

20
21



Universidad de Concepción
Chile

MANUAL DE GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Jeanne Simon Rodgers • Waleska Muñoz Aravena • Felipe Villa Sepúlveda

CONTENIDO

GLOSARIO	3
ANTECEDENTES	5
INTRODUCCIÓN	5
A) MARCO GENERAL:	6
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	6
GOBERNANZA	9
RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10
B) METODOLOGÍA	11
1. Definición del problema y caracterización del territorio	12
2. Identificación y caracterización de actores involucrados	13
3. Análisis colaborativo para la Mesa de Gobernanza	16
4. Conformación y funcionamiento de la Mesa de gobernanza	19
Bibliografía	23



GLOSARIO

Acuerdo: Una decisión consensuada que forma parte de una estrategia o plan sobre los objetivos o resultados deseados. Implica identificar los aportes o acciones requeridas que contribuyen a su logro.

Arreglo (mesa) de gobernanza: un espacio de deliberación estructurada en el cual participan actores claves (públicos y privados) quienes colaboran para definir reglas y acuerdos que permiten coordinar las interacciones de cada uno para orientar el actuar y así resolver un problema compartido o generar valor público. Como proceso deliberativo, implica múltiples reuniones.

Actor clave: se refiere a una organización pública o privada que goza de (cierto) poder que utiliza para influir en la política.

Aprendizaje social: se refiere a la adquisición/construcción de una comprensión más precisa y completa de los componentes científicos, tecnológicos, legales, económicos y políticos del asunto / problema para así mejorar las decisiones y acciones de los actores involucrados.

Conflicto social / territorial: Un conflicto social existe cuando dos o más partes perciben tener metas incompatibles, y al menos una de éstas se ve a sí mismo padeciendo una injusticia, una privación o una amenaza y asignan la responsabilidad a las otras. El conflicto se manifiesta en amenazas, agresiones, actas de protesta, entre otras acciones.

Coordinación: Hace referencia cuando cada una de las partes aporta de manera consciente y según sus posibilidades, lo necesario para el logro de un objetivo.

Colaboración: Trabajar entre personas y/o entre organizaciones para lograr alcanzar un objetivo.

Deliberación pública: se refiere a procesos de diálogo entre múltiples actores para construir una comprensión compartida de un problema o situación. Su finalidad es coordinar acciones en pos de un interés público. clarificar o definir agendas públicas y hacer recomendacio-

nes a otras instancias resolutorias o de decisión.

Factor territorial: se refiere a una característica del territorio que tiene incidencia en los resultados que buscan lograr. Se puede diferenciar entre factores que facilitan u obstaculizan los resultados. Además, hay factores distintivos territoriales que inciden pero sin ser facilitadores u obstaculizadores.

Gobernanza multinivel: se refiere principalmente a la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Puede pero no siempre involucra también coordinación y colaboración con actores no estatales.

Gobernanza territorial: se refiere a la capacidad de un territorio para gestionar sus asuntos y recursos, e idealmente potenciar sinergias mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales.

Intersectorialidad: Se refiere a la coordinación entre distintos organismos públicos, y en particular entre distintos ministerios.

Mapa de actores claves: es una técnica para identificar y visibilizar los actores quienes puedan / quieren influir en decisiones y proyectos. Implica caracterizar sus motivaciones (intereses, objetivos y valores) en relación al problema a resolver y los recursos que tienen para incidir en el resultado final.

Negociación: se refiere al proceso al proceso que tiene como objetivo buscar un acuerdo de beneficio mutuo cuando hay un conflicto de intereses entre dos o más partes. Implica que cada parte cede ciertos puntos para lograr dicho acuerdo.

Organizaciones de Sociedad Civil: hace referencia a las organizaciones de la Sociedad Civil, cuyos miembros forman parte de ésta de manera voluntaria, no persigue fines de lucro, permanecen en el tiempo con una estructura interna definida, con autonomía en cuanto a sus acciones y decisiones. De contar con reconocimiento legal, deben tener personalidad de derecho privado (Irrarázaval & Streeter, 2020).

Plan de trabajo: es una herramienta que permite organizar, planificar y gestionar las tareas necesarias para

