

INTERACCIÓN E INFLUENCIA DE LA GOBERNANZA EN LA PLANEACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

HAROLD MORALES GRISALES**

Resumen

El objetivo de este artículo es profundizar en el análisis de la relación ineludible entre gobernanza y políticas públicas, bajo las dinámicas inherentes a la gobernanza, y cómo la participación ciudadana influye en la concepción y aplicación de dichas políticas, buscando la generación de una visión integral y contextualizada que pueda servir de guía para futuras decisiones y estrategias alrededor de la formulación de políticas públicas. Metodológicamente, el artículo es cualitativo, fundamentado en una revisión bibliográfica. Como resultado se indica que la gobernanza, en el contexto de la política pública, es una concepción analítica y participativa, que permite la adaptación de las formas de hacer po-

lítica tradicional, que ahora es más dinámica, transparente y participativa, buscando ofrecer alternativas a la realidad social que es cada vez más compleja, diversa y dinámica.

Palabras clave: gobernanza; políticas públicas; participación; rendición de cuentas; interacción.

INTERACTION AND INFLUENCE OF GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY PLANNING

Abstract

This article offers a comprehensive analysis of the intricate relationship between governance and public policy formulation, empha-

* Este artículo de investigación es producto del proyecto “Evaluación expost del componente Organización y Participación, en sus dos líneas: Fortalecimiento de organizaciones y Fomento de los liderazgos, entre los años 2021 y 2022”, de la Política Pública LGBTI del Distrito de Medellín (Universidad de Antioquia, 2024).

** Magíster en Gestión y Dirección de Proyectos, Universidad Benito Juárez G. UBJ (México). Docente de pregrado y posgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia (Colombia). [haromoragri@gmail.com / harold.morales@udea.edu.co]; [https://orcid.org/0009-0005-2291-9223].

Recibido: 14 de noviembre de 2024 / Modificado: 26 de marzo de 2025 / Aceptado: 2 de abril de 2025

Para citar este artículo:

Morales Grisales, H. (2025). Interacción e influencia de la gobernanza en la planeación de políticas públicas. *Opera*, 37, 7-24.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n37.02>

sizing how participatory governance reshapes both the design and implementation of public strategies. By exploring the dynamics of citizen engagement and institutional frameworks, the study aims to develop a context-aware perspective that can inform future policy decisions. Employing a qualitative methodology grounded in literature review, the findings reveal that governance, when integrated into public policy, fosters more adaptive, transparent, and inclusive approaches. These evolving frameworks better respond to increasingly complex and diverse societal challenges, marking a shift away.

Keywords: Governance; public policies; participation; accountability; interaction.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza y las políticas públicas son elementos intrínsecos en la estructura de cualquier Estado moderno, sobre todo cuando se trata de ofrecer garantías en la elaboración de estrategias para alivianar los problemas de los territorios; para ello, se debe garantizar la participación de todos los afectados, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos; por ello, Cabello (2022) menciona que las nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad han logrado redefinir el sentido y la manera de hacer políticas públicas, ahora no se puede hacer solo desde la perspectiva del Gobierno, sino que debe considerar a los múltiples actores en los procesos de acción pública.

En esa misma línea, Avalor (2023) confirma que a la gobernanza le ha tocado evolucionar,

de un enfoque meramente gubernamental hacia un sistema más inclusivo, participativo y transparente, que incorpore a todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil que sean necesarios a la hora de construir política pública. Es precisamente este cambio el que responde a la necesidad de abordar problemas sociales complejos y de carácter global, de una forma directa, mediante una colaboración multisectorial.

Desde esta perspectiva, la gobernanza se vislumbra como un dispositivo de vital relevancia para asegurar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición permanente de cuentas en la elaboración de las políticas públicas; para Ruiz y Ríos (2022), las actividades de la gobernanza no se limitan al aparato burocrático del Estado, ni solo a sus actividades y obligaciones, también debe considerarse con la finalidad de dotar de coherencia y racionalidad a la distribución de tareas y competencias en el Estado social y democrático a la hora de construir alternativas de solución a los problemas sociales y territoriales.

La definición de gobernanza incluye múltiples enfoques, que van desde la buena gobernanza hasta la gobernanza moderna, inteligente, reflexiva, cooperativa funcional y transparente, pero enfocada en las políticas públicas; esta diversidad de enfoques resalta la versatilidad y relevancia del término y la forma como puede impactar de manera positiva las necesidades y características de las diferentes áreas territoriales, ya sean empresariales, sociales o políticas, que juegan un papel importante a la hora de plantear políticas.

El objetivo de este artículo es profundizar en el análisis de la relación entre gobernanza

y políticas públicas, a partir las diferentes dinámicas inherentes a la gobernanza y cómo la participación ciudadana influye en la concepción y aplicación de políticas públicas, buscando la generación de una visión integral y contextualizada que pueda servir de guía para futuras decisiones y estrategias alrededor de la construcción de políticas públicas y la administración pública en Colombia. Para ello, se desarrolló una metodología de carácter cualitativo basada en un compendio de fuentes bibliográficas.

El estudio se justifica teóricamente porque está relacionado con la nueva gobernanza y su impacto en la efectividad de las políticas públicas, resumida por García (2022) como una forma de responder a las verdaderas demandas de la población al menor costo posible, generando mecanismos de transparencia y participación a través de la implementación de dispositivos de control social y rendición de cuentas, que garanticen la transparencia en las de elaboración de las políticas públicas.

La razón y justificación del presente artículo es ofrecer una perspectiva sobre la relación entre gobernanza y participación como formas de transparencia y rendición de cuentas en la planeación de las políticas públicas, tomando en cuenta que es un proceso dinámico y complejo. Por lo tanto, busca no ser una simple descripción, sino brindar un contexto teórico significativo, que dé cuenta de la gestión gubernamental, la transparencia y la participación ciudadana, fortaleciendo la democracia en los procesos de política pública.

