrolla una teoría que permite explicar fenómenos que no “encajan” en el mundo dicotómico de “mercados” y “Estados”.

La autora hace referencia a la teoría de los bienes comunes para aquellos bienes públicos que no son recursos naturales, y se convierten en comunes al desarrollar problemas derivados de la congestión de su uso.

Por ejemplo, la seguridad ciudadana, el uso de los espacios públicos, la provisión de servicios, entre otros elementos que se comportan como bienes comunes, es decir, se hace difícil la exclusión del acceso y el uso de cada unidad agota el bien, aunque sólo sea temporalmente (Parrado, 2017).

Para Ostrom (1990) estos bienes se enfrentan al “dilema de los comunes”, el cual existe cuando: La actuación individual implica resultados globales subóptimos y existen alternativas institucionales que son beneficiosas tanto para los individuos como para la colectividad en general.

La autora propone solucionar este dilema, a través de una innovación, que implique a los propios involucrados en el diseño de reglas sobre la apropiación y/o provisión, el cumplimiento y seguimiento de los bienes.

Su propuesta comunitarista (colaborativa) se opone a las estrategias puramente de mercado (privatización) o de Estado (regulación estatal) las cuales son insuficientes en la resolución de estas problemáticas. Así comprende la pluralidad de acuerdos institucionales entre actores infra y extra estatales necesarios para la gestión, producción y consumo de ciertos bienes de uso común en función de tener el máximo valor público posible mediante esquemas policéntricos basados en la confianza y la reciprocidad.

En Governing the Commons (Ostrom 2005), la autora se plantea la pregunta: ¿Por qué algunos esfuerzos por resolver problemas relativos a la administración de recursos de uso común fracasan, mientras que otros tienen éxito?

Así la autora, a partir de la evidencia empírica de éxito y fracaso en esfuerzos de organización, estimula el desarrollo del análisis institucional de la acción colectiva y, por el otro, identifica variables institucionales clave para resolver estos problemas. Esto permitirá, señala la autora, contar con mejores bases para emitir consideraciones relevantes de políticas públicas en este ámbito.

El marco de referencia que propone la autora para observar estos fenómenos está conformado por:

1. Participantes (individuos u organizaciones) que ocupan diferentes posiciones
2. Resultados potenciales
3. Vínculos acción-resultado (interacciones)
4. El control o poder que ejercen los participantes
5. La información generada y costos y beneficios asociados a las diferentes acciones.

6. La confianza y reciprocidad existente entre los actores. (Interacciones)
7. Variables exógenas, materiales y atributos.

Elaboración propia en base a Ostrom en Busi (2013)

De la misma forma Ostrom (2005) plantea que en esta temática se cuenta con reglas que condicionan todo el proceso y en función de ellos las actuaciones y resultados finales.

1. Reglas de acceso (determinan quién forma parte y quién no)
2. Reglas de posición (establecen qué espacio ocupa cada uno).
3. Reglas de elección (marca qué acciones son posibles).
4. Reglas de recompensas y castigos (incentivos positivos y negativos).
5. Reglas de agregación y alcance (vinculadas al control y a los resultados posibles).

Elaboración propia en base a Ostrom en Busi (2013)

Ostrom (2005) señala así la interdependencia de los actores y el papel clave que juegan las reglas para incentivar procesos de colaboración entre los participantes.

2.4 Abordando el concepto de la gobernanza colaborativa.

Uno de los primeros elementos a considerar según Zurbriggen (2011) a la hora de analizar los conceptos de colaboración, es por el enfoque a partir del cual los gobiernos incorporan la participación. Dicho enfoque corresponde a diferentes concepciones del diseño e implementación de políticas.

En un primer paso, la participación es incorporada fundamentalmente para conocer las preferencias y el grado de satisfacción de los ciudadanos, lo cuales son concebidos como usuarios y, por lo tanto, tienen relación con la provisión de bienes y servicios públicos.

En el segundo paso, la participación implica la convocatoria de diferentes actores y grupos sociales para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas y hacerlos partes de la decisión. Este paso corresponde a una colaboración efectiva.

Por la amplitud de lo que aborda la Gobernanza Colaborativa, puede ser tratada por diferentes campos del conocimiento. Para Sánchez (2013) los procesos de construcción colaborativa en el sector público han recibido atención incremental de los investigadores

en el campo de la administración pública en la últimas dos décadas, algunos ejemplos recientes: (Cooper, Bryer, & Meek 2006, Emerson 2012; McGuire, 2006; Sirianni, 2008; Zhang & Cao, 2010).

Estos autores concuerdan que en función de estos procesos.

> "Las entidades del estado pretenden vincular dentro de sus procesos misionales a diferentes actores de la sociedad que por diversas razones pueden llegar a hacer aportes de valor para la obtención de resultados mucho más efectivos que si fueran desarrollados únicamente por la entidad competente" (Sánchez, 2013, 17).

Pero ¿Qué significa colaborar?, ¿Quiénes participan en la colaboración?, ¿Qué ventajas podría tener sobre otras formas de organización?

La definición permite delimitar y distinguir a la Gobernanza Colaborativa de otras formas cercanas de gobernanza con participación, pero lo emergente de estos conceptos muchas veces puede confundir las percepciones que se tienen, acerca de a lo que realmente nos estamos refiriendo.

Por ello es fundamental entender que en la gobernanza colaborativa:

1. Intervienen actores estatales y no estatales
2. Todos los actores proporcionan recursos al proceso (conocimientos, saberes, tiempos por mencionar algunos)
3. Todos los participantes tienen influencia vinculante en la toma de decisiones y la ejecución del proceso, en mayor o menor grado

En base a Busi, 2013 y Ansell & Gash, 2007.

En definitiva los diversos involucrados pueden aportar en la construcción, debido a que poseen conocimiento especializado, conocen la perspectiva histórica del asunto en cuestión, cuentan con recursos valiosos, representan puntos de vista interesantes, aportando principalmente pertinencia y legitimidad a los procesos (Hawamdeh, 2007; Johnston. et al. 2011).

Para que esto se produzca una de las partes debe acudir a los principales involucrados y sus asociaciones para buscar de forma participada soluciones comunes (Bryson, 2009).

Dónde la solución colectiva puede implicar desde la consulta a los interesados hasta espacios colaborativos de codecisión o incluso la coproducción del servicio.

La académica Rosemary O‘Leary (2006) señala que la gestión pública colaborativa se trata fundamentalmente de facilitar y operar arreglos multi organizacionales que son capaces de resolver problemas que las organizaciones individuales por su cuenta no serían capaces de resolver.

Esta definición propone dos fases en el marco del gobierno colaborativo;

1. Una fase de coordinación de entidades en la que el objetivo es facilitar un arreglo formal para el funcionamiento de la organización colaborativa.

2. Una segunda fase en la que el arreglo multiorganizacional debe ser operado, de tal forma que puedan ser resueltos en forma conjunta situaciones problemáticas.

Por su parte Emerson, Balogh y Nabatchi (2012) delimitan a el gobierno colaborativo desde sus estructuras de toma de decisiones que involucran personas sobre los límites de las agencias públicas.

La relevancia para los autores está en el arreglo o la estructura que toman las entidades involucradas en la cooperación. Esta definición muestra una perspectiva más amplia del Gobierno Colaborativo donde los procesos son parte de una construcción más compleja que incluye: un régimen de Gobierno Colaborativo, una dinámica de colaboración, un circuito de retroalimentación, acciones y resultados; todo en el marco de un sistema.

2.5 Desarrollo de la Gobernanza Colaborativa

Ansell & Gash en el año 2008, publicaron Collaborative Governance in Theory and Practice, en la búsqueda por establecer claramente a qué nos referimos cuando hablamos de gobernanza colaborativa. A partir del análisis de diversos estudios buscan construir un modelo teórico-práctico que dé cuenta del conjunto de los diversos elementos que se pueden contener un proceso de gobernanza colaborativa

Los autores definen a la Gobernanza Colaborativa como

> “Un arreglo gubernamental donde una o más entidades públicas se involucran directamente con interesados no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso, deliberativo y que busca

elaborar o implementar políticas públicas o dirigir programas o bienes públicos" (Ansell & Gash, 2008, p.554)

En esta definición el Gobierno Colaborativo se trata de la coordinación de entidades que se involucran en un único proceso de toma de decisiones de manera colectiva, otros esfuerzos que no estén enmarcados en la toma de decisiones no forman parte de la idea de Gobierno Colaborativo para estos autores.

Para los autores esta definición implica los siguientes supuestos:

1. El foro o iniciativa de GC es iniciado por agencias o instituciones públicas
2. Los participantes incluyen actores no estatales
3. Los participantes se involucran en la toma de decisiones y no son sólo "consultados" por las agencias públicas
4. El arreglo institucional está formalmente organizado y se reúne colectivamente
5. El foro apunta a tomar decisiones por consenso;
6. El foco de la colaboración está en la gestión o política pública.

Elaboración Propia en base a Ansell & Gash (2008)

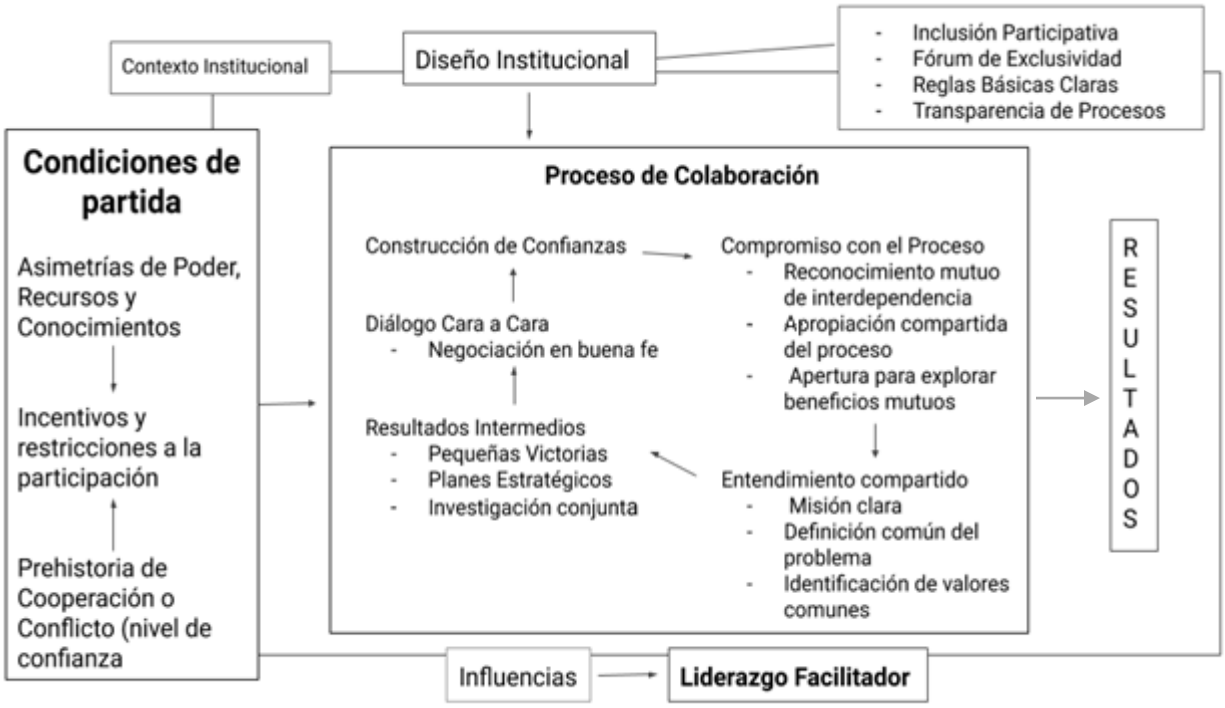
Para Ansell y Gash (2008) la gobernanza colaborativa no intermedia intereses en la que el ganador se lleva todo, sino que en ella, los intereses adversarios trabajan por establecer verdaderas relaciones de cooperación, de la misma forma la gobernanza colaborativa disputa al gerencialismo en cuanto, las cosas no dependen del conocimiento supuestamente "experto" si no, que en la inclusión de distintos centros o nodos que resulta importante incluir.

Así, Ansell y Gash (2008) definen un modelo para el análisis de la gobernanza colaborativa en el que están presentes:

1.Condiciones de partida	2. Diseño institucional	3. Proceso de colaboración	4. Liderazgo

Elaboración propia en base a Ansell & Gash (2008)

Modelo de gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008)



En base a Ansell & Gash (2008)

A continuación profundizamos algunas las de las variables expuestas en este modelo, las cuales complementaremos con otros autores.

Condiciones de inicio o situación de partida:

- La “prehistoria” de cooperación o conflicto entre las partes (nivel de confianza inicial), da cuenta de las relaciones y conocimiento previo que tienen las partes involucradas, esto tiene un impacto en la decisión de iniciar o no una práctica de Gobernanza Colaborativa, según su posibilidad conflictividad.

- Las asimetrías de poder, recursos y conocimientos. Cuando un contexto se presenta muy asimétrico permitirá la hegemonía de uno de los actores dentro del acuerdo de gobernanza. Impactando en el nivel de confianza y compromiso de los participantes.

- Los incentivos positivos y negativos a la participación. Los actores actúan en base a incentivos. Con esto se hace necesario que deba existir un incentivo positivo inicial que facilite el ingreso de los actores al acuerdo.

"El principal incentivo positivo que puede impulsar la participación es la percepción de real influencia en resultados e impactos de política pública, mientras que la inacción, la escasez de resultados de corto y mediano plazo es lo que desafectar a los participantes. De la misma manera, no formar parte también puede ser percibido como un incentivo a participar para no quedarse fuera de la discusión e influencia de la Gobernanza Colaborativa". (Ansell & Gash, 2008)

Con las investigaciones de Bryson , Crosby & Stone (2006) y Linden (2010) se puede establecer que para producir deliberadamente procesos colaborativos, desarrollando estas cinco dimensiones, se deben generar sistemas, métodos, recompensas y estructuras que propicien culturas de colaboración. Los autores a través de sus trabajos identifican una serie de elementos que podrían propiciar procesos colaborativos.

Elementos que favorecen procesos colaborativos
• El contenido de los acuerdos iniciales y el establecimiento de un proceso para realizar la colaboración
• Una historia de fracasos sin la colaboración
• Las partes tienen un objetivo o interés específico compartido y no es posible lograrlo cada uno por su cuenta.
• La existencia de patrocinadores comprometidos y defensores del proceso de colaboración
• El esfuerzo continuo para generar relaciones de confianza entre las partes
• Evaluación continua mediante sistemas de retroalimentación de los productos de la colaboración
• La legitimidad de la red de colaboración con procesos creíbles y transparentes.

Elaboración Propia en base a los trabajos de Bryson, Crosby & Stone (2006) y Linden (2010)

Diseño institucional:

Ansell y Gash (2008) delimitan a el diseño institucional como como el conjunto de reglas básicas de funcionamiento de la Gobernanza Colaborativa, especialmente en cuanto a las reglas de acceso que determinan qué actores entran a formar parte de la colaboración, destacando la relevancia de las reglas de organización y funcionamiento, las cuales deben ser conocidas y aceptadas por todos.

Las reglas claras y transparencia en los procesos de gobernanza colaborativa son útiles, en función, de dar garantías a todos los involucrados, junto con delimitar sus funciones en pos de no generar expectativas que no le competen.

Para Thomson & Perry (2006) la gobernanza en colaboración es un fenómeno complejo compuesto por cinco dimensiones:

Dimensiones de Gobernanza	Definición
• Gobernanza	Estructura de toma de decisiones. Interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios
• Administración	Combinación de coordinación y jerarquía. Proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos entre las partes involucradas para lograr los objetivos organizacionales
• Autonomía organizacional	Conciliación de intereses individuales y colectivos. Confianza en los miembros de la organización que están en la plena capacidad de desempeñar sus funciones
• Mutualidad	Beneficios para todos los participantes. Relación recíproca o de correspondencia entre dos o más partes, en el sentido de acciones que son beneficiosas para todos.
• Normas	Regulación de marcos de acción. Prescripción dirigida a la ordenación del comportamiento de la relación entre las partes. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

Elaboración Propia en base al trabajo de Thomson & Perry (2006)

Proceso de Colaboración

De la misma forma Ansell & Gash descomponen el proceso de la gobernanza colaborativa en 5 pasos no necesariamente consecutivos.

1. Contacto cara a cara	Conocimiento interpersonal y negociaciones de “buena fe” sobre las dinámicas de colaboración a desarrollar.
2. Construcción de confianza	Fortalecimiento de las relaciones de confianza entre los participantes.

3.	Compromiso con el proceso	Generar nivel de involucramiento de los actores. Reconocimiento Mutuo de la inter dependencia. Apropiación con el Proceso, apertura para explorar beneficios mutuos.
4.	Entendimiento compartido	Sentar una base común que puede ir desde la definición del problema, hasta el lenguaje técnico o el tratamiento de sus distintas dimensiones.
5.	Resultados de mediano plazo	La consecución de objetivos “rápidos” o “pequeñas victorias” (small wins) reforzaría la implicación o el compromiso de los involucrados

Elaboración Propia en base a Ansell & Gash en Busi (2013)

Liderazgo facilitador

La capacidad de gestores públicos de convocar y ser convocados a una mesa y facilitar el proceso de la Gobernanza Colaborativa son dos de los factores más importantes que debe producir el liderazgo facilitador. De la misma forma, el gestor líder también debe fomentar la participación de los actores una vez iniciado el proceso e intentar balancear las asimetrías de poder y recursos entre los participantes.

Desde el ámbito de la gestión pública, McGuire (2006) y McKinney, Harmon & Johnson (2009), trabajan ampliamente para explicar las principales habilidades que debe tener un gestor público cuando lidera un esfuerzo de gobernanza colaborativa.