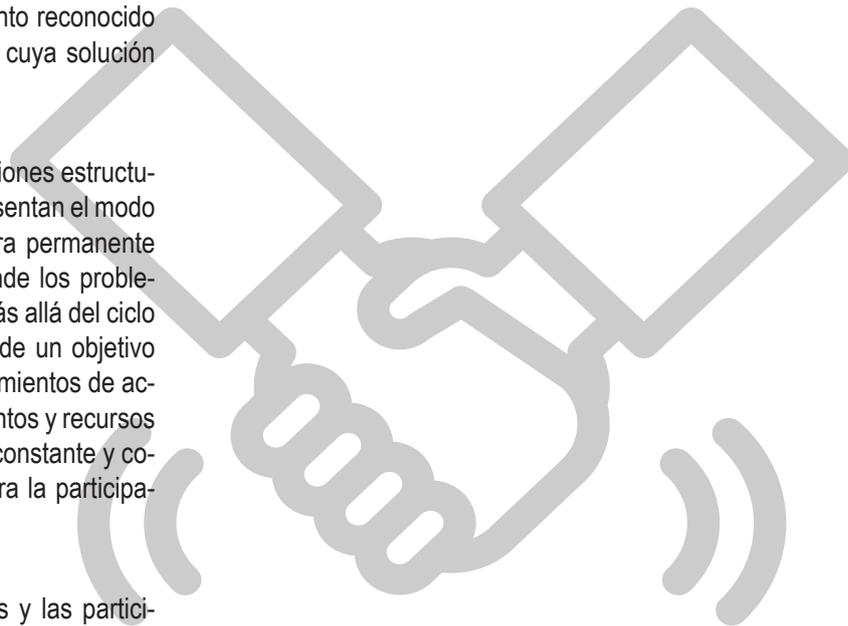
lograr los objetivos fijados. Define las tareas / actividades necesarias y asigna los recursos adecuados para su correcta ejecución en el periodo de tiempo necesario. La planificación temporal se expresa en una Carta Gantt que visibiliza el tiempo de dedicación previsto para cada tarea/ actividad a lo largo de un tiempo total determinado.

Problema público: se refiere a un asunto reconocido colectivamente como una problemática cuya solución requiere la atención del Estado.

Política pública: Es un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación más allá del ciclo electoral. Se orientan a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. Respetan la legalidad e involucran la participación ciudadana. (Aguilar, 2012)

Regla: comprensión compartida por los y las participantes sobre las acciones (y resultados) permitidas, prohibidas o requeridas. Requiere mecanismos de control o fiscalización de su cumplimiento. Puede ser una regla formal (escrita) o informal (oral).

Territorio: es un espacio socio-geográfico que se define por las interacciones entre sus componentes sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales. Como concepto teórico y metodológico, busca describir la relación moral entre una comunidad y el espacio físico.



» ANTECEDENTES

En los últimos años, la gobernanza y la participación ciudadana, han ido tomando relevancia. Desde la década de los setenta del siglo pasado, la academia fue generando debate en torno a las dificultades que los Estados estaban teniendo para abordar los problemas públicos, que hasta ese momento eran atendidos casi de manera exclusiva por éstos, debiendo abrir espacios a otros actores en estos procesos. Por otra parte, estos mismos actores, quieren ser protagonistas de aquellas decisiones sobre aquellos problemas que le afectan o le pueden afectar, buscando abrir espacios hacia a un trabajo colaborativo. Para llevar adelante este trabajo en red, se requiere de procesos que orienten adecuadamente el camino hacia la atención de los problemas públicos por parte del Estado.

En este sentido, el presente Manual busca ser un aporte para aquellas personas que les interese llevar adelante un proceso de trabajo colaborativo entre el Estado y la sociedad con la finalidad de atender un problema público que de manera directa o indirecta les atañe. Para ello, hemos combinado un marco conceptual como referencia y la experiencia llevada a cabo en los últimos años en el ámbito de la Gobernanza y la Participación Ciudadana en la gestión pública.

» INTRODUCCIÓN

El Estado, busca propender al bien común y crear las condiciones adecuadas que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad su bienestar, con el pleno respeto a los derechos y garantías previamente establecidas. Para cumplir con esta finalidad, el Estado requiere de una institucionalidad adecuada y a través de ella, adopta las decisiones que considera adecuadas para atender, resolver, satisfacer a los ciudadanos y las ciudadanas.

En la década de los setenta del siglo pasado, los Estados enfrentaron una serie de dificultades cuyos gobiernos se veían como incapaces de “conducir a la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social o que, por lo menos, era una agencia insuficiente para dar respuesta a los problemas que



su sociedad enfrentaba para realizar las condiciones de vida deseadas o constitucionalmente exigidas” (Aguilar, 2006, 61), poniendo de manifiesto que dichos gobiernos reconocieron que no tenían todas las competencias necesarias y buscaron colaboración para atender a su sociedad. Como consecuencia, empezaron a optar por transformar su relación con actores no-gubernamentales, desde una relación vertical hacia una horizontal. Lo anterior, sin duda, requiere contar con una sociedad con la suficiente madurez, y que cuente con las competencias para poder participar en las decisiones en las que quiere aportar, asumiendo como obligación las responsabilidades que significa tomar dichas decisiones públicas, tal y como lo plantean Denhardt y Denhardt (2007) de que se deben asumir responsabilidades compartidas. Lo anterior, requiere la definición clara de los procesos para llevar a cabo un trabajo en red entre distintos actores para resolver los problemas públicos.

Para ello, nos proponemos no solo conceptualizar los conceptos de Gobernanza y Participación Ciudadana, sino que, además, establecer las diferencias entre ellas, y las relaciones que las unen. Además, buscamos orientar para llevar adelante, procesos orientados a resolver problemas públicos, a través de un trabajo colaborativo, en que se considere la Gobernanza y la Participación ciudadana.

