

De la gobernanza a la gobernanza inclusiva

Lyda Marcela Herrera-Camargo 

Profesora e investigadora del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público (Grimap), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia.
lydam.herrera@esap.edu.co

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14623>

RESUMEN

La gobernanza inclusiva ha emergido como enfoque clave en los últimos años. Sin embargo, persiste un vacío en la comprensión de cuáles son los aspectos centrales que permitan diferenciarla de la gobernanza. El objetivo principal de este estudio es identificar los elementos teóricos fundamentales de la gobernanza inclusiva que puedan servir como base para un seguimiento detallado en contextos localizados. Se emplea una metodología de revisión bibliográfica que abarca la evolución del concepto de gobernanza y su distinción de la gobernabilidad, con especial atención a su emergencia en el contexto latinoamericano. Se resalta en la gobernanza inclusiva, la eficacia, eficiencia y efectividad en la acción pública; la gobernanza multinivel; la transferencia de políticas; específicamente para el término, la participación ciudadana incluyente de sectores excluidos; y las políticas con enfoque de derechos humanos en un contexto liderado por el ideal del desarrollo sostenible. También se destacan elementos clave como la capacidad institucional, la descentralización y los procesos de rendición de cuentas, fundamentales para la materialización de la gobernanza inclusiva. Estos componentes ofrecen un marco que puede servir de referencia para futuros estudios y para el seguimiento de la implementación de la gobernanza inclusiva en el contexto colombiano desde una visión latinoamericana.

Palabras clave: gobernabilidad; gobernanza; gobernanza inclusiva; gobernanza multinivel; derechos humanos; desarrollo sostenible; América Latina.

From Governance to Inclusive Governance

ABSTRACT

Inclusive governance has emerged as a key approach recently. However, a gap persists in understanding its central aspects that distinguish it from governance. The main objective of this study is to identify the fundamental theoretical elements of inclusive governance that can serve as a basis for detailed follow-up in localized contexts. A bibliographic review methodology is employed, covering the evolution of the concept of governance and its distinction from governability, with particular attention to its emergence in the Latin American context. Inclusive governance emphasizes effectiveness, efficiency, and public action, multilevel governance, policy transfer, and, specifically, inclusive citizen participation from excluded sectors, as well as human rights-based policies within a framework led by the ideal of sustainable development. Key elements such as institutional capacity, decentralization, and accountability processes, which are essential for the realization of inclusive governance, are also highlighted. These components provide a framework that can serve as a reference for future studies and for monitoring the implementation of inclusive governance in the Colombian context from a Latin American perspective.

Keywords: governability; governance; inclusive governance; multilevel governance; human rights; sustainable development; Latin America.

Da governança à governança inclusiva

RESUMO

A governança inclusiva tem se consolidado como uma abordagem fundamental nos últimos anos. No entanto, ainda há uma lacuna na compreensão dos aspectos centrais que a diferenciam da governança. O principal objetivo deste estudo é identificar os elementos teóricos essenciais da governança inclusiva que podem servir de base para o monitoramento detalhado em contextos localizados. Para isso, é empregada uma metodologia de revisão da literatura que abrange a evolução do conceito de governança e sua distinção em relação à governança inclusiva, com foco especial em seu surgimento no contexto latino-americano. A governança inclusiva enfatiza a eficácia, a eficiência e a efetividade da ação pública, a governança multinível, a transferência de políticas. Além disso, destaca a participação cidadã inclusiva dos setores excluídos e a formulação de políticas orientadas pelos direitos humanos, alinhadas ao ideal do desenvolvimento sustentável. Também são ressaltados elementos-chave, como capacidade institucional, descentralização e mecanismos de prestação de contas, fundamentais para a concretização da governança inclusiva. Esses componentes oferecem uma estrutura que pode servir de referência para estudos futuros e para o monitoramento da implementação da governança inclusiva no contexto colombiano, a partir de uma perspectiva latino-americana.

Palavras-chave: governabilidade; governança; governança inclusiva; governança multinível; direitos humanos; desenvolvimento sustentável; América Latina.

Introducción

La gobernanza inclusiva ha emergido recientemente como concepto clave, especialmente en relación con la visión del desarrollo sostenible y el cumplimiento de la Agenda 2030. No obstante, persisten preguntas fundamentales sobre su comprensión y aplicación: ¿qué implica concretamente la gobernanza inclusiva? ¿Cuáles son los elementos esenciales que la definen y la diferencian de otros modelos de gobernanza?

Este artículo aborda estas cuestiones mediante la identificación de los elementos teóricos fundamentales de la gobernanza inclusiva, con el objeto de establecer una base sólida para futuros seguimientos en contextos localizados. Para ello, se realiza una revisión del estado del arte que analiza la evolución de la gobernanza y su transición hacia un modelo inclusivo. Se destacan sus componentes clave y se explora su conexión con los derechos humanos y la visión de desarrollo. El análisis transita las relaciones entre gobierno, gobernanza y gobernabilidad, poniendo especial énfasis en los elementos que definen la gobernanza y distinguen a la gobernanza inclusiva de otros enfoques, en el contexto particular de América Latina.

La relevancia de este trabajo radica en su contribución para llenar el vacío de conocimiento sobre la gobernanza inclusiva desde una visión latinoamericana, ofreciendo una revisión teórica a través de un estado del arte, que propone reflexiones que van más allá de los enfoques tradicionales de gobernanza. Los elementos clave identificados en este estudio pueden servir como base para futuras investigaciones que profundicen en el seguimiento empírico de la gobernanza inclusiva en Colombia, tanto a nivel nacional como subnacional, aportando nuevas perspectivas sobre los avances y desafíos de la democracia en el país.

La metodología utilizada se fundamenta en una revisión bibliográfica y un análisis teórico exhaustivo. Para la selección de las fuentes, se utilizaron motores de búsqueda como Scielo, Redalyc y Scopus, complementados con una indagación preliminar que permitió identificar una base bibliográfica adecuada y actualizada. A partir de esta base, se hizo la elección de los documentos más relevantes para abordar el objetivo propuesto, con los cuales se logró recopilar los resultados que se presentan a continuación.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se examina el surgimiento y la relevancia de la gobernanza en América Latina, analizando su vinculación con el concepto de gobernabilidad. A continuación, se identifican diferentes tipologías de gobernanza existentes y elementos clave que caracterizan la gobernanza en relación con la gobernabilidad. Seguidamente, se aborda la transición hacia el modelo de gobernanza inclusiva, destacando sus características esenciales —como la participación directa, la inclusión de actores históricamente excluidos por la desigualdad y la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas— e incluyendo los elementos definitorios propios de la gobernanza. Este análisis permite establecer una conexión clara entre los conceptos de gobernanza y gobernanza inclusiva, en el contexto de la Agenda 2030 y la visión del desarrollo sostenible.

Metodología

La metodología del estudio se basa en una revisión bibliográfica sobre la gobernanza inclusiva. La indagación bibliográfica parte de un trabajo preliminar realizado por la autora en 2017, centrado en la gobernanza (Herrera-Camargo, 2017). Para el presente artículo, se retomó este trabajo explorando los descriptores “gobernanza” “gobernanza inclusiva” e “inclusive governance” en las plataformas académicas de Google Académico, Redalyc y Scopus. Las búsquedas se realizaron el 5 de febrero de 2024 en Google Académico y Redalyc, y en noviembre de 2024 en Scopus. Estos procesos permitieron identificar artículos relevantes mediante filtros específicos, como idioma, fecha de publicación y relevancia temática. La selección de los documentos se llevó a cabo mediante una revisión manual, leyendo los artículos filtrados.

En Google Académico, por ejemplo, la búsqueda inicial mostró 183 resultados en español para “gobernanza inclusiva” y 540 para el descriptor “del gobierno a la gobernanza”. De estos resultados, para el primer caso, se seleccionaron los artículos publicados desde 2023 que cumplieran con los criterios de relevancia para el campo público-político, excluyendo aquellos que abordaban la gobernanza en contextos empresariales o privados.