Habilidades requeridas por gestores públicos en procesos de gobernanza colaborativa		
• Tener competencias para encontrar la manera de construir confianzas que faciliten la emergencia de la colaboración, compartiendo el proceso de decisión, movilizando a los miembros del proceso colaborativo con ideas beneficiosas para todos	• La capacidad de comprometer y compartir recursos institucionales valiosos como conocimientos, fondos, experticia o información relevante con otros miembros del acuerdo cooperativo	• El poseer habilidades gerenciales para la comunicación, la negociación y el pensamiento estratégico, teniendo la habilidad de generar equipos mediante la construcción de redes a través de diversos intereses

Elaboración Propia en base a los trabajos de McGuire (2006) y McKinney, Harmon & Johnson (2009)

III. MARCO METODOLÓGICO

La presente investigación intenta establecer los elementos claves para el desarrollo de un proceso de gobernanza colaborativa en una estructura organizacional estatal. Por ello, se ha optado por utilizar la metodología cualitativa, toda vez que ésta permite levantar datos desde la perspectiva de los actores e instituciones que son partícipes en dichas instancias (Batthyány & Cabrera, 2011).

Adicionalmente, esta investigación es de tipo exploratorio-descriptivo de estudio de casa, ya que se buscará especificar las propiedades y características de los procesos del objeto de estudio (Cazau, 2006), y si bien, existen algunas investigaciones respecto a la gobernanza colaborativa en la gestión de políticas públicas, aún es escaso el conocimiento que se tiene sobre esta temática.

Tal como señala Robert Yin (2009), la metodología de estudio de casos es absolutamente adecuada en estudios exploratorios o descriptivos, ya que, responden precisamente a preguntas que buscan especificar los problemas analizados.

1. Técnicas y fuentes de recolección de la información

Para dar cumplimiento a los objetivos de esta tesis, se utilizarán dos técnicas y fuentes de recolección de información. La primera es información primaria, a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores claves involucrados y la segunda es información secundaria, proveniente de documentos institucionales que abordan ciertas dimensiones de ChileValora. Se utilizarán ambas fuentes porque, dado que el propósito de esta investigación es reflexionar en paralelo sobre los distintos elementos que hacen posible una dirección en colaboración, la entrevista ofrece la oportunidad de poner al sujeto como un actor social capaz de construir y reconstruir sentidos sobre su propia experiencia (Labrin, 2012), y los documentos, permiten complementar dicha visión.

La mayor parte de los temas consultados serán transversales permitiendo sistematizar la información y extraer conclusiones de forma agregada. Para dicha sistematización se transcriben las entrevistas y los extractos de documentos, para posteriormente realizar una categorización de la información recolectada de forma de recoger los elementos claves y el desglose específico de cada fuente.

2. Fuentes Primarias de Información

Unidad de Análisis

Al querer conocer los elementos que posibilitan la gobernanza colaborativa, la unidad de análisis serán actores claves en la implementación y funcionamiento de ChileValora. Desde los gestores públicos del propio servicio y representantes de organizaciones de la sociedad civil involucradas hasta directores de organismos internacionales y gubernamentales que dieron respaldo a la iniciativa.

Muestra de Investigación

El muestreo es de tipo intencionado (Stake, 2005). En el sentido, que permite seleccionar información mediante un proceso clasificado por las características de la fuente de información. Sobre la decisión de determinar a priori la estructura de la muestra, ésta se basa en la disponibilidad de información previa sobre los actores claves (Otzen & Manterola, 2017), ya definidos en el apartado de Unidad de Análisis.

La selección de los actores, se basa en primera instancia en tener una visión del trabajo operativo de ChileValora, y una visión de la mirada que tienen los actores sobre el diálogo social y la gobernanza colaborativa, se busca extraer una mirada histórica del sistema desde quienes son partícipes del proceso. Se considera que para los propósitos de este trabajo la muestra contenga al menos 10 personas, ya que, esto permite recoger la información desde los distintos sectores relevantes para el funcionamiento de ChileValora.

Grupos	Rol	Justificación
Secretarios Ejecutivos de ChileValora	Ejerce la jefatura del servicio, **son** nombrados por la Comisión tripartita de **ChileValora**. Dirigen un equipo de profesionales cuya labor implica la coordinación e implementación de las decisiones y acuerdos adoptados por la Comisión, en el marco de la Ley que crea el Sistema.	Han sido quienes han liderado la implementación y funcionamiento del Servicio
Equipo de Trabajo de ChileValora	Equipo encargado de ejecutar distintas dimensiones de la Política	Funcionarios que han trabajado en la implementación y funcionamiento del Servicio
Representantes de la Organización Internacional del Trabajo.	Única agencia 'tripartita' de la ONU, que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres.	Han respaldado técnica y políticamente el desarrollo de ChileValora siendo un aliado estratégico en el desarrollo de esta institución

Representantes de Ministerios Asociados	Instituciones gubernamentales sectoriales encargadas de las áreas de Economía, Educación y Trabajo.	Han estado presentes en el directorio tripartito de ChileValora como representantes del Estado
Representantes de empleadores (CPC)	Organismos gremiales cupulares del empresariado chileno, que reúne a los principales sectores productivos del país. En función de promover la creación y mantención de iniciativas empresariales en el país.	Han respaldado el desarrollo de ChileValora, son parte integrante de su directorio siendo una de las dos partes de los sectores no gubernamentales que lo componen.
Representantes de Trabajadores (CUT)	Organización de carácter nacional que propicia la defensa de los intereses de los trabajadores	Han respaldado el desarrollo de ChileValora, son parte integrante de su directorio siendo una de las 2 partes de los sectores no gubernamentales que lo componen.

Fuente: Elaboración Propia en base a (ChileValora, 2018)

3. Fuentes Secundarias de Información

Unidad de Análisis

Corresponde a documentos referidos específicamente a la organización que permitan visualizar las miradas propias de ChileValora y externas, de otros organismos que han analizado el sistema, tienen acerca de esta política pública y los elementos investigados de ella. La revisión de fuentes bibliográficas y documentales (información secundaria) permitirá el abordaje de teorías y la exploración de resultados de otros estudios vinculados con el presente tema de investigación donde se evidenció el contexto histórico y otros antecedentes o dimensiones referidos a la institución.

Muestra de Investigación

La selección de la unidad de análisis de esta investigación para las fuentes secundarias se desarrolló por medio de un muestreo intencional de los documentos existentes y relevantes basados en criterios entorno a las dimensiones abordadas por el documento, de acuerdo al propósito del estudio (Babbie, 2000).

Se utiliza este muestreo por los atributos que entregan los documentos.

Autor de la Obra	Título del Documento	Año de Publicación	Dimensión del Documento
Organización Internacional del Trabajo	La experiencia de ChileValora.	2014	Visión de la OIT del diálogo social y las políticas de Formación en relación con ChileValora
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora)	8 años sembrando valor en Chile	2018	Compendio de historia y funcionamiento de ChileValora, junto con los logros obtenidos en materia de certificación
Centro de Sistemas Públicos (CSP)	Estudio de los Mecanismos de Financiamiento de CHILEVALORA	2018	Revisión y análisis que busca entender el funcionamiento y los atributos del sistema de certificación con énfasis en su financiamiento
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora)	Documento de Trabajo. Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales: ChileValora	2018	Revisión y análisis desde la perspectiva de la Certificación de Competencias

Fuente: Elaboración propia en base a (OIT, 2014 - ChileValora, 2018, 2018 - CSP, 2018)

4. Consideraciones éticas

El ejercicio de esta investigación es científico y el uso del conocimiento producido tiene como finalidad labores académicas. En esta investigación consideramos para la evaluación ética los aspectos de: El Valor social o científico que tiene la investigación y el levantamiento de la información de mutuo acuerdo con quienes conforman del objeto de estudio.

En todos los casos y para todas las técnicas de recogida de información, se aplica la normativa relativa al consentimiento informado, confidencialidad de identidad si el entrevistado lo estima pertinente, confidencialidad de datos y el compromiso de devolución de resultados y utilización responsable de estos para la investigación, teniendo como último fin la generación de conocimiento académico

5. Plan de Análisis

Para responder a la pregunta de investigación que orienta el presente estudio, se hizo un análisis de contenido comparativo de la información recopilada a través de los documentos relevantes y utilizando el software de análisis cualitativo Atlas-ti para entrevistas semi-estructuradas.

Para el análisis de la información es utilizado el método de comparación constante. Este propone la generación de respuestas y explicaciones de manera sistemática a través de la codificación explícita y la utilización de mecanismos analíticos. La comparación constante establece 4 pasos: Primero comparar episodios aplicables a categorías; Segundo integrar categorías y temáticas; Tercero delimitar un relato teórico; y finalmente escribir dicho relato (Flores, 2009).

Para proceder al análisis, se desagrego cada uno de los objetivos de investigación.

En el primer objetivo, dice relación con los aportes o resultados que produce para la política pública que esta sea gestionada por un proceso de gobernanza colaborativo. Buscamos establecer por medio de este objetivo elementos que, según los actores y documentos relevantes, entrega la gobernanza colaborativa para la política y generan valor para ella, no a los productos de la política propiamente tal, sino a los elementos de valor que imprime a los productos este tipo de gobernanza

El segundo objetivo, pretende identificar y caracterizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo. De este modo analizamos estos fenómenos a partir del modelo de análisis propuesto por Ansell & Gash (2008), desarrollado en el apartado teórico, donde se proponen 4 categorías para analizar estas instancias de gobernanza: Condiciones de partida, diseño institucional, proceso de colaboración y liderazgo

Finalmente en el último objetivo se busca reflejar cómo los actores ven el espacio o proceso de la gobernanza colaborativo en relación con la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad. Por lo cual se establecen perspectivas del proceso de gobernanza colaborativo en función del sistema político y las discusiones actuales que existen en torno a él, al mismo tiempo que se exploran las posibilidades de replicar este tipo de gobernanza en otras políticas públicas.

Así para esta esta investigación en una primera etapa, la información es transcrita y se realiza una codificación mediante memorandos para registrar lo que emergió en el levantamiento de la información y que podía ser de utilidad para el análisis. En una segunda etapa esta codificación es integrada al interior de las dimensiones de

conocimiento establecidas por el estudio, para finalmente analizar la información contrastándola con la revisión teórica y estableciendo a partir de ello ciertas reflexiones y conclusiones que permiten dar respuesta a las preguntas del estudio

Operacionalización de Variables

Objetivo	Componente según Ansell & Gash (2008)	Definición Operacional	Adaptación a la temática
1. Describir los aportes que produce para la política pública que esta sea gestionada por un proceso de gobernanza colaborativo.	Los resultados	Resultados de valor más allá del producto específico, que proporciona la gobernanza Colaborativa a la política Pública	Para registrar el aporte que constituye para la política pública que esta sea gestionada de forma colaborativa.
2. Identificar y caracterizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo	1.Condiciones de Partida 2. Diseño institucional 3. Proceso de colaboración 4. Liderazgo	Componente o proceso, que desempeña una función especialmente relevante, al influir decisivamente, de forma directa o indirecta, sobre el sustento de otros recursos o servicios que pertenecen al mismo conjunto.	Para determinar los elementos claves que permiten el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo
3. Establecer la visión de los actores sobre la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad y la posibilidad de replicar este tipo de iniciativa. .	Contexto institucional en el que se desarrolla la gobernanza Colaborativa.	Relación e interacciones de la gobernanza de la política con el contexto institucional y político actual	Para Establecer las relaciones existentes observadas por los actores de la política y su gobernanza en función de la institucionalidad y el debate democrático actual, junto con la posibilidad de replicar este tipo de iniciativa a otras políticas públicas.

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis está dividido en tres grandes partes.

La primera parte profundiza una descripción de los principales aportes que según los actores incorporan la gobernanza colaborativa a la política pública, identificando cuáles son los elementos de valor que produce este modelo de gestión. Así se registra una panorámica de la valoración respecto a la gestión colaborativa que se ha producido en este organismo desde su origen hasta su momento actual.

La segunda parte explora a los actores y las instituciones respecto a sus visiones de los elementos y disposiciones claves para el desarrollo de iniciativas institucionales con gobernanza colaborativa. La mirada de estos elementos se realiza a través del modelo para el análisis de la gobernanza colaborativa desarrollado por Ansell & Gash (2008). Este apartado entrega información sobre cómo los entrevistados consideran que los elementos de contexto afectan en el desarrollo de esta política, profundizando en los ajustes que los entrevistados consideran son centrales a realizar en función de éstos.

El tercer y último apartado entrega un balance sobre la política, la cual a partir de la visión por parte de los actores, entrega elementos sobre la gobernanza colaborativa en el marco de la institucionalidad actual. Destacando elementos que pueden servir de referencias para otras políticas públicas o cambios sistemáticos, que busquen avanzar en la incorporación de participación efectiva, reflejando en algunos casos, áreas donde desarrollar esto sería beneficioso.

Para representar el desarrollo de este proceso de análisis, el siguiente esquema grafica los principales hallazgos encontrados en el trabajo investigativo en función de los objetivos de la investigación. Estos objetivos y hallazgos se estructuran en base a los componentes que entrega la revisión teórica y que están definidos operacionalmente en el apartado metodológico.

Esquema Global de Análisis

Objetivo General de Investigación

Analizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un espacio de gobernanza colaborativo como el que se produce en ChileValora.

Objetivos Específicos de Investigación

1. Describir los aportes que produce para una política pública que ésta sea gestionada por un proceso de gobernanza colaborativo.

2. Identificar y caracterizar los elementos claves en el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo, como el que se produce en ChileValora

3. Establecer la visión de los actores sobre la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad y la posibilidad de replicar este tipo de iniciativas.

Componentes

Resultados de Valor

Procesos Relevantes

Valoración institucional en la que se desarrolla la gobernanza Colaborativa

Hallazgos

1. Legitimidad y Representatividad

2. Pertinencia

3. Eficiencia

4. Articulación

1. Condiciones de Partida

1.1 Confianza Inicial en la Política
1.2 Historial entre las Organizaciones participantes
1.3 Asimetrías de Información entre Organizaciones

2. Diseño Institucional

2.1 Marco Legal y compromiso con su implementación
2.2 Representación Institucional ¿A quién convoco?
2.3 Financiamiento

3. Proceso de Colaboración

3.1 Construcción gradual de Confianzas
3.2 Compromiso con el Proceso
3.3 Cumplimiento de Agenda Consensuada

4. Liderazgo

4.1 Capacidad de Gestión
4.2 Flexibilidad

1. Posibilidades de la Gobernanza Colaborativa

2. Dificultades de su aplicación en el contexto actual

3. Desafíos que supone para el sistema político

4. Capacidad de ser replicada en otros Servicios Públicos

1. Valor de la Gobernanza Colaborativa en la Política Pública.

Como hemos mencionado, más allá de los aspectos formales, uno de los aspectos centrales de esta política pública es que tiene un modelo de gobernanza colaborativo de carácter tripartito, en que el que están representados el gobierno y los actores sociales del mundo del trabajo más representativos del país.

El diálogo y la colaboración, en el marco del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, opera básicamente en dos niveles: (i) El directorio de ChileValora, cuerpo colegiado de carácter tripartito con participación de las organizaciones sindicales y gremiales de mayor representación a nivel nacional y de los ministerios relacionados con la formación del capital humano en nuestro país, que actúa como gobierno corporativo del Sistema responsable de su dirección estratégica; y (ii) Los Organismos Sectoriales de Competencia Laboral, que corresponden a mesas de trabajo tripartitas, conformadas en las principales actividades productivas del país, cuya función esencial es detectar brechas y definir prioridades en materia de formación y certificación de las competencias de nuestra fuerza de trabajo, e identificar y validar perfiles ocupacionales para funciones laborales relevantes que luego permiten evaluar y certificar a los trabajadores y orientar una oferta de formación pertinente.

> *"Como instrumento de política pública, ChileValora es una experiencia única, en tanto consagra el diálogo social tripartito colaborativo como componente esencial de su funcionamiento. Por ello, vale la pena destacar la experiencia de diálogo y colaboración, no simplemente como un proceso de toma colectiva de decisiones, sino como parte integral del proceso de creación de valor público.* (Centro de Sistemas Públicos), 2018)

El valor público dice relación para Kelly y Muers (2003) con la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos que el Estado emplea para producirlos a través de distintos instrumentos. En este sentido, la constitución tripartita del Directorio de ChileValora y los 52 Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) que agrupan a más de 178 organizaciones representantes de los Empleadores, 136 organizaciones representantes de Trabajadores y 52 organizaciones representantes de la Administración Central del Estado (ChileValora, 2019), deben ser entendidas como instancias de constitución de capital social (Bourdieu, 1986), es decir, una serie de recursos disponibles para los individuos derivados de su participación en esta instancia social.

Estamos hablando, según lo plantea la OIT, de la expresión de una relación virtuosa entre estos actores situando el trabajo como un valor central para la generación de valor. Por lo tanto, este diálogo social y forma de gobierno es necesario de preservar si efectivamente se busca asegurar esto.

Así lo plantea el Centro de Sistemas Públicos, cuando expresa que:

> *"Las experiencias anteriores a ChileValora en materia de Certificación, representan un aprendizaje colectivo de estrategias fallidas de levantamiento de estándares de competencias laborales, puesto que en la lógica de construcción de esas experiencia a diferencia de ChileValora, se privó de la participación de los actores del mundo del trabajo y, por eso mismo, careció de buenos resultados."* (Centro de Sistemas Públicos, 2018).

En el análisis de documentos y entrevistas realizadas hemos identificado una serie de valores y beneficios con las que se identifica a esta política pública y que serían, al mismo tiempo, los elementos que motivan a los actores sociales a ser parte de ella.

En efecto, si valor público es la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos que el Estado emplea para producirlos a través de distintos instrumentos, los elementos anteriormente mencionados resultan ser un componente esencial en la producción de esta política y, su ausencia, podría conducir más bien al no avance en esta temática.

1.1 Legitimidad

Para las organizaciones y los actores que las representan la gobernanza tripartita cumplen un rol esencial en la legitimidad en la política pública de certificación de competencias laborales que impulsa ChileValora.