Este manual se divide en dos partes: En la primera parte, se consideran los aspectos conceptuales en torno a la Gobernanza y la Participación ciudadana, y; en una segunda parte, se presenta de manera sencilla la forma en que debería trabajarse en torno a una mesa de Gobernanza que busque la atención y solución de problemas públicos.

» MARCO GENERAL

Una nueva relación entre el Estado y la Sociedad: Gobernanza y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En las últimas décadas ha tomado relevancia la participación ciudadana, -aun cuando, y tal como se señaló anteriormente, no es algo nuevo-, y se ha venido discutiendo sobre su definición y alcances.

A inicios de los noventa del siglo pasado, Nuria Cunill, una de las académicas que ha desarrollado bastante este tema, definía la participación ciudadana como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (citada en Chamorro, 2015, pág. 123), es decir, cuando la ciudadanía interviene en el ámbito de lo público, lo hace bajo el marco de un proceso de participación ciudadana.

Una década después, el Banco Interamericano de Desarrollo, la definía como:

El conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente,

ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, pág. 2)

Sumando a Díaz en esta discusión, este autor señala que es un “proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (Díaz, 2017, pág. 342). Por otra parte, también es importante en la consideración de una definición, lo que planteado por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.



¿QUE ES LA CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA?

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo elaboró un documento que luego se aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y adoptada en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, ambas celebradas en Lisboa, Portugal en el año 2009, con el nombre de Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En este documento, sin carácter vinculante para los países firmantes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), sino más bien, un documento de referencia para aplicar en sus respectivos países, establece algunos elementos claves, como definición, principios, proceso en que se participa, responsabilidades de quienes participan, entre otras. En esta Carta se define la participación como:

“ el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 3-4)”.

La Carta la pueden encontrar en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Considerando lo anteriormente señalado, para el presente Manual definimos para Participación Ciudadana como un proceso, a través del cual, ciudadanos y ciudadanas interactúan con agentes públicos, sobre asuntos que son de interés público, en donde el espacio lo abre la institucionalidad pública, ya sea porque ha sido establecida de manera previa, o porque otro

tipo de participación, manifestación o movilización de ciudadanos, buscan que se abra el espacio para ser considerados en alguna decisión que les atañe.

ELEMENTOS NECESARIOS PARA HABLAR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Respecto a la definición dada, se plantean los siguientes elementos que deben estar presente al hablar de participación ciudadana: Proceso; Forma de interacción; Agentes Públicos; Interés público, y; Ciudadanos y ciudadanas que participan.

- **Proceso:** en el cual se contemplan diversas etapas que deben realizarse
- **Forma de interacción:** Que se determina de acuerdo a una metodología previamente establecida.
- **Agentes Públicos:** Representantes de la institucionalidad y que cuentan con las atribuciones para actuar en su nombre en el espacio de participación
- **Interés público:** Lo que podemos resumir como aquellos asuntos que atañen a un grupo extenso de ciudadanos y ciudadanas que habitan en el territorio en el cual una decisión les atañe, por lo tanto, si se va a utilizar un mecanismo de participación ciudadana, es primordial subordinar los intereses particulares y/o colectivos al interés público.
- **Ciudadanos y ciudadanas:** Todos/as aquellos/as personas cuyo único requisito es la de habitar en un territorio determinado, en donde las decisiones públicas le atañen sin distinción de nacionalidad, ni edad ni de género.

Al hacer referencia a la participación ciudadana, es importante definir quiénes son los ciudadanos y ciudadanas que pueden participar en los asuntos públicos. Para ello, nos remitiremos a lo que plantea el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que señala que el/la ciudadano/a que participa, “no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le concierne” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, pág. 2), es decir, basta con habitar el territorio en el cual la acción pública de una u otra forma, le involucra.

En esta misma línea, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la So-

ciudad Civil, era enfático en señalar que restringir el alcance del ciudadano que participa en temas del ámbito de lo público, puede llegar a dañar a la democracia, por lo que sugirió para Chile, que en una eventual nueva constitución se defina al ciudadano como “las personas que habitan en Chile” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, pág. 42) y que solo respecto al ejercicio de derechos electorales, se restrinja su alcance. Por lo anterior, para este Manual, los y las ciudadanos/as que pueden participar en los asuntos públicos, son todos/as aquellos/as personas cuyo único requisito es la de habitar en un territorio determinado, en donde las decisiones públicas le atañen.



- Deberes de los ciudadanos y las ciudadanas que participan

Aquellos/as ciudadanos/as que van a participar en los distintos mecanismos de participación ciudadana, deben sujetarse a algunos deberes. Para ello, nos remitiremos a lo planteado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009):

a) Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación. Es importante que el ciudadano y ciudadana se informe respecto al mecanismo en el cual va a participar, así también sobre el alcance de éste, con el fin de no exigir luego, un resultado que no es parte de lo que contempla dicho mecanismo.