Con relación al contenido, los hallazgos de este artículo se concentran en tres puntos relevantes: en primer lugar, analizar la relación

entre gobernanza y políticas públicas; luego se estudian y se proponen las diferentes formas de interacción de la gobernanza en la construcción de las políticas públicas; finalmente, se explica cómo la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para garantizar la efectividad de la gobernanza en la creación de políticas.

METODOLOGÍA

Dado su carácter cualitativo, este artículo se fundamenta principalmente en una revisión bibliográfica, que consiste en analizar y sintetizar el material publicado sobre el particular, con el fin de describir o evaluar distintos tópicos teóricos, ofreciendo de forma detallada el estado del arte de un tema específico (Hernández *et al.*, 2014), basado en la comprensión de las diversas perspectivas, teorías y hallazgos sobre la gobernanza y su aplicación en las políticas públicas. Por otro lado, al basarse en las fuentes bibliográficas, se pretende capturar la esencia y las múltiples dimensiones de la gobernanza y su quehacer en las políticas, por ello, esta metodología ayuda a construir una base amplia de conocimiento y de interpretación teórica sobre las formas de interacción entre ambos conceptos.

En ese sentido, se revisaron 10 libros académicos, una tesis doctoral y 40 artículos académicos indexados en bases de datos electrónicas de acceso abierto como Dialnet, Scielo, Redalyc. Para su búsqueda se utilizaron como categorías de análisis: gobernanza y políticas públicas; formas de interacción de la gobernanza; transparencia y rendición de

cuentas. Así mismo, se han implementado como criterios de selección fuentes académicas, documentos de expertos e informes presentados entre los años 2000 y 2024 que, además de ser textos con experticia en el tema, tienen relevancia temática, profundidad analítica y contribuyen a la comprensión de la gobernanza y la estructuración de las políticas públicas.

RESULTADOS

Gobernanza y políticas públicas

Para Roth (2009), las políticas públicas son un conjunto de acciones, directrices y decisiones planeadas, formuladas e implementadas por el Estado con el fin de atender problemáticas sociales buscando siempre la promoción del bienestar general; para Deubel (2020), las políticas surgen de un proceso consensuado y estructurado, que implica el trabajo en conjunto con la población, con la finalidad de identificar necesidades, para luego plantear la formulación de estrategias y su posterior ejecución a través de programas que buscan generar impacto en diversas áreas.

Al ser un proceso consensuado y planificado con la población, la participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental, esto permite generar espacios para garantizar que las políticas respondan a las necesidades reales de la población y refuercen la legitimidad del Estado (Cabello, 2022); para adelantar dicho proceso, se pueden utilizar mecanismos como la consulta pública, el control social y la deliberación democrática, con el fin de permitirle a la ciudadanía influir en la formulación y

evaluación de las políticas, no solo para lograr ser más asertivo en las decisiones finales, sino para buscar transparencia, equidad y eficiencia en su implementación (Deubel, 2020).

La interacción entre el Estado y la sociedad ha logrado redefinir el sentido y la manera de hacer políticas públicas, existe en la actualidad la posibilidad de incorporar a múltiples actores en los procesos de acción pública (Cabello, 2022); tomando en consideración que las políticas son el resultado de un conjunto de intereses, necesidades y valores se puede afirmar, entonces, que las políticas públicas son precisamente el resultado de estas interacciones de los modos de gobernanza presentes en las sociedades contemporáneas (Palacios Garay *et al.* 2021).

En ese contexto, dentro del marco de política pública, la gobernanza se entiende como una categoría analítica que permite adaptarse y cambiar las formas de hacer política tradicional para ser dinámica, tomando en consideración la realidad social que es cada vez más compleja, diversa y activa (Jara y Santa María, 2021); la forma de hacer política pública es participativa, ya que la nueva gobernanza trasciende las concepciones normativo-prescriptivas, instrumentalizadas principalmente desde el Estado. Al respecto, Córdova (2018) señala: “Caracterizar las tendencias de las sociedades modernas a partir de su diversidad, complejidad y dinamismo, permite aprehender el sentido epistemológico de la gobernanza contemporánea a través de las formas de regulación que operan en la frontera entre lo social y lo político” (p. 36).

La nueva concepción de hacer política pública desde la mirada de la gobernanza

implica hacer énfasis en estas tres características: diversidad, complejidad y dinamismo; las interacciones sobre las que se estructuran los modos de gobernanza son acomodadas y trabajadas en el contexto de las sociedades, de sus necesidades reales, por lo tanto, estas características son propias del fenómeno social y de la gobernanza que implica hacer política, su articulación favorece la transparencia en la forma como se deben acomodar las acciones de la política pública (tabla 1).

La tabla 1 evidencia tres aspectos de la gobernanza: la diversidad de quienes participan en la gobernanza de las políticas públicas; la complejidad, que es un aspecto vital en la política y que busca fortalecer las relaciones de los diferentes actores tanto sociales como públicos; y, finalmente, la existencia de un dinamismo, que implica la conjunción de una serie de problemas que afectan a todo un sistema, pero que deben concluir para poder disminuir las tensión y poder afrontar las dificultades de forma conjunta.

En ese entendido, la gobernanza implica comprender los cambios sociales, económicos y políticos de las sociedades y de los territorios, que ahora tienen nuevas dinámicas que conllevan cambios en las formas de intervención, en donde los ciudadanos pueden participar de las acciones que terminarán afectándolos; ello supone que en la construcción de las políticas públicas se deben considerar las diferentes formas de subjetivación social, con el fin de poder redefinir la acción pública en general. Como señala Cerrillo (2005): “los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente Estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco lo son las aproximaciones de mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación” (p. 11).