Posteriormente, se extendió la búsqueda, a partir de 2020, aunque no se encontraron títulos significativos para los objetivos del artículo. Para el segundo descriptor se aplicó una búsqueda sin filtro en las fechas de publicación, por lo que, una vez el buscador realizó la publicación de resultados, se tomaron los documentos de últimas fechas de publicación y que tuvieran relación completa

con el tema de indagación. En la base de datos Redalyc, se aplicaron filtros de los últimos cuatro años y se seleccionaron artículos en español e inglés de la disciplina política, resultando en 33 artículos, de los cuales se eligieron los más relevantes que abordaron el concepto de gobernanza inclusiva en el ámbito público-político.

Por último, se utilizó la base de datos Scopus, con la búsqueda del descriptor “inclusive governance” y se aplicó un filtro que restringió los resultados a aquellos con acceso abierto, se excluyeron los artículos que no cumplían con esta condición y aquellos cuyo contenido se centraba en áreas no pertinentes en la presente revisión, relacionadas con ámbitos empresariales y otras temáticas que no se consideraron relevantes para la indagación. De los 40 documentos relevantes obtenidos, se seleccionaron los más pertinentes tras una revisión detallada de su contenido.

Los resultados de la revisión bibliográfica evidencian un análisis del concepto de gobernanza y su relación con la gobernanza inclusiva, destacando los hallazgos más importantes. A través de esta revisión, se identificaron aspectos clave que definen el término gobernanza inclusiva, proporcionando una comprensión más clara de sus elementos constitutivos y su distinción dentro del marco más amplio de la gobernanza desde una visión latinoamericana.

Resultados

El uso contemporáneo del término gobernanza se ubica en la década de los ochenta del siglo xx (Calame, 2008). En español, el término actual de gobernanza retoma las referencias del inglés *governance* y del francés *gouvernance* (Bejarano, 2005), ambos derivados de tradiciones lingüísticas latinas y francesas. Su conceptualización dominante ha sido influenciada por enfoques de la ciencia política de Estados Unidos, Francia y, en particular, por los organismos internacionales.

La transición del concepto gobierno al de gobernanza puede explicarse con los desarrollos teóricos de la escuela norteamericana en la década de 1950, en el contexto del surgimiento del campo de estudio de las políticas públicas. El gobierno (en inglés *government*) apoyado en las teorías sistémicas sobre el poder, se entiende como una institución clave para la acción estatal, que aglutina actores, instituciones y procedimientos burocráticos, principalmente vinculados al poder ejecutivo, con la finalidad de tomar decisiones dentro del

marco de la soberanía estatal asignando valores autoritativos y, liderando el trámite de las demandas que ingresan a la caja negra del Estado. Este enfoque, propio del modelo tradicional de gobierno, se ve transformado con el advenimiento de la gobernanza, en la que intervienen nuevos actores y se amplían las formas de coordinación y participación.

Desde la tradición norteamericana y con el desarrollo del análisis de las políticas públicas, emergen diversos enfoques que explican el proceso de toma de decisiones y la acción pública, en un contexto que ha mutado la visión tradicional y requiere nuevas explicaciones y respuestas. La escuela de las redes de políticas (*policy networks*) propone que, a partir del contexto marcado por la deslocalización, la descentralización y la desmonopolización, la gobernanza alude al proceso mediante el cual redes institucionales interdependientes se autoorganizan, intercambian recursos y tienen un impacto directo en la toma de decisiones públicas (Puentes, 2022; Zurbriggen, 2011). También perspectivas neoinstitucionalistas hacen énfasis en la reconfiguración de las instituciones, surgimiento de nuevos actores que intervienen en las decisiones, haciendo uso de coordinación, negociación e intercambio, como respuesta a la necesidad de generar mejores resultados de la acción pública (Roth Deubel, 2019).

Desde la tradición europea de la gobernanza —y tomando como base los planteamientos de Michel Foucault sobre el poder y la gubernamentalidad— se explica los cambios paradigmáticos del siglo XX en torno al poder político. En esta perspectiva, el poder se distribuye y se ejerce en múltiples niveles, a través de diversas formas de institucionalización y prácticas cotidianas. Los cambios en el contexto global marcan una reconfiguración del poder gubernamental, que se apoya en nuevas estrategias, dispositivos, instrumentos y tecnologías distribuidos en escenarios de acción renovados (Kennet, 2008 citado en Puentes, 2022). El poder no reside únicamente en las estructuras jerárquicas del Estado, sino que se configura una heterarquía, es decir, una interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones (Zurbriggen, 2011), que se difunde a través de complejas redes de relaciones.

Así, esta denominación explica el proceso de gobernar en la actualidad amplia, plural y compleja contemporánea. Puentes (2022) denomina este escenario actual como mundo posmoderno, un entorno definido por la globalización, predominio del mercado, la revolución tecnológica y la homogeneización cultural, los cuales impactan el mundo político y obviamente el rol del Estado dentro de la sociedad.

La palabra gobernanza aparece en el libro *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, en 1993, editado por Kooiman. Este libro diferencia el ‘gobernar’ del gobierno y el estilo de dirección de la sociedad ‘gobernanza’. Explica las novedosas y renovadas relaciones de interdependencia entre gobierno y actores sociales, como respuesta a la baja capacidad del gobierno para atender por sí solo los problemas de la sociedad (Husata Garay, 2014).

Antes de la consolidación del concepto de gobernanza, el término gobernabilidad había ganado relevancia al referirse a la capacidad de los gobiernos democráticos para dar respuestas adecuadas a las demandas sociales. Este concepto adquiere una especial significancia en la década de 1970, particularmente con la publicación del informe de la Comisión Trilateral en 1975, *La crisis de la democracia* (*The Crisis of Democracy*), elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki (Crozier et al., 2012). Este informe analiza la crisis de gobernabilidad —derivada del desajuste entre las crecientes demandas sociales y la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos— y subraya, como consecuencias, la desconfianza ciudadana frente a las instituciones, poniendo en vilo la estabilidad social y política.

El concepto gobernabilidad plantea la estabilidad política como condición para el desarrollo humano y democrático de las sociedades. Supone baja capacidad social de organización y gobierno, por lo cual, requiere una regulación jerárquica y vertical de autoridad y control (*top-down*) para responder a las diversas y complejas demandas sociales. Sin embargo, está íntimamente relacionada con la democracia, por lo que debe asegurar aspectos que habían sido propuestos por Dahl en su trabajo sobre poliarquía, como igualdad de voto, información pública, participación y control ciudadano (Beltramín, 2015).

A diferencia del exceso de democracia —causa de la crisis en los países centrales—, en América Latina se postula la gobernabilidad democrática, asociada a la necesidad de ampliar la democracia y responder a las demandas sociales con la legitimidad del sistema político, dadas las características de constreñimiento que caracterizaron el siglo XX. A partir de este informe las nominaciones democracia gobernable, democracia viable y gobernabilidad democrática se relacionan con el caso latinoamericano, refiriendo a sus altos niveles de crisis institucional, haciendo necesaria la ampliación democrática para el logro y respuesta a las demandas sociales con legitimidad del sistema político.

La crisis de gobernabilidad por exceso o por limitada apertura, tiene como respuesta la propuesta de la gobernanza (*gouvernance*). El Banco Mundial hizo la primera referencia, en 1989, en el informe *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable* (*Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*) (The World Bank, 1989), en el cual se plantea la relación entre la incapacidad de gobierno y administración de los gobiernos africanos y la falta de desarrollo, requiriendo una mejor gobernanza. Lo anterior como respuesta a la tesis que los Estados se enfrentan a crisis fiscal, de acumulación y de legitimidad.