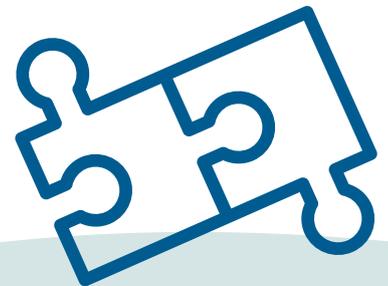
b) Informarse sobre los aspectos de interés público, así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija. Es importante que los ciudadanos y ciudadanas, se interioricen sobre el tema que será abordado. Importante también es que se interioricen sobre el ámbito de actuación de la institución pública convocante, para evitar debatir sobre temas que no son de competencia de la institución.

c) Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo a razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo. Es importante, que al utilizar un mecanismo de participación ciudadana hay que estar dispuesto a escuchar los fundamentos técnicos y considerarlos en el debate.

De haber una posición con un argumento técnico y que sea contrario, plantearlo de manera dialogante.

d) Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad. Conocido los aspectos de interés público, en el debate que se genere, siempre debe estar dado por la supremacía del interés público por sobre otro tipo de intereses. En este sentido, el ciudadano cuando participa lo debe hacer pensando en “contribuir al bien común o interés general de la sociedad” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 2), es decir, al igual que en el actuar de los servidores públicos, los ciudadanos deberán subordinar sus intereses particulares y colectivos al interés público cuando hagan uso del “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 2).

e) Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permitan los aprendizajes para su mejora. Es un aspecto relevante, mediante el cual se pueden tomar las medidas que permitan mejorar los procesos.



» GOBERNANZA

En las últimas décadas, el concepto de gobernanza emerge como solución más flexible que nos incentiva buscar “un nuevo equilibrio entre las demandas de la población y la capacidad de respuesta de los gobiernos” (Launay-Gama 2016: 151). De esta manera, hay una tendencia de hablar de (problemas de) “gobernanza” cuando existen problemas que superan la capacidad institucional del Estado, y en especial en relación con temas medioambientales. Como consecuencia, el Estado requiere fortalecer su capacidad de respuesta a través de la coordinación internacional e inter-institucional como también colaboración público-privada.

Así se pone en boga el término de gobernanza para visibilizar la necesidad de contar con una nueva manera de gobernar que no es igual a la forma tradicional del Estado. Considerando el compromiso que el Estado tiene con asuntos públicos, y en contraste con la lógica competitiva del mercado, el término de gobernanza busca captar las nuevas funciones que asume el Estado en colaboración con otros actores. En particular, se visibiliza el rol del Estado para articular actores en un contexto cambiado y complejo, velando por el interés público.

Aunque no existe una sola conceptualización de gobernanza, para el presente Manual la definimos como: “una nueva manera de gobernar donde actores públicos y privados buscan lograr la colaboración y coordinación basadas en reglas y acuerdos para complementar los procesos económicos basados en el interés (libertad) individual.”

Como gobernanza se basa en nueva relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, se requiere establecer un espacio donde se revela la complementariedad a partir del reconocimiento de las diferencias y similitudes de los diferentes actores. Así, en el proceso colaborativo de la gobernanza, se busca:

- Construir comprensión compartida del problema y sus causas
- Integrar distintas perspectivas y conocimientos
- Reconciliar intereses en conflicto.
- Generar aprendizaje sobre componentes científicos, tecnológicos, legales, económicos y políticos del asunto / problema para así mejorar las decisiones y acciones de los actores involucrados.

En este sentido, es importante que, para trabajar en red se constituya una mesa de gobernanza, conformada por distintos actores, lo que de una u otra forma, se relacionan con el problema público. Para construir confianza entre los participantes y en el proceso, es indispensable que esa Mesa cumpla con los siguientes principios de buena gobernanza:



PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA:

- a) **Transparencia.** Cada actor debe proporcionar toda la información que genera en el ámbito de su competencia y que tenga directa relación con el problema a todos los otros actores que son parte de la mesa, cuya finalidad es que se adopten las decisiones con la mayor información posible
- b) **Respeto:** Cada actor en su rol tiene visiones distintas sobre el problema y la forma de abordar su solución, por lo que se requiere el máximo respeto para que se puedan expresar todas las visiones, dando los espacios a todos/as ellos/as
- c) **Interés público:** Debe prevalecer el interés público por sobre cualquier otro interés que pueda perseguir cada actor, orientado hacia la solución del problema.
- d) **Equidad:** Se debe cautelar que cada miembro de la mesa cuente con el conocimiento técnico base para comprender en su esencia el problema.

Para que la toma de decisiones tenga legitimidad, se requiere haber trabajado todos los puntos anteriores

en una deliberación pública que permite que cada participante se siente representada en la decisión final.

EJEMPLO: PROGRAMA DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL (PRAS)

De manera preliminar y para ilustrar la relación entre Gobernanza y Participación Ciudadana, daremos el ejemplo del Programa de Recuperación Ambiental y Social que el Ministerio de Medio Ambiente (*) implementó a contar del año 2014 y que busca intervenir en aquellos territorios con graves problemas medioambientales considerando la participación de las comunidades afectadas y avanzar hacia la recuperación de dichos territorios a través de la gobernanza.