De acuerdo con Pinto *et al.* (2018), la nueva gobernanza implica generar escenarios de mayor participación social en las acciones de los gobiernos locales, con el fin de entender las

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LA GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | Ámbito | Implicaciones |
|--------------------|--|---|
| Diversidad | Atributo de las entidades que forman el sistema, apunta a la naturaleza y el grado en el que ellas difieren. | Llama la atención sobre los actores en sistemas sociopolíticos y en los aspectos de las propias entidades, tales como objetivos, intenciones y poderes. |
| Complejidad | Es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto, y entre el sistema y su entorno | Invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. |
| Dinamismo | Se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas. | En función de los problemas y oportunidades, presta atención a la irregularidad con la que se llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor. |

Fuente: tomado de Córdova (2018, p. 36).

dinámicas y la forma para gobernar; desde esta perspectiva, hacer políticas públicas implica construirlas con los distintos grupos sociales para que puedan interrelacionarse en las diferentes dimensiones económicas, culturales y políticas, que hacen parte de la gobernanza y permiten promover innovaciones políticas.

En el contexto de las políticas públicas, la gobernanza implica, según Quintero (2017), transformar y acoplarse a la sociedad obligando a las autoridades a trascender, a partir de las acciones que realizan con los actores sociales y económicos; significa tratar de buscar una forma más horizontal de gobernar indagando por nuevas interrelaciones entre los diferentes actores que intervienen en el territorio, buscando que todas las acciones sean acordes a las necesidades a fin de lograr un bien común, eso hace que la gobernanza posea una concepción de mayor participación local. Para Rodríguez (2017) la gobernanza es:

... un estilo nuevo que tienen los gobiernos y que permite crecer la cooperación e interacción entre las personas que forman parte de la sociedad. Esta cooperación e interacción lo que busca es garantizar que se articule una nueva forma de orden social. Asimismo, las políticas públicas son decisiones gubernamentales que cuentan con conformidad de los sectores de la sociedad, además tienen el propósito de mitigar y resolver los problemas sociales. (p. 16)

Una de las formas más destacables para la elaboración de políticas públicas es la gobernanza de redes, esto implica que durante las fases se debe establecer la competencia de cada actor para tomar las decisiones entre las diferentes entidades políticas, instituciones

y redes, todas con la función de proteger la representación democrática, la cual juega un papel importante para los intereses sociales (Cerrillo, 2005); así mismo, es pertinente abordar la necesidad de cambiar el paradigma del ejercicio de gobierno como el único actor en la planeación política, es decir, pasar de un sistema de gobierno jerárquico, que toma todas las decisiones, a un gobierno más democrático, asociativo y coordinador (Aguilar, 2009).

Esta nueva aproximación a la gobernanza de las políticas públicas demanda considerar que el Estado ya no es centralista cuando se trata de tomar decisiones para los diferentes territorios, puesto que ha modificado su capacidad directiva exclusiva de conducción de la sociedad y se ha configurado en una nueva forma de dirección efectiva de la economía y la sociedad (Peters, 2007); así, para Aguilar (2009), esta dinámica para las políticas públicas es más efectiva, porque permite un número cada vez mayor de actores sociales, políticos y económicos que participan en los procesos de planeación y de acción pública. Para Kooiman (2003)

... las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses ya no son tan públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes. (p. 58)

Lo anterior no quiere decir que el Estado pierde protagonismo como actor clave en el proceso político, sigue siendo el que tiene la capacidad de controlar las funciones de coor-

dinación y dirección, pero trabaja en conjunto y amplía su capacidad gracias a los nuevos actores no estatales; lo que cambia es el sentido monolítico y se convierte en un Estado de mayor participación desde el amparo de la norma constitucional, creando otras posibilidades de relación entre este y la sociedad, que al final de cuentas es quien percibe la realidad de las problemáticas sociales (Pierre y Guy, 2000).

Esta dinámica de gobernanza en la formulación de políticas públicas implica un desplazamiento del poder del Estado en tres direcciones: hacia arriba, donde hay una serie de actores privados, institucionales y organizaciones internacionales que también participan en el clico de la política; hacia abajo, lo que implica que dichas políticas deben estar en las regiones, ciudades y comunidades; y, finalmente, hacia afuera, donde está la otra parte de la colaboración económica, es decir, la corporativización y agentes externos económicos (Córdova, 2018).

Formas de interacción de la gobernanza en las políticas públicas

La gobernanza de políticas públicas es una disciplina que ha venido evolucionando significativamente en las últimas décadas, dado que ya no es un desarrollo que parte de enfoques rígidos y centralizados, donde el Estado tiene la plena facultad para decidir sobre sus actuaciones, sino que, gracias a los cambios sociales, se ha venido adaptando a modelos de interacción entre diversos actores sociales. Según Orduz y Pineda (2019), a partir de los años ochenta, con la crisis del Estado de bienestar, comenzaron a emerger nuevas teorías que promovían

la colaboración entre los sectores público y privado, y la sociedad civil, más aún dentro del contexto de las políticas públicas, donde se requiere un trabajo colaborativo entre todos los interesados en su diseño e implementación.

En el contexto actual, la gobernanza ha evolucionado desde un enfoque meramente gubernamental hacia un sistema más inclusivo que incorpora actores públicos, privados y de la sociedad civil. Este cambio responde a la necesidad de abordar problemas sociales complejos y de carácter global, como el cambio climático, la desigualdad y la innovación tecnológica, que requieren una colaboración multisectorial (Avalle, 2023). A continuación, se exponen los principales enfoques de la gobernanza asociados a las políticas públicas, cada uno con sus características, aplicaciones y limitaciones.