Las crisis fiscales de acumulación y legitimidad del Estado se dan por su incompetencia para responder a las demandas sociales utilizando un ascendente gasto público, aumentando la deuda externa y pagando los intereses de la misma (Gantus, 2016). La crisis de legitimidad ocurre precisamente por la falta de cumplimiento de las promesas de bienestar del Estado, lo que centra las críticas en sus fallas respecto a la eficiencia, efectividad y eficacia. Además, de la corrupción, que hace que el Estado sea aún más inefectivo, por lo que se requieren transformaciones en pro de la solución a los problemas estructurales del rol estatal.

De allí en adelante, se ha hecho uso indistinto de los términos gobernabilidad y gobernanza en informes y lineamientos emanados de organismos internacionales y de carácter financiero aún entrada la segunda década del siglo XXI. Las posibles confusiones entre los dos términos se solucionan a partir de las diferencias en sus usos en español. La gobernabilidad se considera condición previa y necesaria para lograr la gobernanza (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018), en tanto la gobernanza asegura el cumplimiento de la gobernabilidad (Zurbriggen, 2011), de allí su relación intrínseca.

La Real Academia Española define la gobernanza como el “arte o manera de gobernar 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” (Real Academia Española [RAE], 2001, definición 1). A continuación, se explora los aspectos mencionados en esta definición: (1) su vinculación con el desarrollo, (2) la inclusión del mercado como actor relevante y (3) la incorporación de la sociedad civil en los procesos de gobierno.

Para lograr el desarrollo desde la gobernanza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2021), propone preparar el camino con el pavimento de la gobernabilidad efectiva, para conseguir productividad, inclusión y resiliencia, ya que “se generan las oportunidades y su aplicación está vinculada a la práctica de la democracia, así como a los derechos políticos y civiles que conducen al desarrollo sostenible” (p. 11). La gobernabilidad efectiva se logra a partir de la consecución de los siguientes objetivos: 1. Políticas fiscales que permitan gasto sostenible, incluyente y amigable al crecimiento económico; 2. Transformación de las capacidades de los Estados con innovación, transparencia, publicidad de información y rendición de cuentas en la gestión pública; 3. Reconstrucción de la confianza y legitimidad en los actores políticos, económicos y sociales; 4. Ciudadanía como parte activa en la construcción de acuerdos; 5. Eliminación del uso de violencia como mecanismo de negociación entre actores sociales y políticos; 6. Ley y acceso a la justicia con igualdad para toda la ciudadanía; 7. Equidad intergeneracional y 8. Sostenibilidad ambiental.

La gobernanza vista como el siguiente paso, una vez lograda la gobernabilidad, se vincula con los derechos humanos:

[Gobernanza] es el proceso por el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos mediante una actuación libre de abuso y corrupción, y con el debido respeto hacia el Estado de Derecho. La auténtica prueba de una ‘buena gobernanza’ es el grado en el que hace realidad la promesa de los derechos humanos: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales [...] Esto significa garantizar que los marcos jurídicos, las instituciones y los procesos políticos, de gestión y administrativos respondan a los derechos y necesidades de la población. Las normas de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que guían el trabajo de los gobiernos y otros actores políticos y sociales, y también garantizan que puedan rendir cuentas. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], s. f.)

Según estas afirmaciones de la ONU, la gobernabilidad y la buena gobernanza o buen gobierno (nominación utilizada en el contexto colombiano) se articulan como herramientas vitales para la consecución del desarrollo sostenible de los países que, a su vez, se entiende integrado completamente a

la garantía de derechos humanos. Particularmente, son vistos como necesidad en sí mismos, prioridad para los países que aún no logran el desarrollo y elemento fundamental para que los procesos y resultados institucionales y políticos logren los objetivos de desarrollo global (Banco Mundial [BM], 2023; Naciones Unidas, s. f.), afrontando en suma las diferentes facetas de la crisis generalizada en forma conjunta.

Esta dinámica se facilita otorgando importancia a lo local; la descentralización se erige como el elemento que permite el desarrollo local y, por lo tanto, mayor gobernabilidad en el territorio, asimismo, de más desarrollo y focalización de políticas sociales. Lo local se entiende como motor de desarrollo, nicho ideal para conectar con los ciudadanos, facilitar los procesos de participación, documentar, comprender y analizar de cerca las problemáticas y demandas sociales, lo cual se traduciría en gobierno efectivo, administración pública responsable y eficiente.

Como segundo aspecto, haciendo énfasis en el sano equilibrio entre el Estado y el mercado, definido por la RAE, el Estado se transforma en un actor económico más en el mercado global, buscando constantemente aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad (Puentes, 2022). El Estado posmoderno se orienta hacia la producción económica y valores sociales en escenarios de privatización y mercado. De acuerdo con la definición del Banco Mundial, dos de los objetivos de la gobernanza corresponden a invertir en las personas y promover la libertad económica (Bejarano, 2005), lo que se acentúa con la puesta en marcha de políticas neoliberales a finales del siglo xx en la región latinoamericana.

La gobernanza congrega —a nivel político— los cambios del mundo posmoderno del capitalismo posindustrial y de consumo. El predominio de lo económico da centralidad a los agentes económicos y mercados globales, reconfigurando las funciones tradicionales del Estado, considerando necesario la intervención de nuevos actores con diferentes recursos para comprender y resolver los problemas contemporáneos.

En este marco, los cambios en el contexto global marcan una reconfiguración del poder gubernamental que hace uso de nuevas estrategias, dispositivos, instrumentos y tecnologías distribuidos en escenarios de acción renovados:

El capital y la tecnología [emergen] como dispositivos de poder más eficaces para congregar, cohesionar y subordinar a los ciudadanos bajo un único proyecto colectivo, con el fin de crear arquetipos políticos de identidad y canalizar sus demandas y apoyos. De este modo, el gobierno se ve obligado no solo a reconocer la existencia de espacios paralelos de participación, donde se procesan parcialmente las decisiones colectivas, sino también a intervenir ante la presencia de nuevos actores decisivos, tales como las empresas transnacionales, los consorcios, las sucursales y filiales internacionales, y los medios de comunicación, entre otros. (Puentes, 2022, p. 13)

La relación entre sociedad civil y Estado, tercer elemento referido en la definición de la RAE sobre gobernanza, adquiere diferentes formas y mecanismos. La inclusión de nuevos actores, no necesariamente públicos, están llamados a desempeñar un papel cada vez más activo en la arena política, en las decisiones y acción públicas. En este contexto, el papel de la sociedad civil cobra especial relevancia, ya que coexisten diferentes formas de regulación: unas de naturaleza heterárquica, otras jerárquicas y económicas, impulsadas por las dinámicas del mercado. Esta interacción entre diversos tipos de regulación refleja la complejidad y la pluralidad de actores que tienen cabida en la gobernanza contemporánea.

Formas institucionalizadas coexisten con formas no institucionales de participación social y comunitaria. Las formas organizadas no institucionales están configuradas en torno al interés general sin pasar por el Estado “porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Martínez Garzón, 2020, p. 10). Por un lado, la participación social se manifiesta a través de la formación de asociaciones o agrupaciones, que pueden ser estables o temporales, congregando a ciudadanos en torno a objetivos específicos comunes. Estas asociaciones suelen perseguir fines amplios que pueden abarcar desde la promoción de intereses comunitarios hasta la incidencia política directa. Por otro lado, la participación de tipo comunitario se caracteriza principalmente por su enfoque en actividades asistenciales llevadas a cabo en el ámbito no estatal, enfocándose en ofrecer respuestas directas a necesidades sociales inmediatas. Ambas formas de participación, distintas en sus métodos y alcance, eventualmente encuentran puntos de intersección con estructuras estatales.