Con este fin, se inicia el trabajo con una caracterización del territorio tanto ambiental como social y a su vez, a la identificación de actores relevantes, a los que luego, se les extiende una invitación para conformar una mesa de gobernanza con el nombre de Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) compuesto por representantes del sector público, privado y sociedad civil, para abordar, entre otras cosas, las causas del problema y búsqueda de vías de solución, las que se deben plasmar en un borrador de proyecto.

En la siguiente etapa, se contempla un mecanismo de participación ciudadana con el fin de aportar al trabajo realizado por el CRAS, a través de una consulta sobre el anteproyecto. Recogida la información por parte del Ministerio, analizada y evaluada su factibilidad, se presenta a la mesa de gobernanza CRAS, para que validen el proyecto, transformándose en el Programa de Recuperación Ambiental y Social de dicho territorio.

(*) Para mayores detalles, consultar <https://pras.mma.gob.cl/metodologia-del-trabajo/>



» METODOLOGÍA PARA LA MESA GOBERNANZA

FASE 1 »

Definición del problema y caracterización del territorio

METODOLOGÍA PARA LA MESA GOBERNANZA

A continuación, se presentan los pasos para constituir una Mesa de Gobernanza, los que se dividen en 4 fases

1

Definición del problema y caracterización del territorio

Conceptos claves:

- territorio (factores territoriales)
- problema público
- política pública
- gobernanza territorial

El primer paso para avanzar hacia la construcción de la mesa de gobernanza es identificar cuál es el problema público en torno al cual se trabajará. En este sentido, se debe utilizar toda la información y conocimiento disponible y requerido para contextualizar el problema y el territorio en el cual se encuentra inmerso.

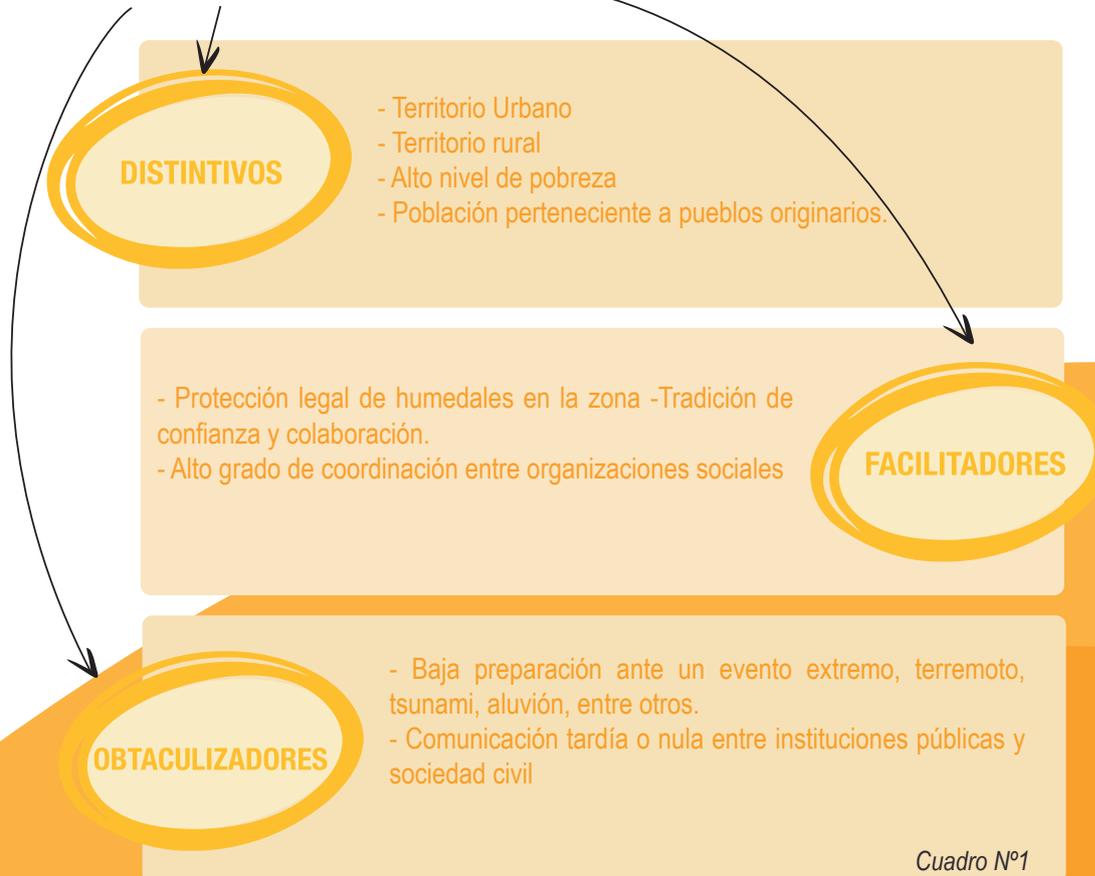
Una vez reunida la información del problema público y su territorio, se debe realizar un diagnóstico inicial, el cual permita conocer aquellos factores territoriales que distinguen, facilitan u obstaculizan la resolución del problema.