ChileValora produce perfiles laborales que permiten entregar una certificación a las personas por parte de una entidad del Estado, respaldada por los trabajadores y empleadores del respectivo sector productivo. No es un ente externo quien construye el perfil y luego avala la certificación que se entrega al trabajador/a, es el mismo sector que conoce y realiza la función laboral certificada en la vida cotidiana quien respalda, primero los contenidos del perfil y luego la entrega de esa certificación. Esto actúa como un elemento legitimador del producto de esta política tanto para empleadores y trabajadores.

Así lo expresa la primera secretaria Ejecutiva de ChileValora:

> *"La gobernanza tripartita de ChileValora dice relación con la legitimidad de la política pública. Es decir, esta política pública de certificación de competencias laborales si no estuviera cimentada en un esquema de colaboración tripartita, es decir, en un acuerdo entre los trabajadores, empleadores y el gobierno, no*

tendría la misma relevancia e impacto que si no los tuviera, es decir, por ejemplo, si se tratase de una certificación que entregará una universidad, o un organismo técnico por sí solos, sin el respaldo de la institucionalidad tripartita de un sistema nacional. La legitimidad social de esta certificación está dada porque es fruto de un acuerdo entre empresarios, trabajadores y gobierno" (Entrevista Primera secretaria Ejecutiva, ChileValora).

Por lo tanto, la constitución tripartita de esta entidad es un elemento esencial de su legitimidad. Es el Estado, los trabajadores y las empresas quienes son convocados como actores claves para representar el mercado laboral en general y al interior de un sector productivo en particular.

El valor del producto de esta política radica en el reconocimiento y consenso que los actores representativos de un sector productivo le otorguen.

"Uno de los elementos característicos de esta etapa de trabajo ha sido alcanzar una alta representatividad institucional con la presencia activa de cada uno de los estamentos que tienen participación en el directorio y Organismos Sectoriales. Esto constituye en sí mismo un valor en tanto otorga mayor legitimidad a las decisiones y acuerdos que se han tomado considerando, además, que sus miembros, en particular trabajadores y empleadores, representan a sus bases, por lo cual el hecho de ser actores visibles facilita la adherencia de sus pares al sistema" (OIT, 2014).

Se ha seguido construyendo y fortaleciendo un modelo de gobernanza basado en el diálogo social tripartito, de manera de asegurar grados de legitimidad social en la solución de las problemáticas, en la detección de oportunidades, en la construcción de normas institucionales, que le dan sustentabilidad en el tiempo a los cambios buscados.

La dimensión de lo legítimo afecta a la gobernanza en general, es decir al ejercicio del poder. Un actor o una institución determinada son legítimos en la medida en que la población considera que el conjunto de su actuación es apropiada respecto al sistema de valores y de reglas de esa sociedad.

Esto queda expresado en las siguientes dos citas:

"*Que la política de certificación tenga la validación, regulación y participación de los actores involucrados afecta directamente en la legitimidad que dicha política tiene ante la población potencial de ésta. Su función consiste en permitir respaldar o no una determinada decisión o un curso de acción propuesto en el directorio u Organismos Sectoriales, por eso es importante la*

participación, porque permite generar un sentido de relevancia en los sectores que pretende abarcar, que estén los actores relevantes y de alguna forma que tu no seas parte de eso, te convoca a participar de los procesos llevados adelante por esta institucionalidad" (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante de la CUT).

"Estos objetivos de legitimidad se logran porque a través de la participación de los actores se promueven un mejor desempeño organizacional mayores niveles de cooperación y compromiso, y mayor eficacia de las decisiones en general." (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante de la CPC).

El trabajo en conjunto entre sociedad civil y el sector público, permite que exista un apoyo, respaldo y aceptación mutua de las líneas de acción que se adopten. Así, se incrementa tanto el nivel de identificación como el sentido de pertenencia de los actores involucrados.

La tendencia predominante es a que los ciudadanos confíen cuando sus instituciones se comprometen a representarlos. Por ello, para que las prácticas participativas generen confianza y redunden en legitimidad, también es importante que se cuiden los problemas asociados con la calidad de la representación.

*"De modo que cuando el objetivo que se busca al incorporar la participación es la legitimidad de un programa o de una política pública, de lo que se trata en la práctica es de construir confianza. La confianza en el gobierno y sus instituciones es necesaria para lograr que los ciudadanos participen de ella cumpliéndose el espíritu de la ley" (*Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante de la CUT).

Sólo los grupos que se sienten partícipes y se sienten comprometidos reforzarán la legitimidad del proceso. Así, el tipo de orgánica, el grado de conocimientos técnicos o su ausencia, entre otras cuestiones, generará una estructura incluyente, motivando la búsqueda de otras alianzas o redes con las que realizar la agenda individual

Así lo visualiza un actor cuando plantea:

"El aporte del Estado es otorgar formalidad y aplicar el contenido producido en asociación con nosotros (los trabajadores y los empleadores). El hecho de que se acepte el resultado de la deliberación conjunta, haga suyo el acuerdo conclusivo, es lo que hace que la gobernanza tenga valor, que sea vinculante, si fuera consultiva no tendría el mismo valor y legitimidad para los actores que participamos. Algunos instrumentos en la política pública claramente podrían

ser eficientes en términos de qué recursos se utilizan y la rapidez con que se logran resultados, pero insatisfactorios desde la perspectiva de la inclusión y legitimidad de las partes interesadas" (Entrevista ex Miembro del Directorio ChileValora, representando a la CUT).

1.2 Pertinencia

En lo que respecta al sistema de capacitación laboral, la certificación de competencias laborales aporta pertinencia, en la medida que los estándares de competencias laborales vinculados a cada perfil son levantados y validados con la participación activa de trabajadores y empresas relevantes de la industria.

Así lo plantean algunos de los actores entrevistados:

"Lo que se busca de cierta forma es la obtención de información precisa, la participación también permite la existencia de información de calidad. Esto permite a la dirección de la política contar con información particularizada con respecto a las características con las cuales se desarrolla cada sector productivo" (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representando a la CPC).

"Estoy convencida que el diálogo social y estas instancias de gobernanza hacen que las políticas públicas sean más pertinentes, que tengan más impacto, porque efectivamente superas en gran medida las brechas de información. Y eso fue lo que mirábamos en la experiencia internacional de diálogo social, las políticas sociales se basan en el diálogo social en materia de capital humano y formación." (Entrevista profesional directiva equipo de ChileValora).

Y en definitiva la pertinencia de los perfiles ocupacionales radica en el reconocimiento y consenso que los actores representativos de un sector productivo le otorguen. Esto no ocurría con anterioridad y así se vio reflejado en las entrevistas donde los actores del mundo del trabajo plantearon lo poco pertinente que era la oferta de capacitación y certificación de oficios anteriormente donde no existía la validación de los actores del mundo laboral.

"Entonces, había una gran debilidad en Chile en esta materia, sobre todo el mundo de la certificación y capacitación, me tocó mirarlo, eran procesos en los que no se veía una dirección clara como la que nosotros (los empresarios) considerábamos debía tener la capacitación orientada a la formación y el crecimiento de las personas, lo que predominaba era una capacitación donde se hacían cursos en forma aleatoria, sin un foco ni un norte ni un desarrollo

específico. Por lo que se realizaba con anterioridad al no estar validado por los actores relevantes del sector carecía absolutamente de pertinencia" (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representando a la CPC).

"Lo que existía en términos de certificación antes era muy general y atacaba poco al problema específico, cuál era la pertinencia de la capacitación o certificación entregada, quién de los sectores productivos validaba ese instrumento, cuál era el camino a seguir por el trabajador para seguir desarrollándose después de esa capacitación, entonces ChileValora vino a realizar un esfuerzo por la pertinencia de la certificación en una conversación o diálogo directo con los propios sectores productivos" (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representando a la CUT).

En este sentido uno de los Objetivos de ChileValora es disponer de información fidedigna para entregar a los sistemas de capacitación laboral y educación técnica. Así, mediante el involucramiento de los actores claves, esta institución puede aportar pertinencia, desde los perfiles del catálogo, a los procesos de formación según los requerimientos del mercado laboral.

Así se refleja esta preocupación en el documento "Revisión y análisis desde la perspectiva de la Certificación de Competencias" de ChileValora para el BID cuando expresa:

"La certificación de competencias laborales aporta pertinencia, en la medida que los estándares de competencias laborales vinculados a cada perfil son levantados y validados con la participación activa de trabajadores y empresas relevantes de la industria" (ChileValora. 2018)

"La ley propuso que el sistema debía contribuir, primero, a promover que la oferta de capacitación se alineará con los estándares de competencias laborales, a fin de contribuir a mejorar la pertinencia que en ese momento existía" (ChileValora. 2018)

En este sentido la pertinencia, quizás por los fracasos de experiencias anteriores, era un componente buscando desde el origen de la política. Evaluando mecanismos que permitan asegurar que el sistema de capacitación efectivamente utilice los perfiles del catálogo nacional, planes formativos y rutas formativos laborales como referentes en el conjunto de programas e instrumentos de capacitación a objeto de mantener su pertinencia a los requerimientos del mundo productivo y estándares de calidad apropiados para el mundo laboral.

1.3 Eficiencia

En este punto hay un diagnóstico común entre los entrevistados, en cuanto a que la participación de los actores sociales, conduce a aumentar la eficiencia al interior de las políticas públicas que la consideran.

Esto se produciría por que la participación permite un mayor grado de información a la hora de gestionar las políticas lo que facilita, por ejemplo, el hecho de que haya una definición clara de objetivos, que se responda de mejor manera a las expectativas de los beneficiarios o que mejore la capacidad de intervención de la administración, al tener desde las fuentes directas las dificultades que están presenten o se podrían producir y una retroalimentación directa en el funcionamiento de la política.

> *"Si uno quiere poner el tema de la eficiencia, existen muchos errores, malas evaluaciones de los programas públicos que se han desarrollado en este ámbito y en general, y casi todos no tienen que ver con que haya un mal diseño, desde el punto de vista técnico, sino que tiene que ver con que al momento de la implementación normalmente queda en evidencia que la realidad tenía muchos más elementos complejos de los que el diseño considero. Y que por lo tanto se hace un uso inadecuado de recursos que podrían haber sido utilizados en políticas más pertinentes y eficientes. Este es un tema donde debiera valorarse cómo la participación de los actores sociales es un elemento que permite un aumento en la eficiencia de las políticas públicas que la consideran, como ChileValora*" (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representando a la CUT).

Así pues, si la falta de información muchas veces es un factor de ineficiencia de las políticas. La participación e involucramiento de los actores claves en esta experiencia, para los actores, juega un rol clave en la eficiencia con la que pueden actuar, en función de realizar o cumplir adecuadamente sus funciones.

> *"La participación claro que ejerce un papel, pues permite hacer parte de la construcción de la política pública más eficiente al momento de resolver los problemas y necesidades. Cuentas con información directa y eso es muy oportuno para trabajar, tenemos muchas veces políticas públicas que fallan efectivamente por esto, existe una distancia importante entre lo que se planifica con lo que efectivamente ocurre en el terreno, en estas materia varios esfuerzos anteriores no resultaron, y efectivamente fue por esto porque carecían de la participación de los principales involucrados en la materia"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representando a la CPC).

En definitiva, con la participación, los actores en la política pública mejoran la eficiencia y la eficacia al pasar de una posición de aislamiento burocrático a una expectativa de consenso.

1.4 Capacidad de Articulación

En la misma línea de lo ya planteado con la legitimidad, la pertinencia y la eficiencia, se destaca la importancia de la capacidad de articulación que permite esta forma de gobernanza.

La relación de articulación colectiva y de la participación dice relación con la las experiencias que se presentan en las organizaciones en función del trabajo común entorno a una temática. Estas articulaciones tienen en su seno un discurso que compatibiliza los intereses propios con los intereses colectivos, que permiten el trabajo en una temática común.

> *"Durante estos 10 años, ChileValora, ha sido un gran articulador de instituciones, de procesos, y eso ha ayudado mucho a que estas temáticas empiecen a tomar fuerza, por ejemplo, en materia de articulación con capacitación y la educación técnico profesional y de reconocimientos previos, temas que en la ley eran absolutamente marginales y nadie los consideraba. Y hoy día, nadie los discute. Nosotros definimos en ese momento que además del tema de la certificación, teníamos que ser un muy buen articulador de un sistema de formación para el trabajo, dado que nuestro diagnóstico inicial fue no existía en Chile un sistema como tal y que lo que existía era débil, desarticulado, donde cada una de las partes andaba por su lado"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representando a la CUT).

Esto dice relación con la constatación, de ChileValora como una organización que facilita la coordinación o articulación entre distintos actores.

Entendiendo a la articulación como un proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en la gestión entorno en relación a una temática.

Los actores destacan que la difusión de una política pública y la articulación de intereses en torno a ella se facilitan cuando la población potencial de esa política involucra a quienes dirigen esa misma población en la dirección o gestión de la política pública.

> *"Existe una diferencia, cuando los gremios están incorporados en los OSCL esto facilita el conocimiento que existe de la política en el sector, pero también permite facilitar la entrada de actores al sistema, que exista gente de un rubro participando es un aliciente para que los mismos actores del sector que no participan o no se habían enterado de la instancia se involucren en ella, en ese sentido, la participación juega un rol que facilita la entrada de nuevos actores y la aceptación que tienen ellos para participar del sistema"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representando a la CUT).

En la dinámica de lo público, que se juega entre la esfera pública, la capacidad de articulación que permite la participación de los actores en la política pública, facilita la posibilidad de gestionar una mejor política por la mayor atención y control público que ésta recibe.

2. Elementos claves en el desarrollo y evolución de un proceso de gobernanza colaborativo

La experiencia chilena de certificación de competencias laborales y la implementación del sistema en su conjunto, no ha estado exento de dificultades, y sus logros son frutos de un arduo trabajo en el cual el diálogo y la colaboración han sido fundamentales. De ahí el sentido de sistematizar la experiencia vivida a partir de la identificación y desarrollo de un conjunto de dimensiones que resultan claves para caracterizar la forma en que se ha llevado adelante el sistema.

Para la sistematización de la experiencia del diálogo y colaboración en el directorio de ChileValora se han utilizado un conjunto de dimensiones aportadas por la revisión teórica. Utilizamos el modelo de análisis de Ansell & Gash para las experiencias de gobernanza colaborativa identificando en cada uno de los ítems elemento relevantes para el desarrollo de esta iniciativa.

2.1 Condiciones de Partida

Falta de credibilidad inicial en la política por parte de los actores

ChileValora como espacio de Gobernanza Colaborativa, no tuvo un comienzo fácil, fueron muchas las dificultades y en distintos ámbitos. Desde la implementación de una política nueva, que tiene que enfrentar desafíos de constitución, de definición, de operación hasta la aplicación un nuevo modelo emergente de gobernanza colaborativa con el que debía funcionar la institución.

Uno de los elementos principales con los que se encontraron fue la falta de credibilidad en la política de certificación basada en el diálogo social, por parte de los actores:

> *"Uno de los desafíos principales que tuvimos que enfrentar en un comienzo fue la falta de credibilidad por parte de todos los actores en que una política de certificación basada en el diálogo social pudiera efectivamente desarrollarse en Chile. Falta de credibilidad de todas las partes, es decir, no hubo ningún actor que nos dijera que este esquema de gobernanza podía funcionar, ninguno de los tres actores confiaba realmente que fuese posible instalar un espacio tripartito de diálogo no conflictivo, como base para instalar esta política de certificación de competencias laborales"* (Entrevista Primera secretaria Ejecutiva, ChileValora)

Entre los actores existían dudas razonables de la capacidad de que una instancia con estas características pudiera darle gobernabilidad al sistema, de lo adecuado de la participación de los trabajadores, y una incredulidad sobre la posibilidad de instalar un diálogo tripartito en torno a las competencias laborales de los trabajadores a nivel de los sectores productivos del país.

> "Fueron varios los actores que nos señalaron que sería *totalmente imposible instalar un diálogo tripartito a nivel de los sectores productivos, es decir, sentar dirigentes sindicales y representantes de los empresarios a ponerse de acuerdo respecto de una materia que al menos en la opinión de la mayoría de los empresarios con los cuales conversábamos, debía ser definida únicamente por la parte empleadora. Entonces había una idea preconcebida que esa era una materia donde los trabajadores no tenían nada que aportar, o era incluso inapropiado que participaran. Entonces la pregunta era, ¿pero por qué los trabajadores tienen que opinar sobre las competencias laborales cuando ellos deberían seguir los estándares que defina su propio empleador? Entonces partimos así, desde una sensación de que estábamos yendo contra la corriente, de que esto era contracultural y de que no íbamos a contar realmente con la disponibilidad de los distintos actores. Entonces esa fue la primera dificultad que tuvimos que superar"* (Entrevista Primera secretaria Ejecutiva, ChileValora).

Otro punto de conflicto o diferencias de miradas, tenía que ver con la naturaleza de los organismos sectoriales y los actores que debían estar convocados a sentarse en esas mesas. Algunos pensaban que eran los empresarios quienes debían liderar la conversación en torno a las competencias laborales, y que los trabajadores no debían participar de esa conversación estratégica.

> *"Hay algunos que creían (entre los que yo no me encuentro) que lo que había que instalar en Chile era un modelo de skills councils (Consejos de Habilidades) que se han desarrollado en otros países, donde los actores*

convocados fueran principalmente los empresarios y secundariamente el gobierno. Entonces creían que los OSCL debían ser más focalizados. Yo no estaba de acuerdo con eso, porque para nosotros en el mundo del sector productivo del cual yo vengo, podemos tener algunas desconfianzas políticas, pero sabemos que la clave para hacer una mejora, para lograr una mejor productividad, para que un trabajador y un empresario puedan crecer, obviamente es que tiene que haber una conversación con los trabajadores, porque ellos son los que mejor saben cómo mejorar un proceso productivo, es clave que el trabajador esté alineado con ese desempeño" (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora representante de la CPC).