La relación entre Estado y sociedad civil no se limita únicamente a la participación ciudadana, ya sea institucionalizada o no institucionalizada, sino que se extiende a todas las formas imaginadas de interacción que involucran a actores privados en el ámbito público. La vinculación contempla asociaciones, mecanismos de coordinación, intercambio y responsabilidades compartidas, y abarca redes de actores que incluyen a organizaciones independientes, empresas transnacionales, consorcios, sucursales, filiales internacionales y medios de comunicación. También, incluyen tercerización en la prestación de servicios públicos, gobierno por contrato y privatización de los servicios públicos, como aspectos fundamentales en el ecosistema liderado por la buena gobernanza.

Tipos de gobernanza

En la literatura consultada se distinguen cuatro tipos graduales de gobernanza. El primero, denominado gobernanza por el gobierno, modelo predominante en Europa occidental entre las décadas de 1950 y 1970 (Zurbriggen, 2011), se caracteriza por el papel central del Estado en la dirección de los temas públicos, de mando desde el gobierno y obediencia en la sociedad (Quiñones Páez, 2019). El segundo tipo corresponde al autogobierno, en el cual el gobierno interviene para solucionar conflictos muy puntuales, particularmente en lo correspondiente al control del orden público. En este caso, la expresión más clara, al menos en términos discursivos, es el funcionamiento del mercado a través de su mano invisible. Este modelo, conocido también como gobernanza de mercado, se consolidó en Europa durante la década de 1980, apoyándose en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Zurbriggen, 2011). Este modelo se intentó instaurar con las políticas neoliberales y la búsqueda inicial del Estado mínimo en los noventa.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2024), otra tipología es la gobernanza por subsidiaridad, el gobierno no interviene en tanto la misma sociedad muestra autorregulación, autogobierno, obediencia y respeto hacia las normas creadas y derechos de ciudadanos, dando cuenta de la autogestión del nivel local. El cogobierno o cogobernanza, cuarta tipología de gobernanza, es definida por Aguilar Villanueva como el modo en el que la sociedad contemporánea gobierna sus principales asuntos públicos. Este modelo se desarrolla en la Europa occidental desde los años noventa del siglo XX y se impulsa como referente global actualmente (Zurbriggen, 2011). Así, tanto el gobierno como la sociedad son autores y responsables del proceso de gobernación, este tipo de gobernanza se

fundamenta teóricamente en dar respuesta a las crisis e insuficiencia de recursos del Estado, que hace necesario actuar en concierto, planteando la interdependencia como eje de funcionamiento.

La cogobernanza contiene dos dimensiones, la normativa-institucional, que comprende el ordenamiento normativo que da legitimidad al proceso de gobernanza, y la cognoscitiva-ejecutiva, que plantea el sistema de conocimiento de la sociedad y las relaciones en el marco de la gobernanza de la sociedad y de la administración pública (Aguilar Villanueva, 2024). La gobernanza de la sociedad en materia de dirección de alta gerencia de las entidades públicas y la gestión o administración de los procesos operativos de las entidades son como instrumentos que posibilitan la gobernanza de la sociedad. Así se consolidan y operativizan los lineamientos de la gobernabilidad efectiva para la gobernanza.

Desde otra perspectiva, según la postura de Quiñones Páez (2019), estos tipos de gobernanza presentan fallas en eficacia, eficiencia y distorsión comunicativa, con un origen común: la gestión del conflicto político a partir del predominio del mercado y sus fallidas promesas. La contragobernanza, como alternativa, promueve una coordinación horizontal entre el poder constituyente y el poder constituido. A diferencia de las tipologías mencionadas, esta propuesta no está impulsada por la naturaleza desterritorializada del capital en el contexto de globalización neoliberal. El enfoque se basa en el reconocimiento de la necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, dentro del marco de la representación política, en una articulación desde el programa político que “combina la radicalización democrática —una política de base autogubernativa— y los controles republicanos —con un gobierno central interpelado y desafiado por la desconfianza ciudadana—” (p. 30). La contragobernanza se presenta como una alternativa a las formas de gobernanza capitalista que, aunque promueven la igualdad, encierran una asimetría inherente que no logra solucionarse en la realidad.

Elementos de la gobernanza

La gobernabilidad y la gobernanza refieren a las capacidades y funcionamiento del Estado posmoderno, pero lo hacen desde enfoques diferentes. La gobernabilidad se centra en tres características esenciales: legitimidad, estabilidad y eficacia, juntas definen la capacidad del Estado para ejercer su autoridad y mantener el orden político (Camou, 2001). La legitimidad retoma el fin estatal del logro del bienestar general. Se rescata la visión clásica liberal sobre

la garantía y logro de los derechos individuales, contemporáneamente alude formalmente a los derechos humanos. Esta característica está minada por la desigualdad, exclusión e imposibilidad de que toda la sociedad tenga una vida digna, lo que repercute de forma negativa en cómo las poblaciones conciben el sistema político y el régimen democrático, lo cual respalda la línea argumentativa sobre la crisis democrática expuesta anteriormente.

La estabilidad se refiere a la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional para hacer frente y ajustarse a los cambios políticos, sociales y económicos, tanto a nivel nacional como internacional, evitando el caos y manteniendo el orden. Esto no implica la ausencia de conflictos, sino la capacidad de evitar que la sociedad se levante en protesta debido al descontento con el sistema, favoreciendo en su lugar un escenario de relativa tranquilidad.

La eficacia/eficiencia tiene que ver con la propiedad del poder político — que plantea el mantenimiento del gobierno— sobre una sociedad en el sentido weberiano de dominación, en tanto hay más probabilidad de encontrar obediencia, cumplimiento y aceptación social de las decisiones políticas, mayor es la gobernabilidad. Implica tres particularidades modernas sobre el poder político, su base consensuada, su carácter limitado y la obligación de tener en cuenta las expectativas amplias y diferenciadas de la sociedad.

Por otro lado, la gobernanza complementa y, en algunos casos, desafía la gobernabilidad tradicional, incorporando a nuevos actores y buscando mayor eficiencia y efectividad en la gestión pública. Si bien ambos conceptos comparten la búsqueda de eficacia, la gobernanza otorga una responsabilidad especial a la sociedad civil, se incorpora al mercado y busca la coherencia en las acciones públicas, con el objetivo de obtener resultados tangibles.

La eficacia supone el principio que problematiza el incumplimiento estatal debido precisamente a la sobre carga de demandas que caracterizan al mundo posmoderno. Según Puentes (2022):

La complejidad social sería un elemento inversamente proporcional al margen de acción de los Estados y, por extensión, a su capacidad para imponerse como la única fuerza organizativa dominante: cuanto mayor sea el influjo de valores posmodernos en las prácticas sociales (personalización, consumo, elección, etc.), menor será el control de las autoridades políticas. (p. 4)

Sumado a la eficacia promovida por la gobernabilidad, la gobernanza incorpora la eficiencia como un principio fundamental para la acción pública. No obstante, esta eficiencia solo se alcanza siguiendo los postulados del mercado, lo que refuerza la idea de que el mercado juega un papel central en la configuración de políticas públicas eficientes y efectivas.

En el sentido de Pareto, la eficiencia busca conseguir bienestar a nivel individual sin afectar el de los demás. El bienestar individual tiene que ver con la utilidad, entendida como la cantidad de placer individual. El bienestar colectivo corresponde a la suma de las utilidades individuales. En esta visión de autogobierno se considera que el mercado es inteligente, se autoequilibra mediante el libre juego de la oferta y la demanda en condiciones perfectas (IEXE Universidad, s. f.), así que la intervención subsidiaria del Estado se da solamente en los casos en que fallan los mercados y no se satisface completamente la relación entre necesidades y asignación de recursos.