Actividades a realizar:

- Identificación de información y conocimiento disponible y requerido
- Identificación del territorio donde sitúan el problema público
- Identificación de factores territoriales (distintivo, facilitadores, obstaculizadores)
- Diagnóstico inicial del problema

En el siguiente cuadro N°1 se pueden ver algunos ejemplos

FACTORES TERRITORIALES





FASE 2 >>

Mapeo de actores involucrados

2

Mapeo de actores involucrados

Conceptos claves:

- Mapa de Actores
- Actor estatal-no estatal
- Intersectorialidad
- Gobernanza Multinivel

Una vez identificado y caracterizado tanto el problema público como su territorio, el siguiente paso es realizar un mapeo de actores involucrados de manera genérica, es decir, todos aquellos que tengan relación con el problema seleccionado y su territorio. Una vez identificados los actores involucrados, se caracteriza cada uno de éstos y se describe su relación con el problema público seleccionado.

Actividades a realizar:

- a) Identificación de los actores relacionados con el problema público seleccionado, considerando su interés y capacidad de incidir.
- b) Caracterización del tipo de actor (estatal, privado, no estatal, academia, entre otros), identificando sus principales recursos y atribuciones.
- c) Descripción del vínculo de cada actor con el problema público.



En el cuadro N° 2 se presenta como ejemplo, para el caso del problema público “Situación de vulnerabilidad de las personas mayores” en la comuna de Concepción, los actores y la descripción y fundamentación:

Cuadro N° 2. “Situación de vulnerabilidad de las personas mayores”

Actor	Tipo de Actor	Caracterización y Descripción
<p>SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor)</p>	<p>Estatal</p>	<p>Caracterización: Servicio público funcionalmente descentralizado, cuya misión institucional se centra en “promover y contribuir a un envejecimiento positivo, mediante la implementación de políticas, programas, articulación intersectorial y alianzas público-privadas” (SENAMA, 2020).</p> <p>Descripción: Este servicio público es el ente encargado de la implementación de políticas y programas en todo el país, por lo que tiene una relación directa con el problema público seleccionado. Además, debe velar por la correcta implementación de programas a nivel local.</p>
<p>Municipalidad de Concepción</p>	<p>Estatal</p>	<p>Caracterización: La Municipalidad de Concepción es la entidad pública local, cuyo objetivo principal es administrar el territorio comunal e implementar las políticas y programas necesarios para velar por el bienestar y progreso de la comuna.</p> <p>Descripción: Su relación con el problema se basa en que es el actor que conoce de primera fuente las problemáticas que afectan a las personas mayores en la comuna. Es la puerta de entrada de aquellas inquietudes que se le plantean, y debe coordinarse con otros servicios públicos, como SENAMA, para dar efectiva respuesta a estos.</p>
<p>Unión Comunal de Adultos Mayores</p>	<p>Sociedad Civil</p>	<p>Caracterización: Organización de la sociedad civil que integra a las personas mayores de la comuna. Su objetivo principal es transmitir a las autoridades correspondientes las necesidades y aspiraciones de las personas mayores de la comuna.</p> <p>Descripción: Su relación con el problema es directa, pues son ellos/as quienes son los afectados por las situaciones de vulnerabilidad que se presentan. La comunicación es fundamental para canalizar las necesidades y aspiraciones de esta agrupación.</p>

Fuente: Elaboración propia



FASE 3 >>

Análisis para el diseño de una Mesa Colaborativa de Gobernanza

3

Análisis para el diseño de una Mesa Colaborativa de Gobernanza

Conceptos claves:

- Coordinación
- Colaboración
- Aprendizaje
- Reglas y acuerdos
- Deliberación
- Mesa de gobernanza / arreglo de gobernanza

Una vez identificados los aportes, intereses, demandas, y necesidades de los actores con respecto al problema público seleccionado, se deben definir aquellos que formarían parte de la mesa de gobernanza. Se debe iniciar una campaña comunicacional para difundir la iniciativa en general y fomentar la participación, considerando sesiones informativas y de consulta para visibilizar los actores interesados.

En este momento, se sugiere revisar el mapeo de actores para ver si faltan algunos actores relevantes pero que por diversas razones no han sido considerados hasta el momento.

Tomando en consideración el mapeo actualizado de actores, se procede a la selección final de los actores,

velando por la diversidad de éstos (estatal, privado, no estatal, academia, entre otros). Además, se requiere equilibrar la cantidad y diversidad de actores con la necesidad de construir confianzas considerando restricciones de tiempo.

Una vez adoptada la decisión, se realiza el listado definitivo de los actores que integrarán la mesa de gobernanza y se procede a la invitación formal.

Actividades a realizar:

- a) Campaña comunicacional sobre la iniciativa.
- b) Actualización del mapeo de los actores, priorizando aquellos que deben formar parte de la mesa (según aportes e intereses).
- c) Listado definitivo de actores que conforman la mesa de gobernanza.
- d) Invitación a conformar la mesa de gobernanza.

EJEMPLO MESA GOBERNANZA AMBIENTAL DE COQUIMBO:

La mesa de gobernanza se enmarca dentro del Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) y el proceso de Gobernanza Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente. El 15 de septiembre de 2011 la Ilustre Municipalidad de Coquimbo realiza su ingreso al SCAM.