De la misma forma, la representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revela que las dudas sobre la conformación tripartita de ChileValora estuvieron presentes desde la etapa de discusión de este marco legal:

"Entonces primero hubo una discusión en el Congreso, donde hubo opiniones de los distintos parlamentarios, y no estaba claro la composición público-privado de la institución, hubo muchos que tenían aprehensiones con la idea de un directorio tripartito, (de carácter resolutivo, no consultivo, resolutivo). Entonces claro, había mucha duda y algunos que no participaban de esta idea. Y por otro lado había que crear una institucionalidad, porque era una ley que creaba un sistema, que se lo encargaba a una institución y, había muchas dudas, ¿Se irán a conformar los órganos sectoriales?, ¿Los actores bipartitos serán capaces de trabajar juntos?, ¿Podrá ChileValora reunirlos? y el tiempo demostró que podía hacerlo, superando varias de las dudas o prejuicios iniciales" (Entrevista Oficial de Programación de la Oficina de OIT para el Cono Sur de América Latina).

Historia de desconfianza entre las organizaciones: Desconfianza y conflictos presentes al iniciar su participación.

La segunda dificultad tuvo que ver con la desconfianza histórica que existía en las organizaciones convocadas a este espacio de diálogo social. Había experiencias anteriores de espacios de diálogo entre empresarios y trabajadores, y en algunas oportunidades con o sin el gobierno, que habían demostrado ser más bien, ineficaces. Y por lo tanto la experiencia de los actores a los cuales se tenía que convocar era negativa, dado que éstos tenían la experiencia de que eran convocados a conversar, pero que esa conversación no arribaba a ningún objetivo y por lo tanto era una conversación que no tenía resultados visibles ni concretos.

"Los actores tenían la experiencia de que eran invitados a conversar y que eso terminaba en una situación de conflicto que era irreparable, donde era muy difícil llegar a un resultado común, estoy hablando, por ejemplo, de otras

mesas donde se discute el salario mínimo, el reajuste del sector público, mesas convocadas en algunos sectores productivos donde los actores son convocados a entregar sus opiniones, pero al final la sensación en algunos era que la decisión final era tomada por una sola parte, o en un espacio distinto a la propia mesa convocada, influido por razones políticas o por presiones de algunos sectores por sobre otros. Entonces la experiencia de diálogo era muy negativa, en general en los actores, tanto en los actores empresariales, como en los trabajadores, salvo algunas experiencias puntuales." (Entrevista Primera secretaria Ejecutiva, ChileValora).

"Hubo una gran desconfianza cuando se creó ChileValora, sobre la participación de los actores, se creía qué esto no va iba a resultar, entre los mismos que estaban en el directorio, se creía que íbamos a pelear al tiro. Pero a final de cuentas cuando hubo que llevar a la práctica esto, nada de eso sucedió, yo estuve en el primer directorio, donde empezamos a probar todo este tipo de cosas, y siempre la evaluación fue extremadamente buena, sin dejar de tener cada uno sus posiciones. Porque además algo que ayuda, es que este tema es un poco más blando, es más fácil llegar a acuerdos, todos los temas que tienen que ver con formación, capacitación, son temas que son un poco más fáciles de tener acuerdos, entonces eso ayuda. Y porque también, había una mirada más de país, tanto en la CUT como en la CPC." (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representante CUT)

Mediante el relato de los actores se puede desprender un relato o clima inicial de desconfianza de resquemor, de mucho prejuicio pero efectivamente cuando esto se llevó a la práctica con una institucionalidad con una conducción clara las desconfianzas iniciales fueron quedando relegadas.

"Por ejemplo en el sector eléctrico, cuando se instaló el organismo sectorial había muchas y profundas diferencias entre la federación de sindicatos del mundo eléctrico y el gremio. Donde decían ésta va a ser una instancia más, probemos, pero no creemos, nos van a juntar, pero no va a pasar nada". Hoy después de instalar el organismo sectorial han reconocido que ha sido una mesa de trabajo muy enriquecedora, de mucha confianza, de interés común, y esto lo han señalado públicamente." (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representante CPC)

Asimetrías de Información y falta de preparación para un diálogo efectivo entre las organizaciones de trabajadores y empleadores.

Otros elementos importantes con los cuales se encontró esta política pública al momento de descentralizar su modelo de gobernanza hacia los organismos sectoriales, fueron las asimetrías de información y de capacidades para alcanzar un diálogo efectivo en los

actores convocados a participar en esta política. ChileValora diseño mecanismos sistemáticos destinados a fortalecer estas habilidades en los actores para favorecer su participación en los OSCL, con especial foco en las de los representantes de los trabajadores.

> "*Una estrategia que usamos para apoyar a los representantes de los trabajadores que se integraban a los OSCL fue generar una línea de trabajo que llamábamos jornadas de capacitación sindical, que las hicimos de la mano de la OIT donde íbamos formando los dirigentes sindicales en los temas de competencias laborales y diálogo social, porque de lo contrario muchas veces tenías al dirigente sindical sentado en la mesa y no podía aportar, porque no tenía herramientas, no entendía de la temática. Entonces, creo que hay un riesgo de que tú solamente te enfoques en la superestructura, pero no dotes a los actores en la base de las condiciones necesaria para el diálogo" (Entrevista Primera secretaria Ejecutiva de ChileValora)*

> *"Pero sí tuvimos como desafío algo muy importante, que es el foco que le tuvimos que dar al inicio de esta institución, que es nivelar la cancha. Y eso implicó que durante los primeros años Chile Valora se focalizara en los trabajadores, en los dirigentes sindicales, en entregarles herramientas para que en esa instancia de conversación con el empresario estuvieran a la par, hablaran en el mismo idioma y pudieran ser contrapartes, por ambos lados contrapartes válidas. Eso yo creo que es lo más relevante y lo que permitió el desarrollo de la colaboración" (Entrevista a directiva equipo actual ChileValora)*

A través de las entrevistas se visualiza la necesidad de impulsar procesos de formación de los actores, que les permita realmente ser capaz de sentarse en una mesa a discutir propuestas con herramientas suficientes para defender su posición y aportar en la solución.

2.2 Diseño Institucional.

Existencia de un marco legal delimitado y compromiso con su implementación.

El directorio de ChileValora tiene un conjunto de funciones asignadas a partir de la ley y los reglamentos que se han elaborado al respecto. Esto ha sido determinante para orientar adecuadamente el trabajo, dado que contar con un marco normativo y roles claramente delimitados es fundamental para reconocer los medios y los fines de las acciones desplegadas. Saber para qué se colabora y saber claramente cuáles son los fines buscados favorece el compromiso de los actores. En tal caso, la gestión se ve facilitada cuando los objetivos institucionales son claros y conocidos.

> "*En el directorio existen reglas que regulan su propio funcionamiento, en términos de su constitución, mecanismos de representatividad y renovación, de la misma forma, también están delimitadas las funciones que les corresponde desempeñar a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales*." (ChileValora, 2018)

En ese marco, la existencia de reglas reduce los márgenes de ambigüedad que eventualmente puede generar un sistema poco normado, con lo cual se gana en transparencia y credibilidad. La alta valoración que tiene la ley, lo que por cierto no significa que sea perfecta ni tenga críticas, dice mucho de ciertos patrones profundamente arraigados en la cultura nacional, vinculados a la importancia que adquieren las normas y los espacios institucionales para la sociedad en su conjunto.

Esto denota una visión estratégica en tanto se reconoce la ley como un medio que efectivamente puede marcar un compromiso, en tanto, establece certezas para quienes participan de un proceso de colaboración.

> *"Para que el proceso de diálogo social y colaboración, sea efectivo, siempre tiene que ir acompañado de institucionalidad, que es lo que falta en Chile. Y la experiencia ha dicho que en Chile cuesta mucho generar institucionalidad en torno a modelos más participativos"* (Entrevista miembro del directorio ChileValora, representante CUT)

Más allá de los análisis que se pueden realizar al respecto, esto tiene implicancias concretas dado que los espacios de acción "discrecional" son reducidos, lo cual tiene sus ventajas, pero también ciertos inconvenientes debido a que las burocracias eventualmente pueden generar "inmovilismos", afectando la capacidad de tomar decisiones oportunas que nacen de la propia cotidianeidad.

> *"La ley es una base muy importante. Si no hubiéramos tenido ley, probablemente no hubiera sido posible construir lo que se construyó. Por otro lado, el marco legal tiene mucha rigideces que hacían muy difícil avanzar, entonces te servía, era un facilitador en algunas cosas y era a su vez un obstaculizador en otras. Y eso es importante, porque tú podrías haber pensado que esto se hubiera hecho como la experiencia de otros países que no tienen proyectos de ley, sino que constituyen este tipo de instituciones y después de instalarlas las dotan de alguna legislación. Pero en Chile el sistema parte con un marco legal muy rígido, pero permite dar unas ciertas garantías a los actores respecto de que esto era serio, de que esto no se iba a terminar en cuatro años, que esto iba a permanecer; porque esas eran otras preguntas que todo el mundo se hacía, que son los tiempos políticos que no tienen que*

ver necesariamente con los tiempos institucionales" *(Entrevista Primera Secretaria Ejecutiva de ChileValora*).

Entonces el hecho de tener una Ley permitía dar garantía a los actores de que esto tenía la posibilidad de permanecer a lo largo del tiempo, y que no era fácil para un próximo gobierno descontinuar la experiencia.

> "*Esto era una pregunta que acompañó todo el camino, ¿qué respaldo político va a tener esto?, si va a tener o no financiamiento, si iban a estar dispuestos o no a resolver los problemas estructurales que había, etcétera. Entonces, la existencia de la Ley entrega seguridad, permite decir "este es el marco, acá hay un marco, existe y está definido*"(*Entrevista Primera Secretaria Ejecutiva de ChileValora*).

Se destaca que la existencia de un marco legal y una institucionalidad con objetivos claros y delimitados fue un elemento facilitador.

> "*Porque versus otras experiencias, en donde, se arma una mesa de trabajo tripartita con participación, pero sin un objetivo claro más bien, tienden a salir mucho aquellas cosas en las que no estamos de acuerdo, y también consumen mucho tiempo y no te dedicas a aquellas en las que estamos de acuerdo. Yo me atrevería a decir que aquí, cuando llegué a ChileValora ya estaba instalada esta lógica de diálogo en el directorio que tenía claridad hacia donde se tenía que dirigir, cuál era su objetivo concreto y eso sin duda ayudó a despejar una gran cantidad de temas."* (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora, representante del Ministerio del Trabajo y Previsión Social).

Representatividad ¿A quién convocamos?

Uno de los elementos característicos en el trabajo de ChileValora ha sido alcanzar una alta representatividad institucional con la presencia activa de cada uno de los estamentos que tienen participación en el directorio y los organismos sectoriales.

> *"Esto constituye en sí mismo un valor en tanto otorga mayor legitimidad a las decisiones y acuerdos que se han tomado considerando, además, que sus miembros, en particular trabajadores y empleadores, representan a sus bases, por lo cual el hecho de ser actores visibles facilita la adherencia de sus pares al sistema" (*OIT, 2014).

Alcanzar esta representatividad al momento de descentralizar la gobernanza colaborativa hacia los organismos sectoriales, se encuentra con la dificultad de que no existe un registro acabado de todas las organizaciones de trabajadores y de empleadores con las que debe trabajar y muchas veces existe una multiplicidad de organizaciones que se dicen representativas y que muchas veces se disputan dicha representatividad.

> "*Nos encontramos con elementos que tenían que ver con la falta de representatividad de los actores, o el desconocimiento de cuán representativo eran los actores a los cuales había que convocar. Entonces la pregunta era, ¿A quién tengo que convocar para poder constituir una instancia que sea suficientemente representativa? Entonces, a quién invitas a conversar, si te equivocas en el actor convocado puedes echar todo por la borda porque luego aparece el otro actor "correcto", e invalida al otro. Nos pasó muchas veces que constituimos un organismo sectorial, con por ejemplo una federación o confederación nacional, y tú decías "bueno, esta es la organización nacional más representativa de este sector ", pero resulta que había tres que se llamaban igual. Y cuando tú ya llevabas trabajando un tiempo, aparecía otro actor y te decía "oiga, ¿por qué yo no he sido convocado a esta mesa?", o "¿por qué usted convocó a este actor, si yo soy más representativo?". Entonces no existe información de buena calidad ni completa en ninguna parte para tener certeza y eso lo tienes que construir"* (Entrevista Primera secretaría Ejecutiva de ChileValora)

Aquí se establece un punto clave, respecto a la certeza que se debe tener en relación a los actores que se pretende convocar. Tener claro qué actores son los más representativos y con qué criterios se establece dicha representatividad y los conflictos que pueden ocasionar los errores en este sentido, ocasionados muchas veces por la falta de información o la existencia de más de una organización que cumpla con los criterios definidos.

> *"Entonces este es elemento que es parte de la realidad, es decir, esto no es algo que ocurre en la teoría. Cuando tú vas la realidad y dices "¿a quién tengo que sentar a conversar?" te surgen todos estos problemas que tú tienes que estar dispuesto a enfrentar y a resolver, no a soslayar, sino que a enfrentar, para que efectivamente el diálogo y la colaboración sean posibles"* (Entrevista primera secretaría Ejecutiva de ChileValora).

> *"Efectivamente, yo creo que una de las dificultades que tuvimos que enfrentar tuvo que ver con la dificultad de conocer de antemano cuál era el mapa de un sector, que pudieras decir "bueno, este sector ¿cómo se agrupa?, ¿cuáles son las organizaciones sindicales que existen?, ¿cuáles son los organismos de los empresarios?, a nivel territorial ¿cómo y dónde están distribuidos?, ¿cuál es la representatividad que tienen? Cuáles son los criterios más idóneos*

para determinar si son más o menos representativos". Ese fue un primer importante desafío" (Entrevista Directiva equipo ChileValora).

Financiamiento

En lo que respecta al financiamiento, es necesario distinguir aquel que se orienta al funcionamiento de ChileValora, de aquel que se destina a los procesos de evaluación y certificación. El tema del financiamiento en ChileValora tiene al menos cuatro componentes.

- Financiamiento de los procesos de evaluación y certificación,
- Financiamiento de ChileValora como institución pública;
- Financiamiento de los OSCL; y finalmente el
- Financiamiento de la dieta de los directores.

En función de que el objetivo de esta tesis se centra en la gobernanza colaborativa se centra en los 3 últimos financiamientos mencionados.

Para el financiamiento de ChileValora como Institución Pública, la ley estableció un tipo de financiamiento mixto, compuesto por un máximo de un 49% de su gasto total anual, aportado por el Ministerio del Trabajo vía Ley de Presupuesto, debiendo ChileValora generar como ingresos propios el 51% restante. Esta estructura presupuestaria fue establecida en el proyecto de ley original que creaba el Sistema, desde la lógica que ChileValora sería una institución de naturaleza público privada, con libertad para generar ingresos y cobrar por los servicios que prestara.

Sin embargo, durante la tramitación legislativa, el legislador decidió que ChileValora debía ser un servicio público, naturaleza que fue ratificada por la sentencia del Tribunal Constitucional.

> *"Atendiendo a dicha situación, la Comisión se encuentra regida por el principio de gratuidad de los servicios que presta y por tanto sólo puede cobrar por aquellas prestaciones expresamente autorizadas por la Ley. Esta situación fue refrendada además por el dictamen N° 69.722/2010 de la CGR, aclarado por Dictamen 34.280/2011, que señala que ChileValora sólo puede cobrar aranceles por los tres conceptos que expresamente autoriza el artículo 12 de la ley 20.267, esto es: a) acreditación de centros; b) mantención de los centros en el registro; c) entrega de duplicados de los certificados emitidos por los centros"* (ChileValora, 2016)

En función de lo anterior tal como lo expresa la institución, tanto el monto máximo anual a ser financiado por el Estado, como los recursos que se obtienen por los cobros que están permitidos por ley, resultan totalmente insuficientes para cubrir los gastos asociados a las funciones que la ley le otorga. Teniendo como consecuencia que en ChileValora ha sido necesario establecer una excepción en la Ley de presupuesto anual, así como complementar fuentes de ingreso a través de convenios de colaboración con otros organismos públicos.

Respecto de los organismos sectoriales, la ley no los dotó de una base de financiamiento que les permita operar de una manera permanente y autónoma, sin depender del financiamiento que les provee ChileValora en función de los proyectos de competencias laborales que se pueden ir desarrollando.

Los organismos sectoriales o sus integrantes postulan a ChileValora para optar a fondos pequeños y limitados en el tiempo, para poder levantar o actualizar perfiles de competencias laborales. Y entonces en razón de esos "proyectos de competencias laborales" pueden operar un determinado tiempo, que es el tiempo de duración de un proyecto (entre 6 a 8 meses aprox). Pero cuando ese proyecto termina, el OSCL se queda sin financiamiento, sin apoyo metodológico, sin apoyo técnico de ChileValora, lo que atenta contra la capacidad del OSCL de mantener una mirada estratégica al desarrollo del capital humano del sector, identificando los nuevos perfiles requeridos.

> *"Si los OSCL no tienen capacidad de autofinanciar sus operaciones, que es la gran mayoría, entonces tienden a desaparecer o a no reunirse, por lo tanto, la participación del sector queda un poco suspendida, hasta que vuelven a tener una necesidad, y postulan a fondos de ChileValora y entonces se activa nuevamente su trabajo. Entonces eso diría que ha sido, hasta el día de hoy, un tema no resuelto y un elemento de vulnerabilidad de estas mesas tripartitas sectoriales, no tienen una estructura mínima de financiamiento garantizada por el Estado, que les permita realmente estar mirando las necesidades actuales y futuras del sector, operando más allá de los proyectos que ChileValora pueda ir o no financiando para su sector"* (Entrevista primera secretaría Ejecutiva de ChileValora).