Las fallas que requieren la intervención estatal, de acuerdo con Stiglitz y Rosengard (2015), denominadas externalidades negativas, se dan por falta de competencia, mercados incompletos, información imperfecta y desequilibrios externos. El fallo de la competencia sucede cuando hay monopolios, oligopolios, monopolios naturales, información imperfecta o costos que repercuten en la producción de las empresas. En el caso de los bienes públicos, cuando no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada por el mercado es insuficiente. Los mercados incompletos son bienes o servicios que no son suministrados por el mercado, como el caso de algunos seguros y préstamos, o que requieran ser complementados para posibilitar la coordinación completa en el mercado. También, los fallos de información, entendiendo que la información es un bien público y, por lo tanto, supone un costo de producción, manejo y distribución o circulación, que no siempre está dispuesto a pagar el mercado. Finalmente, los paros y otras perturbaciones que desequilibran el funcionamiento perfecto del mercado.

Desde este punto de vista, las desigualdades son inevitables y precisamente ese es el papel del Estado en la gobernanza por subsidiariedad e incluso, lo deseado para el Estado del siglo XXI en la forma de cogobernanza. Por una parte, dejar funcionar el mercado lo más libremente posible y, por otra parte, subsanar las fallas y externalidades sociales, cubriendo o satisfaciendo las necesidades sociales, de allí su orientación hacia los derechos humanos.

La efectividad, tercer principio de la buena gobernanza, pone en evidencia la necesidad de analizar la relación coherente entre los intereses, la utilidad y el beneficio público de las acciones gubernamentales, con un enfoque particular en las políticas y la gestión pública. El modelo promovido por la cosmovisión de la buena gobernanza se refleja en el discurso sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo, que impera actualmente en la gestión pública en la región. En este enfoque operativo —vinculado al proceso de las políticas públicas y referenciales globales sobre el desarrollo— se proponen las cadenas de valor público a nivel institucional como una herramienta para medir, a corto y mediano plazo, los aportes en términos de productos y resultados orientados a alcanzar el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos-usuarios. Además, los indicadores se presentan como mecanismos esenciales para evaluar la planificación y garantizar la coherencia entre fines, medios, metas y resultados, asegurando, de esta manera, que se materialice la teoría del cambio.

La gestión para resultados se retoma como paradigma de la acción pública eficiente y volcada al desarrollo, tomando la experiencia europea, particularmente, de Nueva Zelanda, pionera en su funcionamiento (Hartasánchez Garaña, 2009). Los países de la región latinoamericana siguen alineando sus administraciones en la búsqueda de aceptar el cambio para ser más eficientes, teniendo como objetivo central generar valor público, considerando que así la gestión pública se orienta a los ciudadanos y que cada acción gubernamental contribuye al cambio social y cumplimiento del desarrollo sostenible.

Puentes (2022) plantea otros dos elementos característicos de la gobernanza, la organización multinivel y la transferencia de políticas públicas. La gobernanza multinivel, estrechamente vinculada con los principios anteriormente explicados, propone una ampliación de la distribución de competencias estatales tanto a nivel vertical como horizontal. En el ámbito vertical, se contempla la relación entre niveles subnacionales y supranacionales, lo que implica una “reconfiguración institucional del poder” que se manifiesta a través de su distribución entre diversas entidades político-administrativas de jerarquías diferenciadas, tales como las autoridades locales, regionales o supranacionales” (Puentes, 2022, p. 10).

A nivel nacional, la descentralización de funciones y competencias se configura como elemento central para optimizar la acción pública, ya que

permite una mayor proximidad y capacidad de respuesta a las necesidades locales, adaptándose a las particularidades de cada contexto. La relevancia de los niveles subnacionales radica en que el poder de decisión se desplaza hacia la periferia, otorgando importancia crucial a los gobiernos locales. Los actores gubernamentales, al estar más cercanos a la población, se encuentran mejor posicionados para comprender sus demandas y preocupaciones, lo que les permite contribuir de manera significativa a fortalecer la cohesión social y política y como ya se mencionó, a lograr el desarrollo. En este sentido, se considera que la distribución del poder hacia niveles subnacionales facilita la gestión cercana y adaptada a las realidades locales, desempeñando el papel esencial en la reconstrucción del vínculo político entre ciudadanos y Estado.

La gobernanza multinivel, desde el ámbito supranacional, tiene relación estrecha con la transferencia de políticas. A nivel internacional, como lo demuestra la experiencia de América Latina, las organizaciones internacionales gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la creación e instauración de marcos referenciales de política. Para el escenario latinoamericano, las definiciones y orientaciones de la Organización de las Naciones Unidas, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, de la Unión Europea, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Fondo Monetario Internacional son transferidas y determinantes en la manera como se entiende y se practica la gobernanza. A través de la consolidación de un gobierno supranacional, estas entidades buscan homogenizar las narrativas y explicaciones en torno a los ideales políticos, los derechos humanos y el desarrollo (Puentes, 2022). Este proceso, que implica la integración de diversos países bajo principios comunes, tiene impacto directo en las políticas nacionales, ya que promueve la adopción de normas y estándares internacionales que influyen en las decisiones gubernamentales y en la construcción del marco global de gobernanza.

En el contexto latinoamericano, el sistema internacional inicialmente promueve la *good governance* (buen gobierno) como ideal, acorde con los planteamientos de la cogobernanza. Una gestión eficiente —en términos de resultados, responsable, inclusiva y participativa, aspectos esenciales para un gobierno verdaderamente democrático, sobre todo, en la primera década del siglo XXI (Haldenwang, 2005)— ha dado cuenta del deber ser de la gobernanza, como la forma idónea de gobierno en la que se logra la eficiencia, efectividad, participación e inclusión social, elementos determinantes para la garantía

de los derechos humanos, el cumplimiento de la democracia y el desarrollo, asuntos que coadyuvan a la puesta en marcha de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables.

La inserción e interacción de nuevos actores en el proceso político, adquiere formas de interlocución, cooperación y corresponsabilidad que se concretan en redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas transnacionales, consejos (Aguilar Villanueva, 2024), entre agentes operativamente autónomos (Quiñones Páez, 2019), que son “diferentes actores (Estado, academia, ONG, sector privado y organizaciones internacionales tanto públicas como privadas)” (Calderón Sánchez, 2016, p. 15). La acción política contemplada con una base social ampliada —desde la visión de la gobernabilidad democrática, haciendo énfasis en la democracia participativa— avanza en la búsqueda de relaciones de coordinación, ahora caracterizada por la relación mucho más horizontal entre sociedad (organizaciones económicas y civiles) y gobierno.

La participación —en el marco de la buena gobernanza— se considera como la manera de relacionar el Estado con la ciudadanía. Se complementa la visión clásica de la representación política como forma democrática de régimen y, ahora, la participación directa por parte de los ciudadanos en el campo político se plantea como una forma de incrementar la democracia, de acercar y dar mayor valor a la institucionalidad en relación activa con los ciudadanos. Con la participación se asegura la base legítima de las decisiones y acciones de los procesos políticos constituyéndose como transversal en las políticas públicas. Este elemento es el que caracteriza el formato de cogobernanza en el que tanto el gobierno-Estado como la sociedad actúan de forma colaborativa para dirigir el destino de sus sociedades.

Las iniciativas ciudadanas que convocan a la propia comunidad, que ejercen control público por fuera de las reglamentaciones y escenarios dispuestos desde el gobierno, dan cuenta de formas no estatales de poder público. Esta interacción se puede dar por vías institucionales, a través de mecanismos de consulta y colaboración formalizados o, por medios más espontáneos y directos, incluyendo peticiones y manifestaciones públicas. La buena gobernanza plantea precisamente la articulación de los escenarios institucionalizados y no institucionalizados de participación en torno a los asuntos públicos como formas de interacción entre Estado y sociedad civil, que advertirían sobre

la necesaria y deseada coordinación y colaboración para lograr una gestión pública con mejores resultados e impactos en las sociedades.

Transición a la gobernanza inclusiva ¿Cuáles son los aspectos diferenciadores?