En la Mesa, participan una diversidad de actores, del sector público, varias universidades, empresas, organismos municipales, organizaciones sociales, entre otros.



Establecieron 6 Ejes de trabajo para gestionar residuos y biodiversidad. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Medio Ambiente (**), los logros en materia de Gestión Ambiental Local son los siguientes:

- Diseño e implementación de estrategias educativas a través de jornadas de aulas al aire libre y capacitaciones ambientales

(2.577 participantes durante el año 2019)

- Aumento de la educación y concientización sobre patrimonio natural de la comuna de Coquimbo, a través de difusión por medios digitales.

- Protección de ecosistemas de la comuna a través de la elaboración e implementación de Ordenanzas y Decretos Municipales.

- Desde su inauguración en noviembre de 2018 hasta marzo de 2020 el Centro Demostrativo Ambiental Punto Limpio el Culebrón ha recibido a más de 2.700 usuarios (vecinos, delegaciones de colegios, cursos de universidades) que han sido capacitados a través de un programa de educación de manejo de residuos sólidos domiciliarios.

- Implementación de programa comunal "Contigo más reciclaje", con una red de 6 puntos verdes y diversos convenios de colaboración con entidades públicas y privadas.

- A través de campañas de limpieza submarina realizadas junto a clubes deportivos y escuelas de buceo, durante el año 2019 se extrajeron 55 toneladas de basura desde el fondo marino, abarcando un área de 86.000 m².

(**) Para mayor detalle, consultar: <https://educacion.mma.gob.cl/gestion-local/sistema-de-certificacion-ambiental-municipal/acreditacion-de-vocacion-ambiental-nivel-avac/coquimbo/>



FASE 4 >>

Conformación y funcionamiento de la Mesa de Gobernanza

4

Conformación y funcionamiento de la Mesa de Gobernanza

Conceptos claves:
- Conflicto
- Negociación
- Plan de Acción

Una vez que los participantes aceptan (o no) la invitación, se entiende conformada la mesa de gobernanza. Se debe adoptar ciertos acuerdos de funcionamiento: la periodicidad de las reuniones, una metodología de trabajo y definir un(a) facilitador(a) de la colaboración y deliberación en la mesa, pudiendo ser integrante miembro (o no) de la Mesa. Después de la conformación de la Mesa, se requiere

trabajar de manera colaborativa para identificar las principales dificultades que enfrentan para la solución del problema público seleccionado, esto en referencia a tres áreas a) los conflictos entre actores b) problemas de coordinación y c) conocimiento requerido. Se debe velar por el apego a los principios de buena gobernanza (ver cuadro N°3).

Cuadro N°3, Ejemplos de Dificultad presentes en Mesa de Gobernanza

Conflictos entre actores

- Sobre el uso de recursos comunes: agua, tierra, bosque
- Sobre efectos (externalidades) negativos: contaminación, erosión
- Sobre visión territorial / modelo de desarrollo: posiciones valóricas en relación a biodiversidad y protección ambiental; industrias que generan trabajo en la comuna; crecimiento económico vs. sustentabilidad.

Problemas de coordinación

- Entre actores públicos y privados: muy vertical, poca retroalimentación, falta de conocimiento
- Entre actores públicos: toma de decisión centralizada, descoordinación entre ministerios; descoordinación entre nivel central y municipios; desconocimiento sobre las atribuciones.
- Para maximizar externalidades positivas: No visibilizan soluciones gana-gana; encadenamiento productivo; co-responsabilidad
- Falta de liderazgo claro: atribuciones cruzadas; responsabilidades

Conocimiento requerido

- Sobre las causas del problema: Se basa en percepciones pero no hay datos sobre calidad de agua (monitoreo)
- Sobre posibles soluciones del problema: acciones que se requieren tomar para abordar el problema
- Sobre posibles amenazas: Efectos de cambio climático, de la pandemia
- Sobre efectos diferenciados: por género, pueblos indígenas, inmigrantes, edad (niños, tercera edad), clase, entre otros.

Varios

- Desconfianza / desconocimiento sobre los otros actores y sus motivaciones
- Acceso desigual a conocimiento / información / datos
- Distintos tipos de conocimiento (disciplinario, territorial, entre otros)

Fuente: Elaboración propia

Una vez identificadas las dificultades, se debe priorizar los temas más urgentes para definir de manera colaborativa la mejor manera de avanzar a su resolución, indicando compromisos en términos de aportes o acciones a realizar. A partir de los temas urgentes, se elabora un plan de trabajo para consolidar la Mesa,

identificando acciones de corto y mediano plazo. En el siguiente Cuadro, se presentan los componentes del Plan de Trabajo de la Mesa.