Respecto del directorio, también hay un problema de financiamiento, dado que no se cuenta con autorización legal ni recursos para remunerarlos en su trabajo como directores de ChileValora, la ley no contempló que estos directores recibieran una dieta por su trabajo, y por lo tanto, una vez que son nominados tienen que ejercer un trabajo voluntario (salvo los funcionarios públicos que son nominados por los ministros, dado que realizan sus funciones dentro de la jornada que ya se les remunera como funcionarios públicos)

> “Los empresarios y los representantes de los trabajadores, no reciben ninguna remuneración por estar en ChileValora, y por lo tanto se hace mucho más difícil exigirles una destinación de tiempo acorde a las funciones y atribuciones que la propia ley les ha entregado. El tiempo que destinan a ChileValora es competitivo con las otras tareas laborales y gremiales que ellos tienen que hacer. Entonces ahí hay un elemento más que es importante a la hora de considerar, de pensar una estructura de funcionamiento colaborativo” (Entrevista primera secretaría Ejecutiva de ChileValora).

Hay acuerdo entre los entrevistados en señalar que la relación entre el financiamiento y el éxito de la colaboración es determinante, cuando se cuenta con una fuente de financiamiento asegurada, las instituciones pueden centrar su preocupación en la colaboración y los objetivos que se buscan con ella, en lugar de preocuparse de financiar su propia existencia.

2.3 Proceso de colaboración

Construcción gradual de confianzas

Los procesos de diálogo y colaboración entre actores sociales nunca han estado exentos de distintas dificultades, y se sabe que muchas veces estas dificultades pueden hacer fracasar este tipo de iniciativas. Al respecto, existe un consenso entre quienes estudian o han participado de este tipo de acciones, en establecer la construcción de confianzas un elemento central para el desarrollo de estas iniciativas.

> *“Uno de los elementos principales que tiene esta gobernanza tiene que ver con los grados de confianza entre los actores. Hoy día Chile está casi en el ranking número uno de desconfianza, y de alguna manera estas instancias tripartitas, de diálogo entre los distintos actores aportan a generar confianza. Efectivamente está demostrado que la confianza, influye en la eficiencia de las organizaciones. Yo genero confianza, reduzco los costos de transacción, permito la especialización, incentivo inversión en ideas cuando estamos todos de acuerdo. Efectivamente tiene una eficiencia en la política al fortalecer las instituciones”* (Entrevista Equipo de Trabajo ChileValora).

El directorio de ChileValora no ha sido una excepción: su experiencia de trabajo ha transitado desde las desconfianzas iniciales a la construcción de lazos basados en el respeto y la aceptación. En efecto, el conjunto de actores entrevistados reconoce que las resistencias iniciales estaban inevitablemente relacionadas con desconfianzas, resultado, muchas veces, del desconocimiento mutuo, de la poca práctica de diálogo y del hecho de abordar un tema nuevo que no había sido parte de aquellos que convocan tradicionalmente a trabajadores, empleadores y gobierno.

"Superar estas dificultades implicó que los miembros del directorio debían vincularse y reconocerse desde sus propias especificidades y desde los intereses que cada uno de ellos representa, partiendo del supuesto que en una sociedad, y especialmente en el espacio laboral, coexisten sectores con visiones de país distintas." (Ex miembro del directorio de ChileValora, representante del Ministerio del Trabajo)

De la misma forma en relación a la construcción de confianzas los actores expresan la importancia de ésta en los inicios para que se pudiese desarrollar esta institucionalidad.

"Cuando nos constituimos como directorio de ChileValora, la primera tarea fue, obviamente, generar confianza en demostrar que cada uno de nosotros estaba por ese objetivo, o sea por el objetivo de crear una política pública que iba en función de favorecer a ambos sectores, o sea que no hubiera captura de ninguna naturaleza, por ningún lado. Por lo tanto, la primera tarea, que por supuesto que demoró un tiempo, fue generar estas confianzas, mostrar transparencia, coherencia en el actuar, y eso demora un tiempo. Yo creo que se logró y empezamos a trabajar en conocer todos en profundidad esta política pública y comprender este objetivo común, viendo las fortalezas que tenía para ambos lados" (Ex miembro del directorio de ChileValora, representante de la CPC)

Una muestra de aquello fue la alternancia en la presidencia de ChileValora. La cual, pudiendo ser votada, fue un tema de acuerdo entre todos los actores, aceptando la alternancia entre empresarios y trabajadores, por dos años, que se mantiene al día de hoy.

"Ha habido temas de confianza, por ejemplo la ley mandata que cada presidente dura cuatro años, cada cuatro años debería haber un proceso de elección de quien asume la presidencia de esto. Y producto de poder lograr mayores confianzas y despejar esa como tensión de elección, o sea quién va a ser el próximo, que yo, que tú, que nosotros, y que pudiera haber algún foco de conflicto, hicimos un pacto verbal de ir alternando la presidencia entre trabajadores y empresarios cada dos años" (Ex miembro del directorio de ChileValora, representante de la CPC).

Lo interesante de esto es el valor otorgado al consenso como procedimiento para la toma de decisiones, lo cual en sí mismo es una condición central del diálogo y la colaboración.

“Si bien la votación es un mecanismo valido y contemplado en los reglamentos, son pocas las veces en que se ha debido recurrir a ella porque por lo general priman los acuerdos. Este es un hito simbólico y concreto porque pone en evidencia que las eventuales tensiones entre trabajadores y empleadores fueron superadas en pos de los objetivos institucionales (aunque esto no signifique dejar de lado discrepancias y debates de ideas).” (Ex miembro del directorio de ChileValora, representante de la CUT).

Compromiso con el Proceso

Desde el inicio del sistema hubo un compromiso explícito del directorio para que los perfiles laborales que los sectores generarán fuesen fruto de un acuerdo genuino a nivel sectorial, lo que exigía que trabajadores, empleadores y gobierno se sentasen en una mesa a discutir temas “poco tradicionales”: esto nuevamente releva el valor otorgado por el directorio al diálogo y la colaboración como medio para construir acuerdos y políticas.

“Cuando tu vienes a conversar sobre temas de formación para el trabajo, en general la primera discusión es relativamente fácil ponerse de acuerdo, pero cuando empiezas a bajar al nivel de cómo hacerlo, comienza a ser más complejo. Pero la gente que llegó al primer directorio, era gente que estaba muy comprometida con los procesos de transformación para el trabajo. Entonces, empiezas a buscar temas comunes, cuáles son los temas comunes que tenemos, es una manera de también respetar que tú tienes en frente personas que claramente tienen modelos de país que no necesariamente son iguales, pero que en algunos aspectos si tienes temas comunes” (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora, representante CUT).

De la misma forma otro elemento que surge en las entrevistas es el compromiso que esto impone al ser una instancia con poder de decisión, resolutiva, y no meramente consultiva.

“Hay una mayor responsabilidad de quien asume, porque cuando tu estas en un órgano consultivo. Porque no es lo mismo que yo te diga, "oye, voy una vez al mes a ver qué se opina de esto", a decir, “esta institución tiene un directorio con decisión, y el directorio es el que políticamente es responsable de todas las funciones”. Hay institucionalidad por un lado, que te permite generar agenda, que te permite generar temas, que te permite ir resolviendo temas, tomando decisiones" (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora, representante CPC).

La dinámica es distinta cuando se tiene una institucionalidad que define los espacios de participación y los ámbitos de decisión para los actores y establece una estructura de diálogo expresamente horizontal.

“Porque cuando tu estas yendo a una instancia que es consultiva, por ejemplo, el que está detrás, tiene la potestad de entregar la información que quiera entregarte, de la forma en que la quiera entregar, y preguntarte lo que quiera preguntarte. Entonces esa relación que es absolutamente asimétrica, y que normalmente significa que tú tienes información parcializada. En cambio cuando tu estas en una institución, donde el espacio es construido para que ambas partes puedan desarrollar toda su propuesta, su curso, obviamente esto te da una responsabilidad y compromiso que es muy importante”. (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora, representante CUT).

En este punto surge como elemento la importancia que le otorgan los actores sociales, al compromiso del estado con este tipo de iniciativas y la percepción que la participación del gobierno en esta experiencia no fue lo suficientemente fuerte como para entregar el respaldo suficiente a la certificación.

“Creo que hubo un gran compromiso de las dos partes, trabajadores y empresarios. Yo diría que de la parte del gobierno (estado) no tuvo la misma mirada, no hubo el mismo compromiso, creo que miraban con algo de desconfianza este sector, sobre todo que era una entidad un poco autónoma, desde el punto de vista del servicio público. Yo pensaba que esto se podía construir en unos cuantos años, pero producto de esto que se señaló fue muchísimo más lento, y creo que es lento hasta el día de hoy. Si bien ha evolucionado, si bien se ha reconocido en una mejor manera, creo que todavía falta mucho para realmente avanzar y aquí es fundamental el compromiso que tiene el estado con estos procesos” (Entrevista a ex miembro del directorio de ChileValora, representante CPC).

Cumplimiento de una Agenda Consensuada y encauce de las temáticas a tratar.

Los procesos de trabajo institucionales deben necesariamente estar asociados a resultados que dicen relación con una agenda que implica una planificación, una programación de largo plazo que reconociendo dificultades y facilitadores, se traza metas y objetivos.

En ese sentido, un aspecto a destacar es que, en los primeros años, el directorio de ChileValora se trazó una agenda de trabajo relacionada con el posicionamiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y, posteriormente, con la constitución de los primeros organismos sectoriales, que fue clara y sistemática.

> “En las primeras reuniones del directorio de ChileValora junto con construir confianzas, se planificó un trabajo donde se establecieron metas y plazos claros estableciendo una estrategia alcanzable, de alguna forma esto también nos permitió ir concentrándonos en determinados temas, generando una agenda que nos permitiera avanzar de forma focalizada en ciertos temas” (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representante CUT)

Otro punto a destacar es que se asumió una estrategia para conducir el diálogo social al interior del directorio, que por su diversidad podría haber abarcado temáticas muy diversas, enfocándola hacia los temas centrales que estaban establecidos en la Ley, junto con la búsqueda constante del consenso en cada una de sus discusiones.

> **“**Un punto que permitía también darle tranquilidad a los actores, tuvo que ver con defender con mucha fuerza cuál era el ámbito de competencia de ChileValora, es decir, de qué se conversaba en ChileValora y de qué no se podía conversar. Y eso fue una cuestión que hubo que cuidar y defender tanto en el directorio como en los organismos sectoriales” (Entrevista ex secretaría Ejecutiva ChileValora).

Fruto de esta decisión, tanto en el directorio de ChileValora como en sus organismos sectoriales no es posible discutir temas que estén fuera del ámbito de su competencia.

> “La tentación de los dirigentes era llevar a la mesa del organismo sectorial, temas que a ellos les afectaban, que no estaban pudiendo resolver en otros espacios. Cuidar el espacio ha sido un elemento fundamental para permitir que las personas confiaran en que en esa mesa “no se les iba a pasar gato por liebre”, y que no iba a ocurrir algo que no estuviera dentro de los marcos previstos” (Entrevista ex secretaría Ejecutiva ChileValora).

Otro aspecto que se destaca, en el caso del directorio, es que se fue avanzando en discusiones cada vez más estratégicas en dicha instancia, por sobre las técnicas.

> “Yo me atrevería a decir que logramos un muy buen espacio de trabajo, la gracia del directorio es que tenía bastante acotadas sus funciones. Después durante el período hicimos un esfuerzo de acotarlas aún más, porque habían muchas cosas operativas que se veían en el directorio y fuimos tomando decisiones para que en el directorio conversáramos más bien de los temas estratégicos” (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representante ministerio del Trabajo)

2.4 Liderazgo

Capacidad de Gestión (Interna y Externa)

En la Administración Pública, la capacidad de gestión es uno de los principales factores de éxito, considerándose ya como la creación de un valor, en el cual se apoya en un nivel importante el desarrollo, eficacia y trascendencia del sector.

En este sentido según lo expresado por los actores, es válido analizar el significativo valor que tiene la figura del liderazgo en el éxito de la gestión. Exponiendo sus características, desempeño y de qué manera el ejercicio de este tipo de gestión contribuye al desarrollo de acciones colaborativas e innovadoras que permitan encontrar soluciones a los problemas que enfrenta la institución.

> *"Un componente importante en el desarrollo de esta institucionalidad y política pública ha sido contar con un gran liderazgo y gestión tanto a nivel interno como externo de su primera secretaria ejecutiva, efectivamente en un escenario donde había que instalar una política pública nueva, esa dirección metódica permitió ir superando todos los desafíos que se presentaron, desde armar una institucionalidad hasta convocar a los actores relevantes que se debían sumar a la política pública"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representante CPC).

Fundamental en esta temática, tal como plantea McGuire (2006) fue la capacidad de comprometer a otros miembros del acuerdo cooperativo ganando adeptos al proyecto, ganando personas que creyeron en el proyecto y estuvieran dispuestos a cuidar, a defender y a convencer a otros de que valía la pena estar ahí.

> *"Si yo te pudiese decir un elemento clave en esta política fue el liderazgo y capacidad de gestión que se desarrolló, capacidad de armar una institucionalidad desde un proyecto de ley escrito y también de poder identificar cuáles eran tus actores claves, porque claro conformamos el directorio, pero después había que salir a hablar con los sectores productivos, ir a convocarlos, convencerlos de que esto de la certificación era relevante y valioso para ellos, que se integraran a los organismos sectoriales y ahí sin duda se refleja una capacidad de gestión de la secretaria ejecutiva y el equipo de ChileValora"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora representante CUT)

Flexibilidad en la Gestión

El otro tema fundamental fue la flexibilidad, el sector público presenta rasgos comunes en sus reglas dentro de la extensa pluralidad de actividades y tipos de organización que

lo forman. Estas reglas peculiares de la Administración vendrían determinadas por su función reguladora, restricciones establecidas por el Derecho público.

Desde estos principios la actividad pública dispone de una capacidad de dirección con rendimientos políticamente aceptables de la acción administrativa para poder cumplir efectivamente con su mandato. En este sentido la flexibilidad puede permitir el cumplimiento de estos objetivos al cumplir los requisitos de los procedimientos jurídico-administrativos, respondiendo con agilidad a los procesos de prestación de servicio.

> "Si bien teníamos un proyecto de ley que era muy rígido, nosotros definimos que los organismos sectoriales se iban a constituir con unas normas básicas, pero de manera muy flexible, para que cada sector pudiera lograr el mejor arreglo, digamos, organizacional que fuera posible en ese sector" (Entrevista ex secretaría Ejecutiva ChileValora).

> "Yo creo que un gran aprendizaje que tiene esto, es no tratar de imponer, sino de flexibilizarse de acuerdo a las realidades de cada sector productivo. Qué quiere decir eso, si un sector productivo tenía ciertas características, ChileValora sin perder su mandato debía ser capaz de adaptarse a cada una de esas realidades para poder desarrollar los procesos de diálogo y colaboración" (Entrevista miembro del equipo de ChileValora)

En este punto uno de los elementos que se destaca en el funcionamiento de ChileValora en las entrevistas, dice relación con que se pueden modificar los objetivos, actividades, y tareas siempre y cuando no se afecte un resultado, que es estratégico para la organización. Si es que se llega a la conclusión que un objetivo operacional no ha sido bien formulado o que hay otro mejor para alcanzar un mayor resultado, existe la suficiente flexibilidad para cambiarlo, aunque claro está cumpliendo con los principios y legislaciones determinados para la institución.

3. Visión de los actores sobre la gobernanza colaborativa en función de la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad.

En una tercera parte del análisis se abordan los desafíos a la democracia que supone abrir la participación a actores de la sociedad civil en la institucionalidad pública. A partir de estos surgen distintos elementos referidos a esta temática.

Uno de estos puntos dice relación con reconocer que el componente participativo es central para abordar los problemas complejos con los cuales los sistemas políticos se enfrentan en la actualidad.

Se extrae a partir de las entrevistas que vivimos en un régimen representativo limitado, que excluye muchas veces a los actores claves y a la ciudadanía organizada en general de ciertas políticas públicas que les atañen cargando en ellas una especie de sesgo tecnocrático, que no da cuenta de las necesidades y valoraciones de la población afectada y/o involucrada.

A partir de lo anterior, en los esquemas de gobernanzas colaborativas se visualiza una oportunidad de superar las tendencias mencionadas para que efectivamente las políticas públicas puedan generar valor público en función de los requerimientos de los involucrados.

> *"Estos esquemas de colaboración público-privada, creo que son esquemas de gobernanza que están muy a tono con los desafíos de futuro que tiene el desarrollo social y económico de los países. Dada la complejidad que tiene el mundo, dada la dificultad que hoy día existe de resolver los problemas complejos de la sociedad, los problemas de inequidad, los problemas de pobreza, es decir problemas muy enquistados en nuestras sociedades, se requiere cada vez más de los acuerdos para poder abordarlos. Porque ese es el mecanismo que permite, finalmente, que cada uno cumpla un rol y a su vez sea interdependiente respecto del rol que cumple el otro, y esté dispuesto a buscar puntos comunes en la negociación y conversación"* (Entrevista ex secretaría Ejecutiva ChileValora)

En este sentido el empleo de mecanismos deliberativos y directos de participación en las políticas públicas contribuye a corregir los fallos que el sistema representativo tiene para atender las necesidades y aspiraciones de los sectores y organizaciones sociales en sociedades complejas.

Así se propone entonces a la construcción de espacios deliberativos, que sirvan para alcanzar acuerdos sobre la base del intercambio de razones y justificaciones fundadas de los actores.

Espacios en los que se debe institucionalizar un ideal político en el que se tiene la expectativa que la deliberación desempeñe un rol central en mejorar la formulación de agendas, leyes, políticas, programas y acciones públicas.

> *"Creo que es fundamental que distintas instancias vayan teniendo mayor nivel que un estatus solamente consultivo, Si las leyes laborales, o alguna de las leyes laborales salieran, con el visto bueno del Consejo Superior Laboral (Organismo Tripartito Consultivo), el parlamento la tendría bastante más fácil, porque si una ley laboral sale con el visto bueno de los empresarios y los*

trabajadores, y del Estado y del gobierno, es porque se consideraron todos los elementos. Entonces el parlamento ya tiene un trabajo bastante avanzado en su tramitación" (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante CUT).