Hasta este punto, el artículo ha planteado cómo el Estado democrático contemporáneo (Roth Deubel, 2019) expande de forma compleja su base de competencias y relaciones de poder mediante la incorporación de nuevos actores, en contextos de globalización y modernización, en la búsqueda del desarrollo sostenible y la garantía de los derechos humanos. La profundización de la democracia, como parte del discurso de la gobernanza, busca alcanzar la eficacia, eficiencia y efectividad a través de un modelo de gobernanza multinivel. El enfoque integrador normativo y operativo es liderado por los organismos internacionales y transferido a los países latinoamericanos.

En este contexto se ubica el surgimiento de la gobernanza inclusiva. En la literatura se puede rastrear desde el año 2000, con un crecimiento significativo en su uso y aplicación desde 2013 (Annahar et al., 2023). El concepto refleja la evolución del pensamiento político y gubernamental, reconociendo la necesidad de un enfoque que integre de forma más inclusiva a diversos actores en la gestión pública, lo cual no significa que exista un marco teórico sólido que permita realizar un análisis claro y estructurado sobre el tema, pese a lo anterior, se abordan elementos reiterados.

Entonces ¿Qué significa la inclusividad que acompaña la nominación de gobernanza en las últimas décadas? De acuerdo con las publicaciones del Banco Mundial, la inclusión alude al “proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad” (Molina, 2021, párr. 4).

La gobernanza inclusiva, pone de manifiesto la articulación entre el nuevo rol del Estado y la propuesta del desarrollo sostenible global. Asimismo, pone en evidencia la constante búsqueda de cumplir con la equidad promovida por los derechos humanos, particularmente en relación con los objetivos del desarrollo sostenible. La Agenda 2030 promete la garantía integral de los derechos humanos, contemplando los escenarios de las personas, el planeta, las relaciones, la paz y la prosperidad (Comisión Económica para América Latina y el

Caribe [CEPAL], s. f.), reunidos en diecisiete objetivos de desarrollo, 232 indicadores y 169 metas a nivel general, considerando la desagregación propia de los países que aseguren su efectiva adopción. En efecto, el lema de la Agenda 2030, que sustituye a la fallida Agenda del Milenio, es claro: “No dejar a nadie atrás”. Este lema refleja el compromiso de garantizar que los beneficios del desarrollo sean alcanzables para todos, sin exclusión.

Annahar et al. (2023) destacan como conceptos definitorios de la gobernanza inclusiva —recurrentemente enfatizados en la producción académica revisada—, participación, poder, accesibilidad, estructura, rendición de cuentas, empoderamiento, equidad, colaboración, capacidad y toma de decisiones. Estos, tal como los definen los autores, presentan características transversales que permiten orientar la identificación de los elementos fundamentales de la gobernanza inclusiva.

La participación, el poder y el empoderamiento, encontrados por Annahar et al. (2023), plantean que las propias comunidades puedan identificar sus necesidades, colaborar con los funcionarios electos en la elaboración de propuestas presupuestarias, decidir sobre la asignación de fondos públicos y gestionar procesos de desarrollo sostenible. Los “interesados potenciales” (Annahar et al., 2023, p. 3) deben participar activamente, influenciando los sistemas políticos a través de una ciudadanía comprometida, que desarrolla su alfabetización y habilidades, resultando, en suma, en profundización de la democracia.

La accesibilidad y equidad se entienden como inclusión, buscando lograr un “ecosistema de participación social igualitaria” (Annahar et al., 2023, p. 13), que dé voz a aquellos que históricamente han sido marginados y que no han tenido la oportunidad de ser escuchados. El BM plantea que la inclusión “empieza con el reconocimiento de los grupos excluidos e ‘invisibles’” (Molina, 2021, párr. 8), esto implica vencer creencias arraigadas, eliminar estereotipos perjudiciales y superar obstáculos que entorpecen la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

También la perspectiva europea de la OCDE plantea la inclusión como valor fundamental para evaluar la calidad de las instituciones, permitiendo diferenciarlas como buenas o malas, en función de su capacidad para integrar y representar a todos los sectores de la sociedad (Annahar et al., 2023). Retoma

a su vez, la buena gobernanza, la gobernanza (gobernabilidad) democrática, el enfoque basado en los derechos humanos, la legitimidad y la cohesión social, entre otros.

Particularmente, aludiendo a la inclusión, un ejemplo es el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10: Reducir las desigualdades, que proyecta en la meta 10.2 “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición” (Naciones Unidas, 2018, p. 47), aunque esta meta estaría atada a un indicador que tiene un criterio mayormente económico: “10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50 % de la mediana de los ingresos, desglosada por grupo de edad, sexo y personas con discapacidad” (p. 47). También el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, plantea el acceso a la justicia para todos, como un pilar del estado democrático de derecho, inclusivo, en paz y con gobernanza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018).

La inclusión se centra en las personas que sufren discriminación por una amplia gama de factores como género, edad, ubicación geográfica, ocupación, raza, etnia, religión, ciudadanía, discapacidad, orientación sexual e identidad de género. La privación de la dignidad, seguridad u oportunidad por estereotipos, estigmas, supersticiones o incluso restricciones normativas, colocan en situación de desigualdad a personas y grupos poblacionales o identitarios para acceder a los mercados, servicios y espacios.

El enfoque sobre el reconocimiento de grupos tradicionalmente excluidos conduce necesariamente a una valoración de la diversidad y pluralidad, categorías interrelacionadas, aunque distintas. Vargas Garduño (2015) propone concebir la diversidad como paradigma emergente que reemplaza al concepto de diferencia, refiriéndose a la visión que incluye la “diversidad de diversidades” con variaciones étnicas, culturales, identitarias, lingüísticas, religiosas, de género y de orientación sexual, entre otras. También, la pluralidad admite que la diversidad no solo es una realidad ineludible, sino un enriquecimiento esencial para cualquier sociedad. Esta aceptación, más allá de constituir un principio ético, surge como una necesidad práctica para el funcionamiento armonioso de la comunidad. Al reconocer la pluralidad debemos, como señala Chantal Mouffe (1994), abrazar la multiplicidad y las contradicciones que caracterizan a los

sujetos, y aceptar el conflicto como un elemento inherente al espacio público, donde se materializan las dinámicas y luchas políticas.

La inclusión tiene una relación intrínseca con la participación y con el concepto de ciudadanía, dado que alude a la comunidad política en la que sus miembros, ciudadanos, adquieren un estatus de goce de derechos civiles, políticos y sociales en igualdad de condiciones, independientemente de las situaciones de particularidad que existan (Cortina, 2009). De acuerdo con lo anterior, las personas en su condición de ciudadanos tienen el derecho de participar en la sociedad sin importar absolutamente su condición económica, social, política, cultural o individual.

Molina (2021) traza tres esferas básicas de actuación de los individuos a las que deberían acceder sin inconvenientes: la esfera de los mercados (trabajo o crédito), la de los servicios (acceso a salud y educación) y, por último, la de los espacios (políticos y físicos). La intersección entre identidades y esferas puede dar lugar a una amplificación de oportunidades o a la aparición de obstáculos significativos en el desarrollo personal y social. Estos avances deben traducirse en un acceso a empleos de calidad, mejora en la prestación de servicios y medios de vida más seguros y dignos para aquellos individuos o grupos de población que suelen ser excluidos y que pueden tener una participación plena en la sociedad.

La participación e inclusión se relacionan de forma intrínseca con la colaboración, toma de decisiones, capacidad y estructura, conceptos identificados por Annahar et al. (2023). La estructura retoma la gobernanza multinivel haciendo referencia a los mecanismos que facilitan, desde el mismo sistema político, la colaboración y participación activa en la toma de decisiones. La dimensión normativa global, plantea que, desde el sector estatal es necesario fortalecer la capacidad institucional para que sea receptiva a la innovación, la transformación, la planificación y el desarrollo local. Este proceso debe llevarse a cabo en un contexto de descentralización, asegurando la disponibilidad de instrumentos de acción pública adecuados, como las políticas públicas con enfoque en derechos humanos, que garanticen la accesibilidad y la equidad.