La gobernanza en red. En este tipo de gobernanza, el Estado es considerado un nodo más, una red de intereses con actores claves donde todos pueden participar, y en donde los problemas complejos de la sociedad actual no pueden ser resueltos exclusivamente por el gobierno, sino que requieren de un trabajo colaborativo de múltiples actores con la finalidad de resolver problemas públicos (de Mesa, 2019); para Glückler y Rehner (2019), una gobernanza en red implica estructuras horizontales y descentralizadas que facilitan la participación y la transparencia para llegar a una toma de decisiones reales y eficaces.

La red facilita la creación de relaciones de confianza y cooperación entre actores que participan en la elaboración de las políticas públicas, lo cual resulta fundamental para el desarrollo eficaz de la misma; no obstante, este modelo puede presentar desafíos en la

coordinación y constitución de las redes, en donde la inclusión de múltiples actores puede generar conflictos de intereses y dificultades para llegar a consensos que se evidencien en la formulación (Rivera, 2022).

Gobernanza multinivel o transversal. Facilita la interacción entre el gobierno, las instituciones y la sociedad, pero el Estado es quien coordina, a fin de absorber la complejidad social y las diferencias, con el propósito de negociar con ellos la toma de decisiones. Según Longo (2020), este enfoque busca reducir las asimetrías y los niveles en el Estado, evitando los localismos y asegurando la asignación equitativa de los recursos.

Gobernanza participativa. Esta gobernanza enfatiza la inclusión activa de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, con el fin de darle legitimidad a las decisiones que se tomen, debido al involucramiento directo en los procesos de toma de decisiones (Palacios Garay *et al.* 2021).

Gobernanza de mercado. Se considera como un enfoque que promueve los mecanismos de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos, con el propósito de mejorar la eficiencia y la calidad de las políticas (Osborne y Gaebler, 1992); este tipo de gobernanza fue influida por el neoliberalismo desde la década de los ochenta, promoviendo la desmonopolización de las empresas estatales y la competencia del Estado, donde la sociedad puede elegir y calificar el servicio recibido por parte de dicho Estado. Sin embargo, según Bayón (2018), la gobernanza de mercado enfrenta críticas por su tendencia a generar desigualdades,

debido a que puede promoverse la asignación de políticas y servicios dependiendo en gran medida de la capacidad de pago de impuestos de los ciudadanos.

Gobernanza regulatoria. Es aquella que permite resolver los problemas que enfrentan un gobierno y la sociedad, basado en una gobernanza consolidada, esto es, hace uso de normas y regulaciones como insumo y herramientas que sirvan para influir en el comportamiento de los participantes con el fin de dirigir las soluciones específicas de la política pública (García, 2022). La crítica a esta gobernanza es que es rígida, escenario que puede obstaculizar la adaptación a contextos cambiantes de la sociedad.

Luego de detallar los principales enfoques de gobernanza aplicables a las políticas públicas, a continuación, se presenta la tabla 2 sobre la aplicación de los enfoques teóricos de la gobernanza en las diferentes fases del ciclo de una política pública, con el fin de observar la influencia de cada enfoque y su aporte a las estrategias y herramientas particulares en cada fase de la política pública, desde la formulación hasta la evaluación, incluso en el proceso de retroalimentación de políticas públicas, brindando una comprensión integral y comparativa de la gobernanza en acción. Para la elaboración de relación, se tomaron en consideración los enfoques más relevantes: gobernanza en red, gobernanza regulatoria, gobernanza de mercado y gobernanza participativa.

Como se observa en la tabla 1, resulta de vital importancia que la ciudadanía participe en la construcción de cada fase: en el caso de la formulación, su participación favorece la

TABLA 2. ENFOQUES DE GOBERNANZA EN LAS DISTINTAS FASES DEL CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

| | | Tipo de gobernanza | | | |
|-----------------------------|----------------|--|---|---|---|
| | | En red | Regulatoria | De mercado | Participativa |
| Fase de la política pública | Formulación | Facilita la colaboración de múltiples actores para identificar problemas y plantear alternativas de solución. | El Estado define el marco regulatorio con el que se guía el proceso de formulación. | Incentiva, dentro de la formulación, la participación de actores privados. | Permite involucrar a todos los ciudadanos con el fin de ser efectiva en la identificación de problemas y definición de prioridades. |
| | | Facilita el intercambio de información y conocimiento. | La formulación está encaminada a cumplir con normas y estándares. | Permite la participación y financiación de varios sectores, para que colaboren con propuestas innovadoras y eficientes. | La participación fortalece la credibilidad y legitimidad del proceso a través la aplicación de consultas públicas para la visualización de la estrategia de política. |
| | Implementación | La implementación en red permite compartir recursos y habilidades asegurando una ejecución eficiente. | La implementación contempla todos los lineamientos regulatorios establecidos, con el fin de ser viable y legítima. | La implementación se desarrolla con la colaboración presupuestal y logística de privados. | La política pública es reconocida porque la comunidad y las organizaciones locales participan en la implementación. |
| | | La participación es necesaria ya que el Estado no puede resolver por sí solo las problemáticas. | | Aplicando criterios de mercado se busca optimizar recursos y mejorar la eficiencia en esta fase de la política pública. | La participación asegura que la política se adapte a las necesidades reales locales y aumente la receptividad de la población. |
| | Ejecución | Todos los actores e involucrados se mantienen informados sobre los avances. | La regulación normativa permite que todos los actores, internos y externos, cumplan con sus roles según lo estipulado en el marco normativo ya dispuesto en la fase de formulación. | Se concretan indicadores para poder evaluar el desempeño de proveedores según criterios de eficiencia y calidad. | La ciudadanía es involucrada activamente en la ejecución, se incentiva la creación de comités locales o asambleas comunitarias para vigilar el proceso. |
| | | La comunicación y la rendición de cuentas es efectiva y su participación permite ajustes generando un proceso de adaptación y flexibilidad según las demandas locales. | | Esta fase permite promover una gestión orientada a resultados. | Se articula con la rendición de cuentas, lo cual fortalece la transparencia y la responsabilidad social de la política pública. |