"Uno ve ejemplos en Latinoamérica, como en Uruguay, donde efectivamente los temas se desarrollan de cierta manera, ellos tienen una cultura que viene, siempre piensan en esa lógica de conversar, entonces yo creo que eso es muy factible. Y a mí me parece que siempre las recomendaciones es que tú no puedes pensar que estos procesos se van a dar, siempre de manera aislada, sino que tiene que generar institucionalidad, que responda a estas lógicas actuales, con perspectiva de futuro que permita la participación de los actores sociales. (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante CUT).

En este punto emerge un tema interesante cuando uno de los actores plantea que en estos nuevos procesos para las políticas públicas se reflejan 2 miradas.

Estableciendo una distinción analítica entre la dimensión entre lo que se denomina la democracia participativa y la participación ciudadana. Es decir, algunos que ven estos procesos como, una nueva forma de entender la democracia y como se construyen las políticas públicas (con inclusión de los actores) y otros, que ven desde la aplicación de un instrumento de participación la búsqueda un objetivo específico, desde una lógica más instrumental.

"Hay algunos que piensan que esta es una cuestión absolutamente instrumental, y que, bueno, mejoran la pertinencia de las políticas públicas, te ayuda a un montón de cosas, pero es una cosa instrumental. Y hay algunos, y entre esos estoy yo, donde ves que en el fondo se está planteando un modelo de sociedad distinta, que es capaz de construir sus políticas de manera distinta. Estas formas de construir con lleva varias cosas, desde entender que la democracia no se queda solamente en el voto, que no es suficiente, que hay que avanzar a una democracia más participativa. Una forma distinta de construir en el país, abrir los espacios para implementar las cosas de otro modo" (Entrevista miembro del directorio de ChileValora, representante CUT)

"Lo que se debiera hacer es que cuando tu miras esta experiencia, te das cuenta que esto puede ser mucho más ampliable. Y ahí hay una diferencia entre aquellos que piensan que es solamente instrumental, y aquellos que piensan que esto, siendo instrumental, puede ser también una forma de construir sociedades un poco distintas, donde los niveles de participación, en las instituciones, se van aumentando en distintos niveles, y pueden mejorar. Y claramente en una sociedad donde hay un cuestionamiento y un nivel de

deslegitimación de las instituciones, obviamente esto ayuda mucho" (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante CUT)

De acuerdo a lo expuesto por los actores, se puede concluir que los procesos de participación colaborativos son incipientes y ocupan un espacio institucional reducido.

Esto debilita su potencial, por lo pertinente que resulta en el escenario actual, estos instrumentos de gobernanza y lo beneficioso que serían para distintas temáticas públicas.

"Los temas que estamos viendo hoy día que tienen que ver con la reforma laboral, los temas que tienen que ver con la reforma previsional, etcétera. Es decir, cualquier ámbito en el cual nosotros nos situemos que es un desafío de la sociedad importante, es muy distinta la probabilidad de éxito si esto se enfrenta a través de la búsqueda de la colaboración, digamos, y la búsqueda de acuerdos entre las partes. Creo que el tener en Chile una institución con una gobernanza tripartita, administrando una política pública en el ámbito de la certificación es una buena práctica, que permite a las políticas públicas ensayar maneras distintas de resolver problemas complejos" (Entrevista ex secretaria ejecutiva ChileValora)

"Yo creo que toda política pública debería tener una suerte de comité donde estén representados, estén representados los usuarios, clientes de esta política. En este caso eran los empresarios y los trabajadores. Primero, porque te aporta una mirada absolutamente distinta a la del sector público que tiene, que tiene sus dinámicas, que tiene las lógicas de construir una política pública viendo el entorno, viendo a los stakeholders, viendo a las presiones, respondiendo a las presiones políticas y todo lo que ocurre. Pero el tener al cliente ahí es la clave, significaría un importante cable tierra" (Entrevista ex miembro del directorio ChileValora, representante Ministerio del Trabajo y Previsión Social)

En relación a la posibilidad de replicar estos modelos los actores señalan lo pertinente que podrían resultar, pero habría que analizar caso a caso, las características de los problemas públicos y desde ahí explorar lo más relevante que es la inclusión de participación de los actores en la política pública.

"Más que replicar, el esfuerzo debería estar en impulsar la participación efectiva de los actores sociales en todos los espacios muchas veces ya generados que habilitan el diálogo, pero en los cuales se requiere hacer efectiva y práctica la figuración de las partes en términos de su conocimiento de lo que se dialoga y sus capacidades técnicas para reconocer y promover soluciones". (Entrevista Asesor OIT)

De hecho se relata una experiencia de los directorios de los centros de formación técnica estatales que se inspiran en el modelo de directorio colaborativo de ChileValora, lo que fue expresado por la representante del Ministerio de Educación en ChileValora, que después de su paso por la institución se encargó del desarrollo de los Centros de Formación Técnica Estatales en Chile.

> *"Tomamos del modelo de Chile Valora su modelo de directorio colaborativo, entonces en los directorios de los CFTs estatales, impulsamos una composición que es tripartita, donde concurren representantes del Estado, representantes de los empleadores y trabajadores. Este modelo está funcionando desde el 2017, con una representación y dirección colegiada, muy similar a la de ChileValora"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representante del Ministerio de Educación)

> *"Vimos como una instancia virtuosa, la experiencia de Chile Valora. Nos pareció desde el Ministerio de Educación que era un aprendizaje desde el Estado, que teníamos que poder replicar en otras instancias. Y hasta ahora ha funcionado muy bien, o sea curiosamente las mayores dificultades en los CFT estatales, en la gestión con sus directorios ha estado más bien en los representantes del sector público, por las rotaciones y los cambios de gobierno, no así en los representantes de los empleadores y trabajadores"* (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representante del Ministerio de Educación)

Como tema complementario y emergente se convoca a desarrollar una institucionalidad que permita evaluar a las políticas públicas y permita tener información de calidad y distribuida equitativamente entre todos los actores que pueden participar de un proceso colaborativo.

Una institucionalidad que en la práctica de la evaluación mantenga estabilidad en el tiempo y se asocie a instancias formales de decisión, generando información aceptada por todos los actores involucrados, dando "usabilidad" directa tanto para actores estatales como no estatales de la información producida, para potenciar y mejorar su posibilidad de participación.

> *"Tienes que generar institucionalidad que les permita a los actores sociales tener mayor nivel de simetría en la información. Por ejemplo, en España, había una institucionalidad que lo único que hacía era entregar información, hacer estudios y todo lo que generaba era información para todos los actores sociales de alta calidad técnica. Lo que te quiero decir es que ellos reconocían que había que manejar información, todos tenían que manejar el mismo nivel de información, además te permite objetivizar la información. Entonces, en la*

institucionalidad esto representa un apoyo importante para que los actores sociales puedan participar" (Entrevista ex miembro de ChileValora, representante CUT)

El desafío en la administración pública, para los actores está en implementar la participación temprana y darle valor público al momento de ejecutar la política, sin embargo, se reconoce que hoy en algunas ocasiones se puede observar la resistencia por parte de las autoridades políticas y públicas a la transversalidad de las decisiones políticas institucionales.

Durante mucho tiempo se han establecido mecanismos que generan expectativas, pero que han terminado en una constante desilusión**.** Parte de la respuesta a esto, tiene que ver con la resistencia de las elites a ceder poder.

Involucrar a la ciudadanía en procesos de participación vinculante es renunciar a cuotas relevantes de poder. Al ocupar una posición de privilegio y tener acceso a las complejidades de los procesos de toma de decisiones, muchas veces se van internalizando prejuicios respecto de la gente común. Como señala Fuentes (2018) Se asume que la plebe no comprende, no entiende y no es capaz de racionalizar las complejidades que involucra la cosa pública.

"En los años 90 hubo un proyecto que financió, la comunidad europea para instalar en Chile el Consejo Económico Social. Referenciado un poco el modelo europeo. Y esa fue financiada, con recursos de la comunidad, bastante altos, y el Estado chileno, en gobiernos democráticos, nunca fue capaz de instalar el cambio. De hecho, tuvo que ir año a año destinando los fondos que quedaban para otras cosas hasta que, no se perdió, sino que se terminaban de gastar. Cuál fue el mayor problema, es que el mundo parlamentario, se opuso a que se tenían que crear otras instancias de participación, cuando realmente ellos habían sido elegidos representantes de la gente" (Entrevista ex miembro del directorio de ChileValora, representante CUT).

"Entonces, hay un tema de no compartir el poder muy fuerte, y cuando tú generas este tipo de instancias, de alguna manera tienes que partir de la base de que por lo menos tu postura política es, que tienes que compartir el poder, y bajar un poco tus expectativas. Y eso efectivamente para los que tienen el poder no es nada cómodo. Y eso es un dato que es bien relevante, porque entonces culturalmente este país hay varios intentos de conformar institucionalidad y no han resultado" (Entrevista ex miembro del Directorio de ChileValora, representante CPC)

> *“Ahora, si comparas el 90, y el 2019, obviamente ha habido un avance. Pero esa cultura, esa cultura temerosa de dar mayor participación sigue existiendo. El solo hecho de que este sea el único organismo público, descentralizado, que puede tomar decisiones, ya es una muestra de que no tienen muchas ganas de hacerlo. Y no lo hace este gobierno y no lo ha hecho el gobierno anterior, o sea no es un tema de tema de derecha o izquierda, hay problemas transversales para descentralizar el poder.”* (Entrevista ex miembro de ChileValora, representante CUT)

Un punto importante que emerge también dentro de esta temática es que la toma de decisiones tiene asociada fuertemente la denominada carga tecnocrática; que se da como la sobrevaloración del uso de criterios “técnicos” y su imposición sobre decisiones de índole política, dejando en un segundo plano el vínculo entre las autoridades y las necesidades e intereses de los sectores sociales.

> *“Esta lógica que es muy de nuestra cultura, de sobrevalorar lo académico, no a la persona experta, sino a la persona experta porque académicamente es experta. Porque también puedes encontrar a un trabajador que sea experto en algo y que no haya estudiado nunca, pero no es el expertiz que quieren valorar. Y eso es una cuestión que culturalmente muy fuerte, yo creo que por eso también este tipo de modelo de alguna manera es contracultural”* (Entrevista ex miembro del Directorio de ChileValora, representante CPC)

Para los actores si bien la expertiz académica debe ser valorada en su mérito, también se debe complementar o consultar otras experiencias ligadas más a la práctica a los actores que se involucran directamente con las temáticas.

La descentralización del poder requiere modificaciones en las organizaciones públicas y en las relaciones entre ellas. Para hacerlo con éxito se requiere entender la cultura de la organización, sus configuraciones de poder, las motivaciones y los papeles que juegan los actores involucrados.

> *“Lo que pasa es que la colaboración no es ajena al Estado, y la presencia y calidad de la democracia en esa sociedad. Uno no puede pretender que una sociedad que carece, o que tiene déficit democráticos sea ejemplar y rompa esa brecha, sin un trabajo de por medio”* (Entrevista Asesor OIT)

El éxito de una reforma institucional de este tipo depende de que se cree un sistema eficaz que permita superar estos problemas entre el gestor público y la participación de los actores, los cuales con frecuencia afectan negativamente al sector público.

V. Conclusiones.

Como se ha establecido a lo largo de esta investigación, los procesos de gobernanza colaborativa pueden ser analizados y descritos, gracias al modelo elaborado por Ansell & Gash desde tres ángulos; los resultados producidos, el proceso de colaboración y el sistema político con el cual se interactúa. Para ello, la metodología cualitativa se puso al servicio del objetivo de la investigación permitiendo generar una aproximación a este proceso, poniendo en el centro del análisis a los actores e instituciones y sus visiones, respondiendo a la pregunta ¿Cuáles son los factores o elementos claves en el desarrollo y evolución, de un proceso de gobernanza colaborativo, como el que se produce en ChileValora?

En este apartado se pretende englobar toda la información generada, entregando un balance desde la óptica de la gobernanza colaborativa de esta política pública. De modo de dar respuesta a la pregunta de investigación, realizar propuestas y entregar una síntesis al cierre.

1. Elementos de Valor

De los resultados, vemos reflejados los elementos de valor que concita el proceso de gobernanza colaborativo en una política pública, como ChileValora. Los elementos de valor se expresan en características que complementan los procesos y resultados de esta instancia de colaboración.

Difícilmente podríamos hablar de una política pública con estos elementos en ese nivel si no fuese gobernada por un proceso colaborativo. Estos elementos son:

1.Legitimidad y Representatividad	2. Pertinencia	3. Eficiencia	4. Capacidad de Articulación

Legitimidad y Representatividad

En este caso, el valor aparece asociado a la manera en la que se definen las decisiones y agendas de este espacio; es decir, a la necesidad que tienen actores y organizaciones gubernamentales de que lleven a cabo las tareas no sólo con eficacia y eficiencia sino también atendiendo a sus intereses y preferencias.

La legitimidad en esta política es fundamentalmente un fenómeno de percepción, que depende de elementos objetivos y racionales, como la capacidad real de la política para responder a su mandato y requerimientos de los actores involucrados, como también de las consideraciones de carácter subjetivo en torno al proceso del sistema

Esto significa que una parte importante de la población objetivo debe considerar que ha sido tomada en cuenta en la formulación de la política y que el contenido de los programas que de ella se derivan responde realmente a sus intereses. Es decir, para gozar de legitimidad, la sustancia de las políticas debe ser percibida como razonable, conveniente y propia.

Por eso también el rol de la representatividad en esta política pública juega un rol esencial al efectivamente levantar información lo más representativa posible de cada sector. De modo que cuando el objetivo que se busca al incorporar la participación es la legitimidad, de lo que se trata en la práctica es de construir confianza. Confianza necesaria para lograr que los actores involucrados cooperen y participen de la política asociada a la institución.

Lo anterior, dice relación con la capacidad de construir capital social, es decir redes con el principio de reciprocidad, asociatividad y compromiso cívico, no solo en el espacio temporal de decisiones en un momento dado sino en el futuro, en una relación que es permanente.

Pertinencia y Eficiencia

Un paso fundamental en la incorporación de la gobernanza colaborativa consiste en avanzar hacia la definición de objetivos más precisos y operativos que permitan cubrir los déficits de información existentes, por ejemplo, cuando se implementan las políticas públicas en la mayoría de los casos existen diferencias entre lo que se planificó y lo que ocurre en la realidad.

La implicación de los nuevos modelos de gobernanza colaborativo, como el estudiado, permite disminuir significativamente las brechas de información existentes en la política pública.

La efectividad de la gobernanza colaborativa reside justamente en su carácter descentralizado, que permite aumentar el flujo de informaciones, conexiones y articulaciones más sustantivas y genuinas entre quienes están convocados en el proceso y son participes de sus resultados.

Esta información puede ser utilizada en términos de lograr diversos beneficios. La revisión bibliográfica y esta experiencia han demostrado que la participación y la colaboración en el seguimiento de políticas, proyectos e inversiones contribuyen a la estabilidad, transparencia, pertinencia y eficiencia de la gestión pública.

Esto acompañado de un avance en la desburocratización del proceso de toma de decisiones en función del consenso.

Capacidad de Articulación

Finalmente como último elemento emerge la capacidad de articulación de las temáticas abordadas que permite este proceso de gobernanza. La implicación de actores a participar permite visibilizar temáticas que si no hubiese procesos de participación continuarían relegadas o no tendrían su posición actual.

En la investigación por ejemplo, se refleja que los temas de certificación antes de la existencia de ChileValora eran desconocidos, ajenos, desarticulados, poco considerados y que gracias a su trabajo colaborativo hoy son reconocidos por gran parte de los sistemas productivos, tanto por los empleadores como trabajadores.

En la dinámica de lo público, la capacidad de articulación que permite la participación en la política pública, facilita la posibilidad de gestionar una mejor política por la mayor atención y control público que existe en torno a ella.

Posibilitando el surgimiento y la articulación de una "masa crítica " que incide en los temas que le son propios, e impulsa su defensa, fiscalización y propuesta de mejora en los temas que les competen.

2. Elementos Claves

Tal como se ha descrito en el Marco Teórico de esta investigación, los componentes que definen el sistema de Colaboración según lo planteado por Ansell & Gash (2008) permiten entender los procesos de gobernanza colaborativa. De los resultados recogidos a través de las entrevistas a actores involucrados, se desprende los elementos claves en cada uno de los criterios desarrollados por los autores.

Al interior de este marco analítico se identifican y caracterizan una serie de elementos claves en el desarrollo del proceso de gobernanza colaborativa llevado adelante por ChileValora.

Componentes	Elementos clave que se desprenden de la experiencia de ChileValora		
1.Condiciones de partida	Credibilidad inicial en la política por parte de los actores	Historial entre las organizaciones	Asimetrías de Información en las organizaciones de la sociedad civil
2. Diseño institucional	Existencia de un marco legal y compromiso con su implementación	Representatividad institucional ¿A quién convocó?	Financiamiento
3. Proceso de colaboración	Reconocimiento mutuo y construcción gradual de confianzas	Compromiso con el proceso de Colaboración por parte de los actores	Cumplimiento de una Agenda Consensuada y encauce de las temáticas a tratar
4. Liderazgo	Capacidad de Gestión Política (Interna y Externa)	Flexibilidad en la Gestión	

A continuación, se analiza cada uno de los criterios y elementos identificados:

Condiciones de Partida

ChileValora como espacio emergente de Gobernanza Colaborativa, tuvo un comienzo complejo con dificultades que tuvo que sortear en diversos ámbitos. El desafío principal en un comienzo era la falta de credibilidad de que una política de esta naturaleza pudiera efectivamente desarrollarse en Chile.

Y esa desconfianza estaba cimentada en el historial de cooperación y conflictos que tenían las organizaciones, que según lo expresa la teoría Ansell & Gash (2008) da cuenta de las relaciones y conocimiento previo que tienen las partes involucradas entre sí.

Las instancias anteriores en que participaban los actores, habían demostrado ser más bien, ineficaces, improductivas, lo que sin duda generaba incentivos negativos en los actores a la participación.