Este último elemento —las políticas públicas con enfoque de derechos— es fundamental y definitorio de la gobernanza inclusiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018). Constituyen el mecanismo que

apunta a reducir la desigualdad, combatiendo la exclusión y marginalización, considerando aspectos ya mencionados como el estatus socioeconómico, género, factores culturales y condiciones geográficas, entre otros, y, también, mejorar la percepción de la ciudadanía sobre el papel de Estado con una orientación a la garantía de derechos humanos. Se propone la articulación e inclusión de grupos que son rezagados a nivel político, social y económico presumiendo que así pueden participar más y mejor, lo cual se relaciona a su vez con su impacto en el estilo de gobernar.

La búsqueda del enfoque de derechos —como parte integral de las políticas públicas— plantea la inclusión de la sociedad civil y los grupos vulnerables para asegurar que la gestión se oriente en la satisfacción de necesidades y demandas, ajustadas al cumplimiento de derechos y promoción de la dignidad humana (Alston, 2018). Se concibe la inclusividad y en general, el enfoque de derechos como herramienta central para la toma de decisiones y la asignación de recursos en todos los niveles de gobierno (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2016), que debe estar presente en la formulación, definición de objetivos, metas, implementación, evaluación, con perspectiva intersectorial y participativa, en los procesos de planificación y políticas públicas.

Finalmente, la gobernanza inclusiva reincorpora los procesos de rendición de cuentas dentro del marco de la Nueva Gestión Pública, de conformidad con los elementos identificados por Annahar et al. (2023), entre los que se encuentra la rendición de cuentas:

La gobernanza inclusiva debe dar cabida a métricas e indicadores que reflejen procesos como la forma en que los funcionarios rinden cuentas al público, el grado de disponibilidad y precisión de la información pública y la creación de un canal de rendición de cuentas oportuno. (p. 14)

En suma, además de los elementos característicos tradicionales de la gobernanza —tales como eficacia, eficiencia, efectividad, gobernanza multi-nivel tanto horizontal como vertical, y la transferencia de políticas, teniendo como elementos intrínsecos en los anteriores, la transparencia, la rendición de cuentas y colaboración interinstitucional, para asegurar un sistema de gobernanza eficaz y legítimo— la gobernanza inclusiva incorpora dos componentes diferenciadores: la inclusión proactiva de actores excluidos y víctimas

de la segregación social y económica, propia del mundo posmoderno, para la solución de sus mismas problemáticas; y las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, forma promovida para garantizar la participación y el acceso equitativo de estos grupos en los procesos de toma de decisiones.

Reflexiones finales

En la modernidad lo público se caracteriza y se obtiene por la inclusión (Fraser, 2008), es en la esfera pública donde “el hombre se hace libre y defiende su libertad por medio de las palabras, donde está proscrita la violencia” (Cuervo Restrepo, 2013, p. 6), es en un escenario político inclusivo donde los ciudadanos pueden posicionar sus necesidades, reivindicaciones, reclamos, asuntos y visión de sociedad. Ahora bien, las profundas escisiones entre lo formal-institucional y lo material-real en términos de acceso, no solo a la esfera pública sino a los bienes básicos de subsistencia, ha requerido la lucha activa de la sociedad por la garantía de inclusión a los bienes básicos para vivir (Flores, 2008), dando cabida a la importancia de los derechos humanos.

Los Estados latinoamericanos han integrado su rol como garantes de los derechos humanos apenas hace cuatro décadas, producto de un proceso que se venía gestando desde las reclamaciones sociales de origen popular, pero que apenas logró consolidarse con el nuevo constitucionalismo en la década de 1990. En ese mismo período, comienzan a implementarse las políticas del Consenso de Washington, que orientan al Estado hacia el neoliberalismo, lo que implica un retiro del Estado de sus responsabilidades tradicionales y la delegación de estas funciones a otras entidades, promoviendo la cogobernanza como el modelo preferido para la gestión y la producción de políticas públicas. Sin embargo, incluso en esa época, ya se comenzaba a evidenciar los efectos negativos de estas políticas a nivel global, con denuncias sobre las amenazas a la civilización y los profundos problemas sociales de desigualdad. Esto dio lugar a discursos homogeneizantes que siguen promoviendo los beneficios de estos cambios, presentándolos bajo nuevas denominaciones y justificaciones.

La gobernanza o buen gobierno en América Latina plantea inicialmente la implementación de políticas neoliberales con un formato democrático, utilizando el camino de la gobernabilidad democrática, a través de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas, privatización de los servicios públicos, procesos de descentralización y oferta de servicios sociales

por parte del Estado para los sectores excluidos del mercado. El resultado consistió en una amalgama política que involucró medidas neoliberales y el rol estatal social garantista para grandes proporciones excluidas de población. En esta atmósfera se plantea la gobernanza inclusiva, como la forma de conciliar el rol estatal dentro de la raigambre neoliberal, con el compromiso de garantizar los derechos humanos de forma integral y lograr la equidad.

La gobernanza inclusiva representa la actualización de los requerimientos del siglo XXI, que retoma la redefinición del enfoque tradicional de gobernanza y gestión de políticas públicas bajo la nueva gestión pública. El entorno sigue estando marcado por la preeminencia del mercado y la integración de la sociedad en el sistema globalizado. En su narrativa general, la evolución de la gobernanza hasta la gobernanza inclusiva plantea un entorno prometedor para la reducción de brechas políticas, económicas y sociales, tanto a nivel nacional como internacional, además con la promesa de formas mucho más asequibles, abiertas e incluyentes en la participación de diferentes actores que redundarían en la construcción de sociedades equitativas y desarrolladas.

Este escenario se respalda en marcos normativo-institucionales globales como la Agenda del Milenio, actualmente la Agenda 2030 y la producción de compromisos en el sistema internacional de derechos humanos. A nivel doméstico se apoya en los marcos constitucionales nacionales, de los que se desprenden desarrollos jurídicos y de gestión pública a nivel subnacional de aplicación y cumplimiento. Es el caso de las nuevas constituciones de finales de siglo en América Latina, que abren paso a la garantía de los derechos humanos con canales institucionales dispuestos, adaptados y actualizados para su cumplimiento y materialización en los territorios subnacionales.

El cumplimiento de la transferencia de políticas del gobierno global al ámbito latinoamericano, particularmente colombiano, sobre la gobernanza inclusiva, se puede comprobar a través de su disposición y territorIALIZACIÓN en las dimensiones normativo-institucional y cognitiva-ejecutiva de los lineamientos internacionales; en aspectos determinantes para el país, como la producción de marcos normativos para asegurar a nivel nacional y subnacional el cumplimiento del enfoque de los derechos humanos, la revisión de los procesos de descentralización con capacidades de acción definidas para el nivel subnacional, la destinación de recursos económicos, políticos, institucionales,

informativos y sociales, entre otros, que respaldan las decisiones públicas incluyentes y cooperantes para su realización.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la definición del rumbo de la sociedad, con garantías ofrecidas por el Estado a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas —desde la construcción de la agenda hasta la evaluación, garantizando la articulación de diversos intereses y responsabilidad ciudadana en la gestión pública— constituye uno de los aspectos centrales tanto de la gobernanza como de la gobernanza inclusiva. Este aspecto transversaliza los elementos de organización multinivel, inclusión, empoderamiento, toma de decisiones, lo cual es retomado por el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas.

Sin embargo, la dinámica globalizada constituye un obstáculo estructural para la eliminación de la desigualdad social y económica, dado que el funcionamiento del mercado perpetúa estructuras de inequidad y exclusión. Los límites del neoliberalismo en resolver las problemáticas estructurales de la humanidad son evidentes. Este modelo ha generado brechas estructurales y amenazas para la civilización humana, subrayando la necesidad y pertinencia de investigaciones que vayan más allá de las soluciones neoliberales.