(Continúa)

| | | Tipo de gobernanza | | | |
|-----------------------------|-------------------|---|--|---|--|
| | | En red | Regulatoria | De mercado | Participativa |
| Fase de la política pública | Seguimiento | La red de actores, a través de sus asambleas locales, se mantiene comunicada y monitoreando los avances. | El Estado o los ejecutores de la política pública establecen los indicadores de cumplimiento con el fin de monitorear que se sigan las normativas y los lineamientos establecidos. | Se evalúa el desempeño de proveedores según criterios de eficiencia y calidad. | La ciudadanía y todos los actores son convocados para participar en el seguimiento y la retroalimentación |
| | | Se contratan actores externos para realizar seguimiento, promoviendo ajustes en tiempo real, si es necesario. | | | Este proceso aumenta la rendición de cuentas y asegura la transparencia en la ejecución y en el cumplimiento de las necesidades comunitarias |
| | Evaluación | La red permite que todos los actores participen, evaluando e intercambiando datos y experiencias. | La regulación permite que en la fase de evaluación se verifique el cumplimiento de estándares y normativas, ofreciendo alternativas de mejoras para una futura actualización o implementación. | Permite medir los resultados y la participación de los actores económicos, en términos de eficiencia y efectividad económica. | Es un proceso de rendición de cuentas, en donde todos los actores evalúan los resultados a través de consultas o talleres. |
| | | Favorece la identificación de fallos en la ejecución, mirando de forma integral la política y los resultados obtenidos. | | | Promueve que la comunidad ofrezca mejoras basadas en las experiencias, es decir, se consideran usuarios directos en este proceso. |
| | Retroalimentación | La red de actores identifica áreas de mejora y participa activamente en la planeación de nuevas realidades y aprendizajes obtenidos de la política. | Se revisan las fallas en que se haya incurrido con relación a la regulación, para evitar futuros errores. | La retroalimentación permite generar nuevo conocimiento sobre el rendimiento y la participación de otros actores económicos. | Permite retroalimentación de los actores para poderse integrar en el rediseño de la política, a fin de mejorar la respuesta a las expectativas y necesidades comunitarias. |

Fuente: elaboración propia.

identificación de problemas reales que los afectan de forma directa, escenario que da la oportunidad de definir mejor las prioridades. Para el caso de la implementación, la participación ofrece una garantía a la ciudadanía, al reconocer que la política efectivamente está adaptada a las necesidades reales locales, situación que lleva a una mejor receptividad de la población.

Con relación a la participación de la ciudadanía en las fases de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la tabla 2 demuestra que es fundamental para garantizar su eficacia, transparencia y adaptabilidad a las necesidades sociales, que la ciudadanía puede ejercer un control social que permita verificar que todo lo que se había planeado en la polí-

tica pública se realice conforme a los objetivos planteados y se puedan identificar desviaciones o fallas en la ejecución y así proponer correcciones oportunas.

En ese sentido, en el ámbito de las políticas públicas la gobernanza asegura que las decisiones gubernamentales sean efectivas, inclusivas y equitativas, pero sobre todo participativas, pues no es solo tarea del gobierno la capacidad para hacer políticas, sino que abarca el conjunto de procesos, estructuras y mecanismos en donde todos los involucrados pueden gestionar y regular asuntos de interés común (Rosenau, 1992); de esta manera, la gobernanza en políticas públicas implica la colaboración, la participación y el trabajo de diferentes actores, además del gobierno, tales como la sociedad civil (organizada o no), el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG), lo que fortalece la legitimidad y la capacidad de respuesta de las políticas implementadas, y, principalmente, porque todos inciden en la mayoría de los problemas que actualmente enfrentan. Para Fontaine (2010),

... la instrumentación de la acción pública “se encuentra condicionada por los modos de gobernanza implica entender que las políticas, más allá de su sentido pragmático, constituyen el resultado de un determinado sistema institucional, del balance de fuerzas de los distintos actores individuales y colectivos, y de la capacidad del Estado. (p. 20)

En la práctica, según Reyes y Ortiz (2017), una buena gobernanza en políticas públicas necesariamente está relacionada con la transparencia, responsabilidad y participa-

ción ciudadana, en conjunto con la responsabilidad del gobierno traducida en una rendición de cuentas, que permita garantizar la transparencia y el acceso a una información clara y oportuna; la responsabilidad asegura que el Estado y todos los actores involucrados cumplan de forma efectiva con las decisiones y acciones que les competen; por otro lado, la participación ciudadana es el eje que garantiza a los territorios dar a conocer sus necesidades y prioridades, y que estas sean incluidas en la formulación y ejecución de políticas ajustadas a las realidades locales, contribuyendo a mejorar la confianza pública en las instituciones. Para Palacios y Toledo-Córdova (2021), la concertación con la sociedad civil

... se refiere a producir consensos para reconstruir identidades sociales en las organizaciones de los sectores sociales. Concertar implica, en los hechos, establecer relaciones estables de intercambio político, coexistiendo aspectos para cooperar y generar conflictos. Los mecanismos que se utilizan para la concertación social prevén o amortiguan conflictos; no se debe entender como nuevos arreglos para reconstruir algún agente social o una gestión pública en desarrollo. (p. 571)

Además, la gobernanza de las políticas públicas, en conjunto, es un factor importante que permite la adaptación a los cambios y desafíos emergentes, como la globalización, el cambio climático o las crisis sanitarias. Partiendo de esta mirada, un enfoque colaborativo y flexible que otorga la gobernanza a la ejecución de políticas públicas permite ajustar las políticas a nuevas realidades, utilizando los recursos de forma efectiva hacia las realidades sociales, y dirigiendo todas las capacidades de

las instituciones para dar una respuesta oportuna y eficaz; por ello, la gobernanza no solo es el marco normativo o administrativo, sino que es la fundamentación de las relaciones y prácticas que configuran el éxito de las políticas y su impacto real en las comunidades y los territorios (Cabello, 2022).

Transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza de políticas públicas

La transparencia y la rendición de cuentas son principios fundamentales en la gobernanza de políticas públicas, puesto que permiten construir confianza en las instituciones y fortalecer la legitimidad de las decisiones, lo que básicamente se evidencia en la percepción de los habitantes (Bovens, 2014). Todas las formas de gobernanza que están alrededor de las políticas públicas sugieren la incorporación de herramientas de monitoreo y evaluación para asegurar que las políticas respondan a las expectativas ciudadanas, y que todas las actuaciones sean transparentes y se ajusten a los principios éticos; por ello, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas es un elemento central de la gobernanza cuando se busca efectividad y aceptación de políticas en los territorios.

Según Atilano (2024), la rendición de cuentas o *accountability* es una forma de generar transparencia en las actuaciones públicas, que posee un conjunto de modalidades de control, contrapeso y supervisión de agentes públicos y privados que están relacionados o tienen incidencia directa en la administración de los recursos públicos; la rendición de cuentas permite el control de sus actuaciones,

y dicho ejercicio puede ser adoptado por actores sociales, organismos gubernamentales o agentes internacionales con el propósito de cuidar los recursos y de coadyuvar a mejorar el desempeño y los resultados de los gobiernos, así como garantizar a la población el cumplimiento de sus derechos enfocados en la acción de política pública.

Desde una perspectiva de lo público, la rendición de cuentas no consiste en un acto voluntario, sino que es obligatoria para todos los responsables en la gestión de recursos y servicios públicos, por ello se deben informar y justificar sus acciones, sus comportamientos y sus resultados en la gestión y la forma como se han aplicado los recursos públicos; en el contexto de las políticas públicas, se trata de una relación entre derechos y obligaciones que atañe a múltiples actores estatales y sociales, que fueron adquiridos cuando se formuló la política pública en compañía de una red de actores. Para el caso colombiano, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia (2020) menciona:

... según el artículo 49 de la Ley 1757 de 2015, son principios que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales y las organizaciones de la sociedad civil responsables de hacerlo: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, diálogo e incentivos. Siendo esta obligatoria para las autoridades de la administración pública nacional y territorial (Ley 1757 de 2015, art. 50), mínimo dos veces al año, y para las organizaciones de la sociedad

civil es obligatoria una vez al año con los lineamientos que se establecen en la Ley. (p. 11)

No se trata entonces de explicar la rendición de cuentas y la necesidad de su existencia (porque ya es un proceso normativo y obligatorio), sino de revisar cómo impacta en la gobernanza de las políticas públicas. En esa línea, cabe destacar que la importancia radica en la eliminación de la imposición arbitraria de políticas que están por fuera del contexto problemático real, es decir, no se trata de generar rendición para indicar qué se hizo, sino que sea un proceso donde se respeten reglas por parte de aquellos que ejercen el poder y permitan la

participación en todas las fases de elaboración de las políticas públicas.

La rendición de cuentas es, entonces, para Avalle (2023) una forma de ofrecer calidad a la democracia cuando se trata de generar estrategias para mitigar problemáticas sociales y ambientales, puesto que permite delinear una estructura institucional estable que garantiza la libertad e igualdad de la ciudadanía para participar en todas las actuaciones de las políticas públicas. A continuación, en la tabla 3 se presenta el impacto de la rendición de cuentas y la transparencia que ello genera en la gobernanza de políticas públicas, destacando sus efectos sobre la confianza pública, la eficacia,

TABLA 3. IMPACTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA EN LA GOBERNANZA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| Aspecto de gobernanza | Rendición de cuentas | Transparencia |
|---------------------------------|--|---|
| Descripción | Es un proceso que obliga a todos los que hagan parte de la administración de los recursos públicos a responder ante la sociedad por sus decisiones y acciones, e informar cómo se han adelantado los procesos públicos (Atilano, 2024). | Es un proceso que, junto con la rendición de cuentas, permite el acceso público a la información sobre procesos y decisiones, situación que favorece la credibilidad de las acciones públicas, gracias a que el gobierno actúa de forma abierta y accesible (Córdova, 2018). |
| Participación ciudadana | Aumenta la participación y abre escenarios de discusión donde los ciudadanos pueden ayudar tanto en la planeación como en la evaluación de los resultados de las políticas y generar de forma colaborativa mejoras, en caso de ser necesario. | La transparencia permite a la ciudadanía estar informada sobre los asuntos que van a impactarla, asegurando la posibilidad de participar de manera crítica y constructiva en el proceso de toma de decisiones en la formulación de las políticas públicas. |
| Impacto en la confianza pública | La rendición de cuentas incrementa la percepción de justicia y equidad, mejora la participación de todos los que están involucrados de forma directa o indirecta, escenario que refuerza la confianza en los líderes y en las políticas públicas que han sido diseñadas para disminuir los efectos problemáticos de una situación en particular. | La transparencia permite crear un ambiente de confianza en las instituciones, pues tiene acceso a la información y tiene la posibilidad de verificar la legitimidad de las políticas públicas implementadas y que sean acordes a las planificadas en compañía de todos los actores. |