Por medio de lo que expresan los actores involucrados se refleja un clima inicial de desconfianza, de resquemor de mucho prejuicio pero efectivamente cuando esto se llevó

a la práctica con una institucionalidad con una conducción clara y otros elementos que iremos desarrollando las desconfianzas y falta de credibilidad iniciales fueron quedando relegadas.

Otro elemento que emerge con fuerza en las condiciones de partida en la política, fue que al descentralizar el modelo colaborativo hacia los organismos sectoriales, existía una fuerte brecha de información y de capacidades para que estos actores pudieran participar de la política, con lo cual ChileValora antes de realizar los procesos colaborativos debió desarrollar procesos encaminados a desarrollar habilidades en función de la participación de los actores. Generar de alguna forma condiciones para que se pudiese dar esta colaboración.

Llama la atención en este punto que en la literatura sobre participación o espacios de colaboración entre sociedad civil y Estado pocas veces se repara en las capacidades que tienen los sujetos de desarrollar una participación que permita una participación efectiva y no meramente decorativa.

Así entre los elementos claves que esta política tuvo que sortear en el área indicada por los autores como condiciones de partida encontramos, la falta de credibilidad inicial en la instancia, debido al historial de interacciones que habían tenido los actores sociales entre ellos, junto con, las asimetrías que se presentaban entre los actores a la hora de participar.

Estos son elementos que debiesen ser considerados por cualquier instancia que busque avanzar hacia espacios colaborativos o de participación con incidencia.

Diseño Institucional

Ansell y Gash (2008) delimitan al diseño institucional como como el conjunto de reglas básicas de funcionamiento de la Gobernanza Colaborativa, especialmente en cuanto a las reglas de acceso que determinan qué actores entran a formar parte de la colaboración.

ChileValora es una política pública que tiene un conjunto de funciones asignadas a partir de la ley. Esto ha sido determinante para orientar adecuadamente el trabajo, dado que contar con un marco normativo y roles claramente delimitados es fundamental para reconocer los medios, alcances y fines de las acciones desplegadas.

Saber para qué se colabora y saber claramente cuáles son los fines buscados favorece el compromiso de los actores. Así, la gestión se ve facilitada cuando los objetivos

institucionales son claros y conocidos, reduciendo significativamente los márgenes de ambigüedad que eventualmente puede generar un sistema poco normado.

La alta valoración que tiene la ley para quienes participan de la institución, lo que por cierto no significa que sea perfecta, dice mucho de ciertos patrones profundamente arraigados en la cultura nacional, vinculados a la importancia que adquieren las normas y los espacios institucionales para la sociedad en su conjunto.

Esto denota una visión estratégica en tanto se reconoce la ley como un medio que efectivamente puede marcar un compromiso, en tanto, establece certezas para quienes participan de un proceso de colaboración. Así el hecho de tener un proyecto de ley permite darle garantía a los actores de que esto, a diferencia de experiencias anteriores, tiene la posibilidad de permanecer a lo largo del tiempo, y que no es tan fácil para un próximo gobierno descontinuar.

Esto tiene implicancias concretas dado que los espacios de acción “discrecional” son reducidos, lo cual tiene sus ventajas, pero también ciertos inconvenientes debido a que las burocracias eventualmente pueden generar “inmovilismos”, afectando la capacidad de tomar decisiones oportunas que nacen de la propia cotidianeidad.

En ciertos contextos complejos, como el que trabaja ChileValora, muchas veces los marcos normativos excesivos, puede constituirse como un elemento que dificulta la flexibilidad en la gestión necesaria para el cumplimiento de objetivos. Elemento que debiese ser considerado en otras experiencias que busquen avanzar en esta línea.

Otro elemento que aparece en el análisis de los elementos claves en materia de diseño institucional ha sido alcanzar una alta representatividad institucional con la presencia activa de cada uno de los estamentos que tienen participación en el directorio.

Elemento que en esta experiencia, se sortea sin mayores contratiempos en su directorio central, pero cuando debe descentralizar el diálogo y la colaboración hacia los organismos sectoriales, se presentan dificultades en cuanto no existe un registro acabado de las organizaciones y muchas veces existía una multiplicidad de organizaciones que veían la misma temática, la cuales en oportunidades tenían conflictos entre sí.

Aquí se establece un punto clave, respecto al estado de claridad que se debe tener en relación a los actores que se pretenden convocar. Tener claro muchas veces la representatividad, la conflictividad o la falta de información para determinar cuál era la elección apropiada de los actores.

Finalmente un punto importante en el diseño institucional está referido al financiamiento que debe tener una instancia de colaboración.

En el Caso de ChileValora, la ley no dotó a las instancias de participación (Directorio - Organismos Sectoriales) de financiamiento para ser remunerados en su trabajo, la ley no contempló que los actores recibieran una dieta por su trabajo, y por lo tanto, una vez que son nominados tienen que tener un trabajo voluntario (salvo los funcionarios públicos) lo cual de alguna manera hace competir su participación en esta instancia con sus responsabilidades remuneradas.

Así en el diseño institucional identificamos tres elementos claves que debieran considerarse en espacios de gobernanza colaborativo, un marco legal que permita dar certezas y pautas claras de objetivos y funcionamientos, representatividad necesaria en la participación si se quieren obtener los elementos de valor asociados a la gobernanza colaborativa (legitimidad, pertinencia eficiencia y capacidad de articulación) y finalmente financiamiento para quienes participan en función de no hacer competir su participación con sus actividades remuneradas.

Proceso de colaboración

Los procesos de diálogo y colaboración entre actores sociales nunca han estado exentos de distintas dificultades, que muchas veces hacen fracasar este tipo de iniciativas. En este sentido surge desde los actores la importancia de la construcción de confianzas, elemento que ya desde la revisión teórica tanto en Ostrom como Ansell & Gash aparece referido como indispensable para el desarrollo de la colaboración.

La construcción de confianzas implicó que los miembros del directorio debían vincularse y reconocerse desde sus propias características y desde los intereses que cada uno de ellos representa, partiendo del supuesto que en una sociedad, y especialmente en el espacio laboral, coexisten sectores con visiones de país distintas.

Fundamental en esto fue el valor otorgado al consenso como procedimiento para la toma de decisiones, donde si bien la votación y disenso eran elementos válidos, la búsqueda del consenso fue central en las decisiones llevadas adelante por el sistema.

Otro elemento que surge en las entrevistas es el compromiso que esto impone al ser una instancia con poder de decisión y no meramente consultiva. La dinámica es distinta cuando se tiene una institucionalidad que da los espacios y pone manifiestamente una relación horizontal.

Al ser vinculante la instancia de colaboración, genera en los actores sociales que participan un mayor nivel de involucramiento, de responsabilidad y de apropiación con el proceso.

Finalmente en el proceso de colaboración emerge como temas clave el Cumplimiento de una agenda consensuada, encauzando las temáticas a tratar, se observa como elemento clave, que los procesos de trabajo institucional deben necesariamente estar asociados a resultados que dicen relación con una agenda que implica una planificación y una programación de largo plazo, conduciendo el diálogo del directorio a los temas centrales que estaban en establecidos una ley.

Lo que en la teoría se llama los “pequeñas victorias” (Quick wins) que se trata de la consecución de objetivos “rápidos” que refuerza la implicación o el compromiso de los involucrados.

En ese sentido, de parte del directorio de ChileValora hubo una agenda de trabajo relacionada con el posicionamiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales, clara y sistemática, que permitió generar resultados visibles para los actores claves.

Así en definitiva en el Proceso de Colaboración identificamos 3 grandes temas claves que se desarrollan en esta experiencia la construcción gradual de confianzas, el compromiso de los actores con el proceso de colaboración y el cumplimiento de una agenda clara entre los actores encauzando las temáticas a tratar que son fundamental cuando ya se pone en marcha el proceso de participación.

Liderazgo

Uno de los elementos identificados en el proceso de colaboración fue la capacidad de gestión y la flexibilidad necesaria para cumplir exitosamente los objetivos propuestos.

Capacidad de Gestión interna en cuanto, tener las capacidades para poder levantar un servicio público desde un papel, un mandato, una política emergente que contiene una nueva forma de dirección en colaboración. Y capacidad de gestión externa en cuanto esta política debe ser capaz de convocar a distintos actores, ser capaz de convencerlos de trabajar en conjunto en función del objetivo de la política pública. Por lo que para los actores es relevante la capacidad que se tiene de liderar estas dimensiones.

Otro elemento que emerge en este punto es la capacidad de flexibilizar la gestión, se entiende que los actores con los que se trabajan no son neutros ni homogéneos,

responden a distintas características, de organización, culturales, sociales, por lo cual ChileValora cumpliendo con las disposiciones y mandatos establecidos en la ley debe ser capaz de adaptarse a esas realidades para poder instalar el dialogo y la colaboración en cada uno de esos sectores productivos.

3. Interacción con el sistema Político

En la investigación, a partir de la aproximación conceptual de gobernanza colaborativa se ha indagado en las relaciones que se pueden establecer con la institucionalidad de las políticas públicas en la actualidad y su capacidad de ser replicado en otros problemas públicos.

Como se ha señalado, la burocracia resulta impactada con la aplicación de la gobernanza participativa ya que esta implica un cambio de un gobierno desde un ente jerárquico a otro más horizontal.

A través de los entrevistados se vislumbra que este modelo de gobernanza podría convertirse en una herramienta positiva para enfrentar los llamados problemas complejos en las políticas públicas (Problemas donde intervienen muchos factores y son de compleja solución).

Indicando que los esquemas de gobernanza están muy a tono con los desafíos de futuro que tiene el desarrollo social y económico de los países. Entendiendo que dada la dificultad que hoy día existe desde cualquier actor por si solo de resolver los problemas complejos que enfrenta la sociedad, se requieren cada vez más de los acuerdos entre los actores sociales y en este sentido las gobernanzas con elementos de participación podrían ser un instrumento útil para alcanzarlos.

De hecho según se refleja en la revisión bibliográfica la emergencia de políticas y prácticas participativas en el mundo se da en un contexto en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver por sí solos problemas sociales, cada vez más complejos.

Desde lo que señalan los actores en esta temática, se plantea la necesidad de avanzar en una mayor participación de la sociedad civil en la institucionalidad actual, que las experiencias avancen desde las instancias particulares en un avance gradual hacia una visión de construir políticas públicas que garanticen la participación en función de la legitimidad y eficiencia que hemos visto que esta produce.

La gran mayoría de los mecanismos de participación instituidos hasta ahora, no han logrado superar la matriz informativa y consultiva, lo que de alguna forma hace que no sea tan relevante para los actores, ya que, estos plantean que su participación no necesariamente se incorpora al interior de los resultados producidos. Teniendo como consecuencia una disociación entre las expectativas de los actores y los resultados producidos.

A diferencia de lo anterior, la relevancia para los actores de la participación colaborativa que se produce en ChileValora, es que efectivamente, los actores tienen poder de decisión respecto de una política que les atañe, es una instancia que avanza de lo consultivo a lo decisional, con lo cual los actores pueden incorporar directamente sus inquietudes, visiones y requerimientos al directorio del cual son parte.

Otro elemento importante que emerge mediante los entrevistados, es que, al avanzar en institucionalidad que incorpore la participación efectiva, los actores deben contar con una información seria y respetada por todos, para lo cual se indica la necesidad de generar una institucionalidad pública autónoma que efectivamente se dedique a la investigación en el campo de las políticas públicas, y presente insumos para quienes realizan dicha participación.

Cuando se plantea la posibilidad de replicar estas instancias, varios actores advierten, una dificultad que no dice relación con términos técnicos sino más bien políticos, cuando se genera un espacio de gobernanza colaborativa, de alguna forma se descentraliza el poder, abrir esta instancia implica un ejercicio donde la decisión ya no depende de un funcionario en unitario sino de un conjunto de actores fuera y dentro del alero estatal elegidos para aquello.

Y el ejercicio del poder sigue teniendo un alto componente de visión centralista, para muchos en las administraciones públicas ceder poder es un tema que se les dificulta, ya que, verían en la descentralización del poder una amenaza a las bases de su acumulación política y monopolio de las decisiones, y un mayor control público de su gestión. Y para los actores esta sería la principal dificultad que podrían enfrentar políticas públicas que quieran avanzar en esta dirección.

Así para algunos de los actores en relación a este proceso de colaboración se expresa que existen 2 visiones, una instrumental y una política.

En relación a la visión instrumental se observa al proceso de colaboración como una herramienta que permitirá gestionar una política pública con mayores alcances de información y legitimidad, pero se limitaría a esto.

Mientras que otra visión ve a la gobernanza colaborativa como una oportunidad de constituir mediante la participación otra forma de entender la democracia, una forma distinta de cómo construir las políticas públicas, de cómo constituir sociedad.

4. Propuestas a partir de la Investigación desarrollada

En función de anterior, se identifica una serie de acciones que pudiesen ser útiles para el desarrollo de un proceso que incorpore la colaboración de la sociedad civil en una política pública.

Esto se expresa en una aproximación esquemática que identificando los elementos claves en una organización que desarrolla la colaboración, propone acciones que permitan conducir y desarrollar de mejor manera políticas que quieran avanzar en esta dirección (Esquema. 1).

Así, esta serie de acciones clasificadas en las áreas de la colaboración desarrolladas en la investigación, permite tener una pauta que posibilita visualizar una serie de tareas que se deben desarrollar o a las que se debe poner atención para generar un proceso colaborativo. Generando así un marco de referencia al que puedan consultar instituciones, funcionarios públicos o actores sociales en pos de la colaboración.

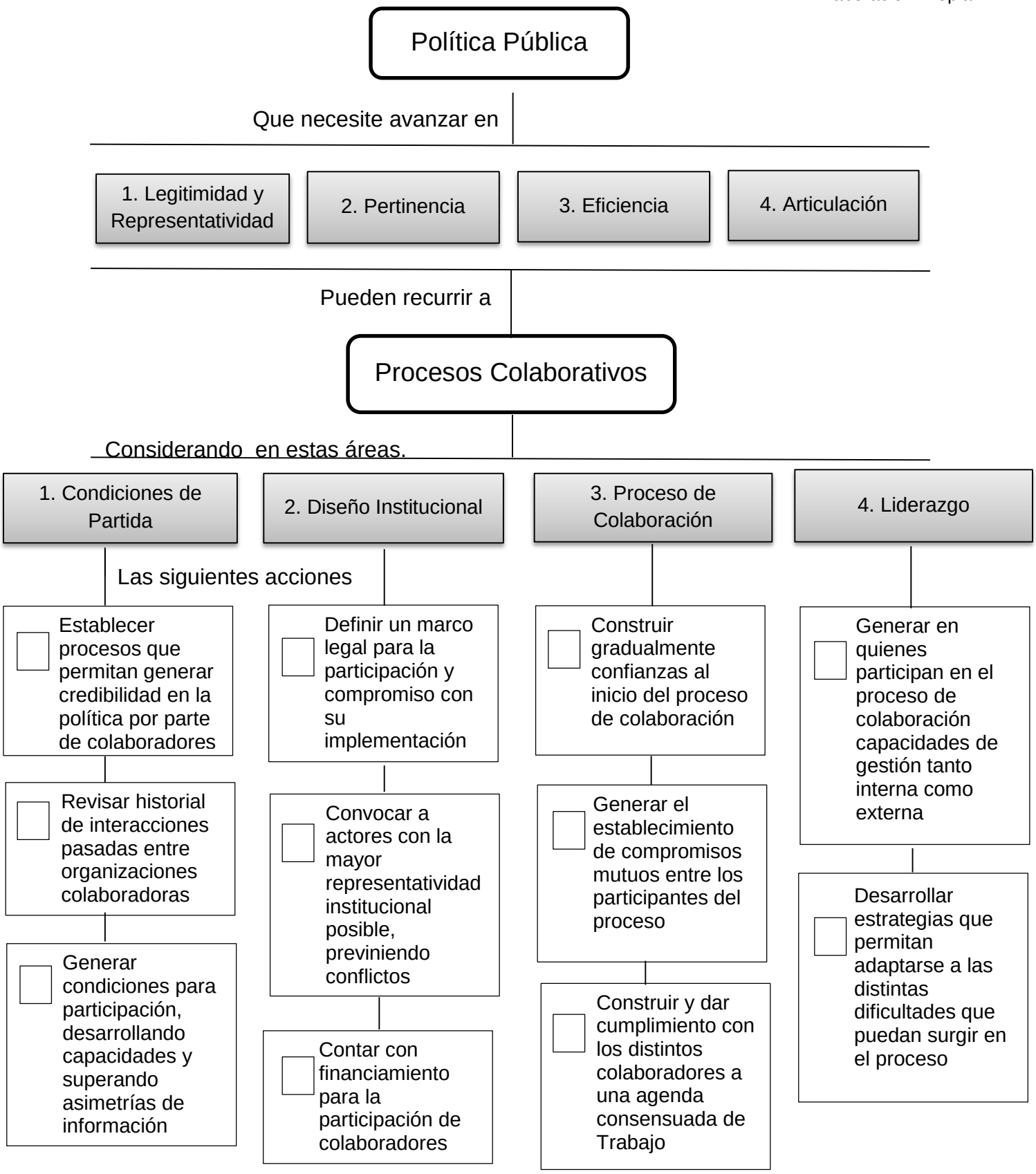
En una segunda instancia en este apartado (Esquema. 2) proponemos un modelo de funcionamiento para aquellas instituciones que en sus políticas quieran desarrollar un modelo de gobernanza colaborativo.

En este modelo se constituye al igual que en el caso estudiado, un directorio en el que organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil delegan representantes, para que estos puedan representar a las organizaciones de origen y deliberar en representación de ellas, en esta instancia debe estar presente también el funcionario público que asume la jefatura del servicio o de la política pública asociada.