Esto se puede comprobar con la Agenda 2030, a seis años de la culminación del período para cumplir las metas del desarrollo sostenible, se aprecian grandes retos que siguen demandando la atención y análisis frente a las amenazas actuales. La eliminación de la pobreza, la desigualdad, la contaminación y deterioro del medio ambiente, el requerimiento de servicios sociales básicos para todas las comunidades, siguen siendo metas que no se dejan alcanzar, planteando brechas insostenibles en lo fundamental que demandan análisis concienzudos y detallados.

En un país como Colombia, donde —a pesar de haber transcurrido treinta y tres años desde que la democracia participativa se estableció como el eje rector del régimen político a través de la carta constitucional de 1991— aún persisten grandes retos para lograr su plena materialización. Estos obstáculos se intensifican cuando se ahonda en aspectos como el empoderamiento, la participación ciudadana y comunitaria proactiva en contextos de conflicto armado estructural. Este proceso se ve oscurecido por la historia de exclusión

y miedo que ha atravesado la historia colombiana, condicionando la participación efectiva y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Los desafíos también alcanzan la capacidad institucional estatal y los procesos de rendición de cuentas, para que promuevan una inclusión profunda y comprometida en una tradición histórica de constreñimiento democrático y acostumbrado a repartirse el poder entre pocos.

En este contexto, siguen siendo necesarias revisiones en campo, en los escenarios territoriales locales, para comprender cómo las macrotendencias —que se congregan en la denominación de gobernanza inclusiva y los aspectos configurantes señalados— se están asumiendo y cómo impactan en la garantía de derechos humanos, a su vez, qué tanto se está cumpliendo con el ideal y las pretensiones delineadas desde los organismos internacionales sobre el desarrollo, el enfoque de derechos humanos, el estilo de cogobierno y la inclusión. Este ejercicio constituye un área de investigación continua, en la que se podrían retomar los elementos clave aquí identificados.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2024, enero-junio). La nueva gobernanza pública. Un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 1-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9658322>
- Alston, P. (2018). *The Human Rights Implications of Extreme Inequality* [Public Law research Paper N.º 18-06]. New York University School of Law. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3117156
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s. f.). *Acerca de la buena gobernanza y los Derechos Humanos* [El ACNUDH y la buena gobernanza]. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/good-governance>
- Annahar, N., Widianingsih, I., Paskarina, C., & Muhtar, E. A. (2023). A bibliometric review of inclusive governance concept. *Cogent Social Sciences*, 9(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2168839>
- Banco Mundial (2023). *Gobernanza*. Recuperado el 23 de enero de 2024 de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>
- Bejarano, A. (2005, diciembre). Pensar la gobernanza en la ciudad. Reflexiones sobre el rol del ciudadano en el buen gobierno. *Revista de la auditoría general de la república Sindéresis*, (8).
- Beltramín, J. B. (2015, octubre-diciembre). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 630-646. <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/20923>

- Calame, P. (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional.
- Calderón Sánchez, D. (Comp.). (2016). *Políticas Públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad* [Colecciones USTA]. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12395/Paginaspreliminares.2016Calderondul-fary.pdf?sequence=1>
- Camou, A. (2001). Los tres componentes de la gobernabilidad. En *Gobernabilidad y Democracia* (pp.15-23). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/501/4.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018, 12 de diciembre). Inclusión social, económica y política de las personas mayores. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/enfoques/inclusion-social-economica-politica-personas-mayores>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. CIDH; OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (2012). The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Commission (Trad. B. Muñoz Clares). *Sociología Histórica*, 1(1), 311-329. <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/37794/1/The%20Crisis%20of%20Democracy.%20Report%20on%20the%20Governability%20of%20democracies%20to%20the%20Trilateral%20Commission.pdf>
- Cortina, A. (2009). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía* (3ª ed.). Alianza. <https://significanteotro.files.wordpress.com/2018/05/cortina-ade-la-ciudadanos-del-mundo.pdf>
- Cuervo Restrepo, J. I. (2013, 25-27 de septiembre). *El concepto de lo público en la teoría política contemporánea y la crisis de lo público en Colombia*. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Bogotá, Colombia. <https://alacip.org/cong13/691-restrepo-7c.pdf>
- Flores, J. H. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. AtrapaSueños.
- Fraser, N. (2008). Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la opinión pública en un mundo poswestfaliano. En N. Fraser, *Escalas de justicia* (pp. 145-184). Herder.
- Gantus, D. (2016). Estudios sobre la Administración Pública en la Argentina contemporánea. En S. Barros, A. G. Castellani, & D. Gantus (Coords.), *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública* (pp. 171-241). PISAC; Clacso.
- Haldenwang, C. V. (2005, abril). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (85), 35-52. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7af55a57-8e7b-4d4b-be2e-521746897c5f/content>

- Hartasánchez Garaña, J. M. (2009, enero-junio). Gestión del cambio en el sector público. *Buen Gobierno*, (6), 132-148. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660528006.pdf>
- Herrera-Camargo, L. M. (2017). *La política de participación ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la gobernabilidad democrática y la gobernanza 2012-2016* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/63969/52845106.2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Husata Garay, R. (2014, septiembre-diciembre). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada Revista Electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública*. (18), 1-18. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2014.18.58374>
- IXE Universidad. (s. f.). *Análisis económico de las políticas públicas* [Varios documentos]. Archivo personal.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/modern-governance/book204111>
- Martínez Garzón, M. (2020). *Construyendo lo público. Apuntes para el trabajo con jóvenes*. [Serie Cartillas. Cartilla N.º 1]. Corporación OCASA. https://ocasa.org.co/wp-content/uploads/2020/05/CARTILLA_1_LO_PUBLICO-1.pdf
- Molina, C. (2021, 04 de febrero). La inclusión social, un compromiso a largo plazo. *Banco Mundial Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/la-inclusion-social-un-compromiso-largo-plazo#:~:text=La%20inclusi%C3%B3n%20social%20es%20el,es%20lo%20mismo%20que%20igualdad>
- Mouffe, C. (1994, primavera). La Democracia Radical ¿Moderna o Posmoderna? *Leviatán: revista de pensamiento socialista*, (55), 81-94.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* [Objetivos, metas e indicadores mundiales]. Naciones Unidas, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos* [El ACNUDH y la buena gobernanza]. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance#:~:text=El%20concepto%20de%20gobernanza%20hace,al%20conjunto%20de%20la%20sociedad>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2016). *Derechos Humanos. Unión Interparlamentaria. Por la democracia. Para todos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). *Integridad: una condición para el crecimiento inclusivo y la buena gobernabilidad*. OCDE.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *América Latina y el Caribe: Gobernanza efectiva, más allá de la recuperación*. PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP-RBLAC-GobernanzaEfectivaSPA.pdf>
- Puentes, J. C. (2022, julio-diciembre). Del Gobierno a la Gobernanza: una aproximación normativa desde lo posmoderno. *Nuevo Derecho*, 18(31), 1-27. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1471>
- Quiñonez Páez, J. R. (2019). La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno. *Estudios Políticos*, (56), 18-39. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/337264>
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.). <https://www.rae.es/drae2001/gobernanza>
- Roth Deubel, A.-N. (2019). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación* (14ª ed.). Aurora.
- Stiglitz, J., & Rosengard, J. (2015). *La economía del sector público* (4ª ed.). Antoni Bosch Editor.
- The World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. A Long-Term Perspective Study*. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
- Vargas Garduño, M. L. (2015, enero-marzo). Gunther Dietz. Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica. *Fondo de Cultura Económica*, 2012, 279 pp. [Reseña]. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032015000100008
- Zurbriggen, C. (2011, julio-diciembre). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>