(Continúa)

| Aspecto de gobernanza | Rendición de cuentas | Transparencia |
|-------------------------------|--|--|
| Reducción de la corrupción | La rendición de cuentas permite identificar fallos en la administración y asignación de los recursos, esto genera consecuencias legales para conductas fuera de la ética de la Administración Pública, lo que permite desincentivar la corrupción mediante la vigilancia pública y las sanciones efectivas, que también pueden ser verificables por la ciudadanía. | La transparencia permite no solo exponer la administración y asignación de los recursos públicos, sino también identificar posibles conflictos de interés, minimizando la corrupción y promoviendo decisiones basadas en el interés público. |
| Eficacia en la implementación | Al responsabilizar a los actores, y conocer una serie de malas conductas que pueden ser sancionables, la rendición de cuentas asegura un uso eficiente de los recursos y que su orientación y asignación sean efectivas en los objetivos propuestos dentro de la política pública. | La transparencia, al ser un conducto regulador y de vigilancia, permite mejorar la eficiencia al reducir la corrupción y garantizar que los recursos se utilicen correctamente y en las áreas de mayor necesidad y destacadas en conjunto con la comunidad y demás actos involucrados. |
| Sostenibilidad de políticas | La rendición de cuentas fomenta un enfoque de largo plazo, debido a que el uso de los recursos es más eficiente, además porque quien ejecuta la política pública es consciente de cumplir promesas y objetivos de desarrollo. | La transparencia contribuye a una gobernanza sostenible generando datos y evidencia confiables, que puede ayudar a guiar el diseño de políticas públicas futuras en función de necesidades reales y a partir de hallazgos presentes. |
| Efecto en la gobernanza | La rendición de cuentas reafirma la autoridad de las instituciones y la transparencia de su conducta, al hacer que los funcionarios respondan ante la ley y la ciudadanía con relación a todas las actuaciones alrededor de las políticas públicas. | La transparencia fortalece la legitimidad del gobierno, asegura la participación, y con ello que los procesos de gestión de políticas públicas sean claros y abiertos a todos los actores involucrados. |

Fuente: elaboración propia.

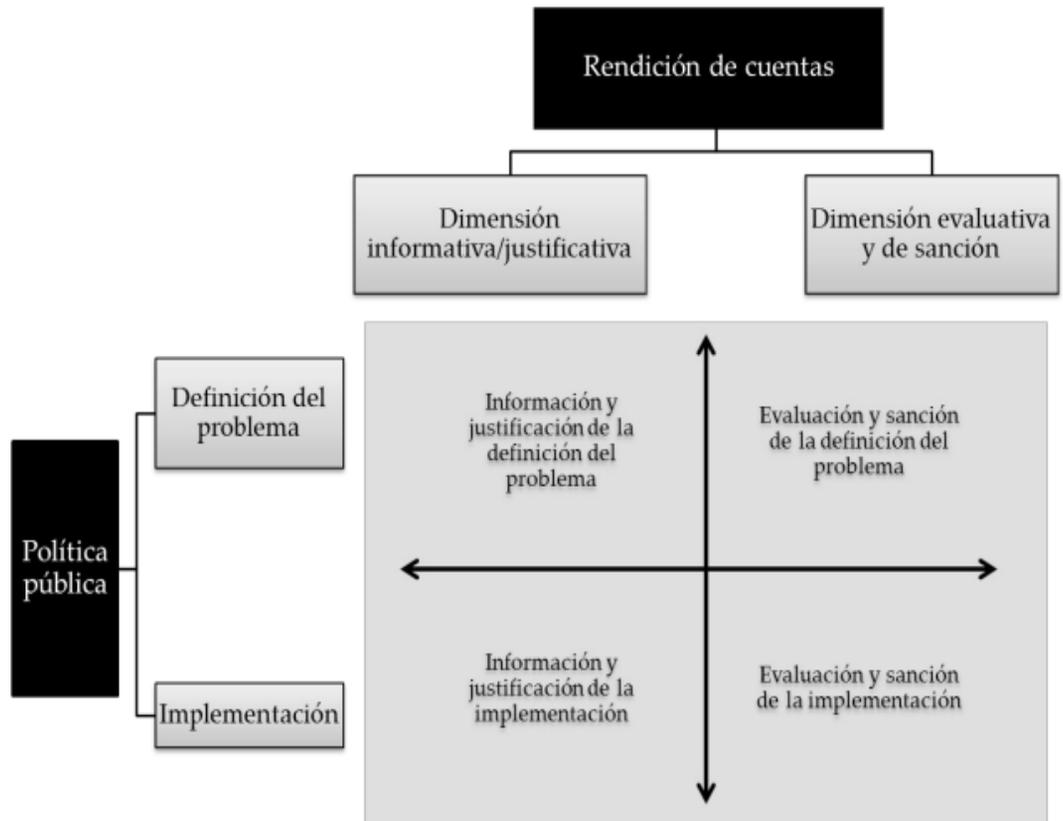
la participación y la sostenibilidad en el diseño y la ejecución de las políticas.

Se puede observar que, tanto la rendición de cuentas como la transparencia que esta genera son altamente positivas para la gobernanza de las políticas públicas; no obstante, estas dos características deben potencializarse, en especial en las fases de formulación (definición del problema) e implementación de las políticas públicas, tomando en consideración que su quehacer es central para determinar el éxito o el fracaso de una política, y donde la población y

los demás actores juegan un papel importante en la revisión de los avances y resultados, y en la forma en cómo se han administrado los recursos públicos.