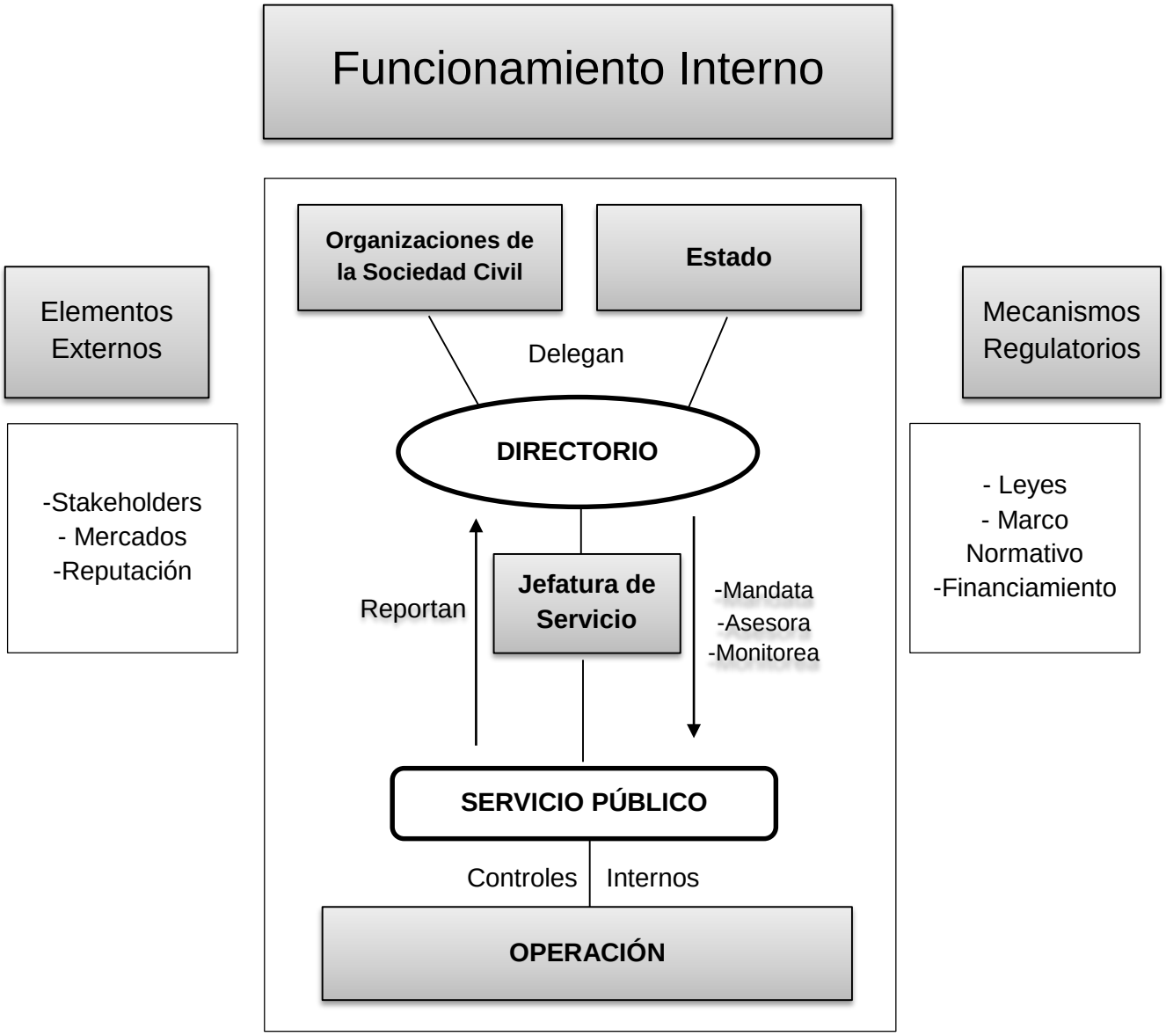
De esta forma se produce una relación de sinergia en un directorio colaborativo que mandata, asesora y monitorea las acciones de determinado servicio, con un mayor control público y orientación de las acciones del servicio por parte de los involucrados directos en la política. Esto en un entorno determinado por los marcos normativos de la institucionalidad definida y los elementos externos asociados que influyen en la política.

Aproximación Esquemática para el uso de Procesos Colaborativos (Esquema. 1)

*Elaboración Propia



Propuesta Organizacional para políticas que quieran adaptar una gobernanza colaborativa (Esquema. 2)



* Elaboración Propia

5. Reflexiones Finales

Para América Latina la investigación sistemática de iniciativas de gobernanza y participación debería ser de mucho interés. El análisis de casos entre distintos contextos y niveles dentro de un mismo país, o entre casos de distintos países, pudiera arrojar información útil para los gobiernos e instituciones interesadas en mejorar mediante estos procesos las políticas públicas.

La complejidad y novedad de los problemas públicos en la actualidad, ya sea por los cambios en las necesidades y/o por mayores expectativas ciudadanas, requieren de innovación y participación para abordarlos, esto porque las respuestas y soluciones actuales, sin procesos de inclusión, no logran dar conformidad a estos desafíos.

Las bases organizacionales sobre las que se sustentan el Estado muchas veces no dan cuenta de los nuevos problemas que enfrentan las administraciones públicas. El apego excesivo a la legalidad, el ceñimiento a los procedimientos antes que a los resultados, la falta de flexibilidad de la gestión, el estrecho margen para incorporar el cambio, la adaptación y la participación hacen necesario un cambio paradigmático en los fundamentos organizacionales del sector público y sus políticas.

Las políticas públicas en América Latina deben hacer un esfuerzo por innovar fomentando la participación temprana y vinculante de la comunidad y una concepción de Estado que aspira al bien común. Existen distintas experiencias en nuestros países, como la que se presenta en esta investigación, que pueden elevarse como referentes para el resto de países, sobre cómo desde la administración pública se puede efectivamente contribuir a mejorar los estándares de calidad de vida de los y las habitantes de los distintos territorios de nuestro continente

Parafraseando a Kooiman (2004) la única manera de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo democrático y efectivo es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades. La única manera de diseñar políticas públicas, que atiendan a la naturaleza y al contexto en que se reproducen problemas públicos es partiendo de la idea según la cual tanto los resultados eficientes como el proceso democrático y de participación son elementos deseables e indispensables para cualquier diseño de política pública.

La participación ciudadana colaborativa en las políticas públicas cumple su cometido en la medida en la que contribuye a llenar vacíos o a resolver deficiencias en la formulación y operación de las mismas. Los diversos mecanismos que se emplean para activarla no son buenos o malos en sí mismos, ni tampoco hay unos mejores que otros; sus virtudes dependen de la idoneidad de sus características para la consecución de los objetivos que se persiguen en las respectivas políticas públicas. Hoy en día debemos concebir a la

participación como un elemento esencial de la hechura de las políticas públicas, pero su eficacia depende de que se comprenda su carácter instrumental y técnico de modo que al activarlas desde el gobierno, cada actor contribuya según sus condiciones y de acuerdo a las necesidades específicas del problema público a resolver.

La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y receptivos. Urge, por tanto, ampliar la reflexión sobre las mejores herramientas institucionales que impulsen la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de los ciudadanos en la gestión pública, para orientarlas hacia un bienestar colectivo sustentable en el tiempo.

En el diseño, ejecución y evaluación de la oferta participativa que los gobiernos hacen, muchas veces falta considerar los efectos que se busca producir y precisar los objetivos que se quieren lograr mediante la participación.

Desde una perspectiva de gestión pública, la participación y colaboración no debiera ser un fin en sí mismo. No basta con incorporar para cumplir una exigencia democrática y esperar que por sí sola arroje resultados que enriquezcan el diseño de la política en su conjunto o que abone automáticamente a su legitimidad.

Un paso crucial consiste en superar las dificultades para incorporarla, estableciendo una vinculación activa y permanente con la sociedad, ampliando los espacios para que la ciudadanía participe, avanzando hacia la definición de objetivos más precisos y operativos orientados a contribuir a cubrir déficit de información, de *expertise*, de legitimidad o de equidad, por ejemplo.

Adicionalmente a las consideraciones de carácter instrumental que puedan justificar la incorporación de la participación ciudadana a las políticas públicas, la manera en la que ésta se lleva a cabo debe percibirse como creíble y apropiada por los ciudadanos para que se muestren dispuestos a participar y faciliten así su implementación.

La manera en la que los ciudadanos perciben la forma en la que el gobierno interactúa con ellos tiene efectos importantes sobre la confianza que le confieren y sobre la voluntad que muestran para alinearse con él. En síntesis, al diseñar políticas o acciones que involucran a la ciudadanía, el gobierno debe tomar en cuenta el mantenimiento de un clima de confianza mutua suficiente para sostener una acción colaborativa.

Ante todo, los ciudadanos deben confiar en que su participación tendrá sentido, que producirá algún efecto. Buena parte de la apatía o el descrédito que existe hacia la participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil proviene de la distancia

que existe entre la generación de expectativas que se produce el ser convocado y el enfrentamiento con rituales vacíos de contenido o carentes de influencia.

Los mecanismos de participación ciudadana y colaboración deben ser espacios autónomos de inclusión social y construcción de políticas públicas. Dotarlas de autonomía y capacidad de decisión, genera en ellos mayor confianza y responsabilidad en los objetivos asignados.

Es importante también que espacios que avancen a la inclusión efectiva de la sociedad civil sean institucionalizados a través del reconocimiento legal y con un amplio marco jurídico regulatorio, tal como plantea Subirats (2001), la implementación de los mecanismos de participación debe estar encaminado a construir hábitos, prácticas y dar estabilidad y confianza a los ciudadanos para participar en ellas.

Muchas veces en los procesos de participación se ve a los actores de la sociedad civil como actores pasivos, sin un rol más protagónico en todo el proceso de la política pública. Aquí radica parte fundamental del cambio que enfrentamos para ampliar el entendimiento y práctica en materia de formulación, implementación/gestión y evaluación de lo público: la ciudadanía es cada vez más protagonista.

En este sentido como indica Ramírez-Alujas (2011) en línea de lo planteado en las teorías de Gobierno Abierto y Gobernanza Colaborativa, lo sustantivo se origina en el producto o creación que surge de las sinapsis entre los actores, en la capacidad de construir capital social y confianza. Es allí donde aparece la participación, la colaboración, la cooperación, la co-producción… la comunidad, la nueva democracia.

Esto significa entender que debemos repensar nuestras estructuras, dinámicas y procesos de gestión (desde la apertura institucional con todo lo que ello supone) para lograr reconfigurar el ADN y las prácticas de un sector público poco o nada familiarizado con este enfoque que, en cualquier caso, contiene las semillas para gobernar el futuro.

A partir de ChileValora y esta investigación se pueden identificar una serie de elementos, configuraciones y prácticas que se pueden alzar como referentes para las otras políticas públicas que quieran innovar en espacios colaborativos de gestión con agentes fuera del alero del estatal, que permitan incorporar la participación de forma sistemática.

Aquí se exponen beneficios obtenidos, configuraciones y acciones claves en torno a su funcionamiento y las relaciones que tiene al desarrollarse en el contexto actual de las políticas públicas. Todos elementos que pueden ser utilizados como insumos para políticas que quieran avanzar en la dirección colaborativa y/o participativa.

En concordancia de lo anterior, se generan dos modelos esquemáticos enfocados principalmente a ser una referencia, tanto en las tareas que se deben cumplir o poner atención para avanzar en procesos colaborativos, como en un modelo de gobernanza que permite incorporar la colaboración en su dirección.

Para concluir, en la percepción de la sociedad latinoamericana actual, se considera relevante la participación política de la ciudadanía en los distintos procesos del diseño de políticas públicas, lo que es visto como señal de democratización y apertura. A pesar de ello aún son consideradas excepciones en el marco institucional general de los países.

Se debe hacer un esfuerzo por lograr que mecanismos participativos actualmente existentes se activen y multipliquen en las instituciones públicas. Promover una cultura de participación y colaboración ciudadana al interior de los organismos del Estado que abarque todos sus niveles, en especial a sus niveles directivos e intermedios, esto con el objeto de preparar y permear las estructuras públicas para la participación ciudadana.

El camino para superar el estado de crisis institucional en el que se encuentran algunas sociedades latinoamericanas y que se ha sentido con fuerza en Chile es avanzar en modelos de gobernanza y administración que incorporen en mayor medida la participación de la sociedad civil, el modelo actual ha quedado obsoleto ante los nuevos desafíos y complejidades que debe enfrentar el Estado en el manejo de las controversias públicas.

La legitimidad del Estado, su eficacia, su capacidad de articulación y su pertinencia aumentan cuando se incorpora un mayor acercamiento y participación de la ciudadanía. Debemos reconstruir espacios de confianzas en función de mejorar y ampliar las relaciones entre el Estado y la sociedad, solo con esto podremos avanzar hacia una nueva institucionalidad que responda de mejor manera a las expectativas, que hoy tiene, la ciudadanía.

Bibliografía

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 543–571. doi: 10.1093/jopart/mum032

- Aguilar-Villanueva, Luis F. (2006), Gobernanza y gestión pública, Fondo De Cultura Económica, México

- Aguilar-Villanueva, Luis F. (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

- Aguilar Villanueva, L F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos De Gobierno Y Administración Pública*, *1*(1), 11-36. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156

- Axelrod, R. (1984). The Evolution of Cooperation. Basic Books, New York

- Babbie E. (2000). Fundamentos de la investigación social. Ciudad de México: UNAM.

- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial. Montevideo: Universidad de La República, Uruguay.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006) “The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature”, Public Administration Review, 66: 44-55.

- Busi Fabricio. (2013). La gobernanza colaborativa: reflexiones a partir del estudio de caso de la Red de Atención a Personas sin Hogar de Barcelona, España. Argentina: Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales.

- Cazau, P. (2006). Investigación en ciencias sociales. Buenos Aires: Universidad de Extremadura.

-Cerrillo i Martínez A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En La gobernanza hoy (11-36). Madrid España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- ChileValora Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales: (2016). Documento de Trabajo. ChileValora

- ChileValora. (2018). Informe Anual. 8 Años sembrando valor en Chile. Santiago de Chile: Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

-Conejero, E. (2005). “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol 52/53, pp. 13 -31.

- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. Public Administration Review, 66, 76-88. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x

- CSP (Centro de Sistemas Públicos). (2018). Estudio de los Mecanismos de Financiamiento de CHILEVALORA. Santiago de Chile: FCFM Universidad de Chile.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1-29. doi: 10.1093/jopart/mur011

- Flores, R. (2009). Observando observadores: Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social. Santiago de Chile: Ediciones UC, Editorial Pontificia Universidad Católica of Chile.

- Fuentes, C. (2018). Participación ciudadana: la eterna desconfianza. 14.06.2019, de CIPER Chile Sitio web: https://ciperchile.cl/2018/06/14/participacion-ciudadana-la-eterna-desconfianza/

- Espinosa, Mario. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios, 5(10), 71-109. Recuperado en 18 de septiembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es.

- Garcia Solana M. (2017). La Colaboración Público-Privada capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 4 N°2, 135-168.

- Gómez, F. (2013). Políticas públicas críticas para y desde América Latina. Política y cultura, (40), 79-98. Recuperado en 21 de octubre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200005&lng=es&tlng=es.

- Hawamdeh, S. (2007). Creating Collaborative Advantage Through Knowledge and Innovation. River Edge, NJ, USA: World Scientific.

- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N., & Auer, J. C. (2011). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 21(4), 699-721. doi: 10.1093/jopart/muq045

- Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. Instituciones y Desarrollo N°16, 117-194.

- Labrin, J (2012). Metodología de Investigación. Marcos de Referencia y nociones prácticas. Santiago de Chile. Universidad de Chile.

- Launay Claire. (2005). La gobernanza: estado, ciudadanía y renovación de lo político. Bogotá, Colombia: Centro de investigación y educación popular (CINEP).

- Ley N°20.267. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 25 de junio de 2008.

- Linden, R. M. (2010). Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World. Hoboken, NJ, USA: Jossey-Bass.

- Lindt, M. "The Catalitic State". National Interest 27 (1992): 38-55.

- Mayntz R. (2005). Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza. En Gobernanza hoy (83-98). España: INAP.

- Martínez et. al. (2014). De la crítica a la innovación en la gobernanza participativa. España: FES | Federación Española de Sociología www.fes-sociologia.com.

- Mballa & González. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 27, 97-121.

- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, 66, 33-43.

- McKinney, M. J., Harmon, W., & Johnson, S. (2009). Working Across Boundaries: People, Nature, and Regions. Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Natera Peral, Antonio. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Revista mexicana de sociología, 67(4), 755-791. Recuperado en 02 de diciembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004&lng=es&tlng=es.

- OIT. (2014). La experiencia de ChileValora. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

- Otzen, Tamara, & Manterola, Carlos. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. International Journal of Morphology, 35(1), 227-232. https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037

- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York: Cambridge University Press.

- Ostrom, E. (2005). Understanding Institucional Diversity. Princeton University Press. Princenton, New Jersey.

- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. 2a. ed. en español. Economía contemporánea. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. Public Administration Review, 66, 6-9.

- Parrado, S (2017) "La gobernanza colaborativa y la teoría de los bienes comunes" en Colino, C., et al. (eds). Ciencia y política, una aventura vital: Libro homenaje a Ramón Cotarelo. Valencia, Tirant lo Blanch, cap. 11.

- Ramírez-Alujas, A. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas. España: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

- Rosique Cañas, J. A. (2009): "Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización" en Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Porrúa.

-Sánchez, O. (2013). Procesos de gobierno colaborativo en su entorno: una aproximación evolutiva. Bogotá Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

- Sirianni, C. (2008). Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press.

- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, En Joan Font (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42*)*. Barcelona: Ariel.

- Stake, R. E. (2005) Investigación con estudio de casos. Madrid, Morata.

- Tarrow, S. (2004) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política Alianza Editorial, Madrid.

- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66, 20-32.

- Yin, R (2009). Case Study Research: desing and method. 4° Ed. Sage Publications. Thousand Oaks, California.

- Zurbriggen. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 38, 39-64.

- Zurbriggen & González. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. Revista de Gestión Pública, Volumen III, Número 2, pp. 329-361.

- Zhang, J.-t., & Cao, Y.-l. (2010). Regional public administration under the framework of collaborative governance. Paper presented at the Management Science and Engineering (ICMSE), 2010 International Conference.