COMPONENTES DEL PLAN DE TRABAJO



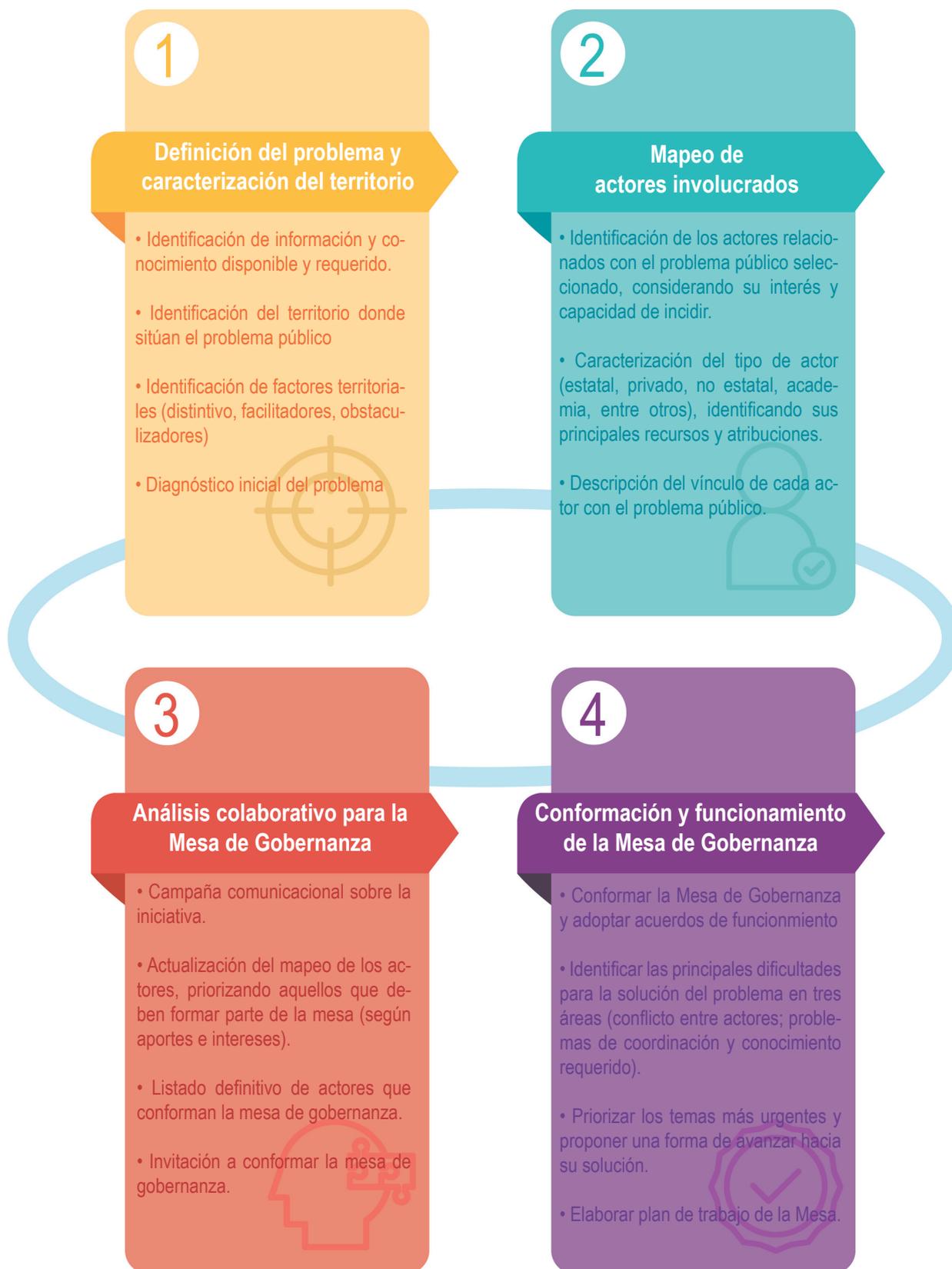
- Objetivos de trabajo de la mesa de gobernanza
- Estrategias para cada objetivos propuestos
- Tareas y compromisos de cada miembro
- Plan de Ejecución (Carta Gantt)

Actividades a realizar:

- a) Conformar la Mesa de Gobernanza y adoptar acuerdos de funcionamiento
- b) Identificar las principales dificultades para la solución del problema en tres áreas (conflicto entre actores; problemas de coordinación y conocimiento requerido).
- c) Priorizar los temas más urgentes y proponer una forma de avanzar hacia su solución.
- d) Elaborar plan de trabajo de la Mesa.

Un resumen de las cuatro fases para conformar mesa de gobernanza, se encuentra en la siguiente figura N°1

Figura N°1. Resumen 4 fases Mesa Gobernanza



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Aguilar, L. (2012) *Política Pública: Una visión panorámica. Bolivia*: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441957>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- Chamarro, M. (2016). *Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil*. En *Revista CES Derecho*, 7(1), 123-135.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago.
- Denhardt, J., y Denhardt, R. (2007). *The New Public Service. Serving not Steering*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Volumen XXVI(2), 341-379.
- Irrázaval, I.; Streeter, P. (2020). *Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy. Disponible en: https://www.sociedadnacion.cl/wp-content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020_-JULIO.pdf
- Launay-Gama, C. (2016) “Gobernanza/Gobernabilidad”, en *Diccionario de Ciencia Política*, eds. M. Picazo, V. Montero y J. Simon. Concepción: Sello Editorial Universidad de Concepción.