Por eso, al unísono con Pérez (2023), se propone analizar la rendición de cuentas a partir de las dos dimensiones más importantes de la política pública: la formulación del problema que ofrece el camino por seguir en la gestión de las políticas públicas, y la fase de implementación donde se hace más necesaria la rendición de cuentas (figura 1).

FIGURA 1. ANÁLISIS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: tomado de Pérez (2023, p. 12).

CONCLUSIONES

Se concluye que la gobernanza es fundamental en todas las fases de elaboración de las políticas públicas, ya que permite responder a las necesidades y demandas de la sociedad, y facilita la participación gracias a mecanismos como la rendición de cuentas. Su enfoque en la interacción entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil facilita una clara integración de perspectivas y diferentes necesidades de los

territorios, haciendo más fácil para el gobierno la asignación de los recursos de una forma más ajustada a las realidades locales y globales.

La gobernanza no es solo una accionar de normas, sino que permite la interacción de las partes interesadas, facilitando la efectividad y sostenibilidad de las políticas, dado que las decisiones reflejan un consenso más amplio y se reducen las probabilidades de conflicto o rechazo de la población a las acciones que se realizan en el territorio. Un aspecto importante

por resaltar es la capacidad de la gobernanza para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, características fundamentales para construir confianza hacia las instituciones, sobre todo en materia de inversión y utilización de recursos públicos.

Por otro lado, la gobernanza ofrece la creación de mecanismos claros para el acceso a la información y la evaluación de los resultados, favoreciendo que todos los actores involucrados en el proceso puedan ejercer un rol activo en la supervisión y el seguimiento de las políticas públicas; se recalca que este factor no solo fortalece la confianza, sino que también mejora la legitimidad de las decisiones políticas, es decir, al ser trabajadas con la comunidad, son más aceptadas y disminuye de forma significativa la resistencia o los cuestionamientos que podrían surgir en su implementación (Cerrillo, 2005).

Se concluye también que la gobernanza permite mayor adaptabilidad en la planeación de políticas, haciendo que los procesos de elaboración y formulación sean más participativos. Esto facilita la identificación temprana de necesidades en la sociedad actual, donde las problemáticas son cambiantes o emergentes; gracias a esta flexibilidad en la gestión de las políticas públicas, sus propuestas son más resilientes y mejor adaptadas a los diferentes fenómenos económicos, sociales o ambientales; la gobernanza fomenta un ciclo continuo de retroalimentación y mejora, permite que la evaluación sea más acorde con los resultados observados y el contexto actual.

Finalmente, la gobernanza en políticas públicas potencia la innovación y la inclusión de los múltiples actores en el proceso de

planeación y ejecución. Asimismo, posibilita la generación de alianzas entre los sectores público y privado que permitan potenciar los recursos y así poder promover el desarrollo de soluciones novedosas para problemas complejos y multifacéticos; gracias a la interacción y la colaboración conjunta, las políticas pueden ser más efectivas y equitativas, consolidando la gobernanza como una estrategia principal en el desarrollo inclusivo y sostenible de las acciones estatales y de la administración pública en general.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Atilano, L. (2024). La transparencia y rendición de cuentas en la administración pública de México: retos y perspectivas. *Espacio Científico de Contabilidad y Administración-UASLP (ECCA)*, 2(2), 23-23.
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios políticos* (66), 28-47.
- Bayón, M. (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. *Economía y Desarrollo*, 160(2), 23-45.
- Bovens, M. (2010). The state of public accountability. *Government and Opposition*, 45(2), 122-140.
- Cabello, S. (2022). Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España). *EHQUIDAD. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social* (17), 245-274.
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: introducción*. En A. Cerrillo (coord.), *Madrid: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-35). INAP.

- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Editorial Universidad del Rosario / Flacso.
- de Mesa, J. (2019). Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 19(1), 11-30.
- Deubel, A. (2020). *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. Enfoques para el análisis de políticas públicas*. UNC.
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (2020). *ABC para la rendición de cuentas a la gestión pública*. Universidad de Antioquia y Gobernación de Antioquia.
- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Flacso Ecuador, Abya-Yala e Instituto de Estudios Peruanos.
- García, F. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro* [Tesis Doctoral]. Repositorio Universidad de Huelva.
- Glückler, J. y Rehner, J. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande* (74), 5-20.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6 ed.). Interamericana Editores.
- Jara, R. y Santa María, B. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(3), 47-54.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage Publication.
- Longo, M. (2020). Gobernanza pública para la innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (76), 39-56.
- Orduz, O. y Pineda, J. (2019). Marco analítico para la gobernanza territorial. La política pública de infancia y adolescencia en Colombia. *CS* (27), 89-116.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- Palacios Garay, J., Toledo-Córdova, M., Miranda Aburto, E. y Flórez Farro, A. (2021). Políticas públicas y gobernanza participativa local. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), 564-577.
- Pérez, I. (2023). *La rendición de cuentas de las políticas públicas*. Universitat Pompeu Fabra.
- Peters, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39, 33-50.
- Pierre, J. y Guy, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press.
- Pinto, T., Martins, S. y Leonel, D. (2018). Gobernanza participativa: posibilidades y desafíos en la gestión local. *Revista ineteracoos (Campo Grande)*, 19(3), 627-641.
- Quintero, C. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39- 57.
- Reyes, F. y Ortiz, H. (2017). Gestión pública y ciudadanía: una reflexión en torno a las teorías sobre la democracia. *Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip)*.
- Rivera, M. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

- Rodríguez, J. (2017). Políticas públicas. *Revista venezolana de enfermería*, 4(2), 17-26.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. En J. N. Rosenau y E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (pp. 1-29). Cambridge University Press.
- Roth, N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Ruiz, Y. y Ríos, A. (2022). *El prevaricato por omisión en la administración pública en Colombia*. Universidad Libre de Colombia.