

Enfoque de gobernanza e interseccionalidad: herramientas para afrontar retos de gestión de políticas públicas en los territorios

Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez*

Las utopías [los no lugares] consuelan: pues si no tienen un lugar real, se desarrollan en un espacio maravilloso y liso; despliegan ciudades de amplias avenidas, jardines bien dispuestos, comarcas fáciles, aun si su acceso es quimérico. Las heterotopías [los lugares diferentes] inquietan, sin duda porque minan secretamente el lenguaje, porque impiden nombrar esto y aquello, porque rompen los nombres comunes o los enmarañan.

MICHEL FOUCAULT, *Las palabras y las cosas*

Introducción

Cada vez se hace más evidente, en todo el mundo, el aumento de las brechas sociales y la desigualdad. Pero, ¿de qué desigualdades hablamos? ¿cómo se construyen? ¿cómo abordamos su estudio? ¿cómo las abordan las políticas públicas? Las diversas categorías que describen lo que somos y en las que se basa la desigualdad (género, etnicidad, nacionalidad, opción sexual, clase, capacidad, edad, entre

* Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración y Gerencia Pública del Instituto de Administración Pública de España. Magíster en Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca. Magíster en Políticas y Éticas Públicas para la Democratización y el Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Políticas Públicas y Justicia de Género de FLACSO (Brasil) – CLACSO (Argentina). Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Líder de la cadena formativa Política y líder de la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Directora del Grupo de Investigación PODET (Política, Derecho y Territorio) de la misma Escuela. Experta en políticas públicas, planeación del desarrollo, estudios de seguridad ciudadana, procesos de integración. Correo electrónico: claudia.rodriguez@unad.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3693-4182>

muchas otras) no actúan de forma independiente unas de otras; por el contrario, estas se interrelacionan para determinar la posición social de las personas creando un sistema que refleja la “intersección” de múltiples formas de discriminación y desigualdad (Faundez, 2015).

En la actualidad, se observa que no hay instituciones con la capacidad y el conocimiento para enfrentar dicha complejidad, que den respuesta a los retos de una manera conjunta y articulada. En ese orden de ideas aparecen herramientas y conceptos que podrían ayudar a mejorar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Entre ellos encontramos a la gobernanza a través de red de políticas públicas, la cual se ha convertido en los últimos años en uno de los principales hitos de interés de la ciencia política y en particular de la gestión pública para mejorar el desarrollo territorial y que este responda a las realidades y particularidades de los diferentes contextos. De igual manera, encontramos el enfoque de interseccionalidad como patrón importante para reconocer las particularidades de los problemas a abordar; de otro lado, resaltar las brechas sociales que se presentan en el momento de la intervención de la gestión pública (Rodríguez, 2017).

Por ello, este capítulo aborda en un primer momento conceptos como las políticas públicas, la gobernanza, el enfoque interseccional y las políticas públicas; para terminar hablando del territorio y la gobernanza territorial, así como un breve acercamiento a la inclusión de estos conceptos en Colombia.

Los aspectos estudiados posibilitan una apuesta para mejorar la gestión pública en los territorios, teniendo en cuenta los factores abordados por la gobernanza y la interseccionalidad como elementos esenciales para avanzar en una gestión pública más cercana a un enfoque de derechos.

1. Las políticas públicas: concepto y uso

Para acercarnos al concepto de política pública usaremos la visión de diferentes autores. Hecló y Wildavsky (1974) han propuesto explicar las políticas públicas mediante una definición simple: una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos ajenos o fuera de ella misma. Mény y Thoenig (1992) proponen por su parte una definición no muy diferente: la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Dicho de otra forma, la política pública está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia. Otros autores (Muller y Surel, 1998) consideran que la política pública es un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de



acción pública; es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio orientados a objetivos explícitos. Por su parte, Roth, 2006 (citado en Salazar, 1999), define política pública como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, que se consideran necesarios o deseables, y que, a través de medios y acciones emprendidos —por lo menos parcialmente— por una institución u organización gubernamental, buscan orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos con el objeto de modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Siguiendo a Muller (2002), no obstante, señalaremos que una política pública se materializa a través de una construcción social y una construcción del objeto de investigación. Una simple observación de las acciones de las autoridades y de sus efectos muestra que la delimitación de la pertenencia de estas políticas públicas es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podía imaginar inicialmente.

De las anteriores consideraciones se deriva que la definición de política pública que adopta el investigador o la investigadora para analizar dichas políticas no está exenta de subjetividad porque depende de los análisis, la visión y construcción, y la impronta personal que este analizará en una determinada política.

En este marco, cualquier definición que se adopte para analizar políticas públicas debe partir del análisis contextual del sistema político, la capacidad de los gobiernos, el marco normativo, las estructuras de planificación y presupuestación, el grado de cohesión y de movilización de los actores sociales y políticos, los escenarios de participación, el grado de presencia estatal en un territorio, el recurso humano disponible, las herramientas técnicas que condiciona la elaboración de las políticas públicas, la cultura política del país, la cultura burocrática, entre otros (Rodríguez, 2017).

2. La gobernanza y las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas encontramos diferentes enfoques que han ido apareciendo a lo largo de los estudios de las políticas públicas en la ciencia política. La emergencia de la noción de red (*network*) en el análisis de las políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos políticos administrativos. En los años sesenta y setenta, la visión de un proceso de política pública esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista no era coherente con las evidencias de los análisis.

La idea de red propone una nueva manera de concebir el mundo. En vez de intentar explicar la realidad como la consecuencia de una serie de relaciones causales, lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes percibe

la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva considera el concepto de organización social y de Gobernanza (Governance) de manera descentralizada. (Marín y Mayntz, 1991)

En este modelo, la red de política pública es entendida como una nueva forma de gobernar (gobernanza) que refleja el cambio de naturaleza de las relaciones entre el estado y la sociedad (Kenis, 1991). Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular una política son diseminadas entre muchos actores públicos y privados.

Así, se ha afirmado que:

De manera general, se puede decir que con esta nueva manera de actuar, los costos de formulación serán más altos (concertación, participación, costos decisión, tiempo) pero que reducirá los costos de implementación, pues las políticas tendrán mayor legitimidad a través de las redes que participaron en su elaboración y que eventualmente participan en su implementación y en la evaluación de políticas. Sin embargo, los éxitos de un proceso de política basada en redes no son determinantes *a priori*. (Rodríguez, 2017)

El análisis de redes se concibe, entonces, como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores. En esta concepción de análisis tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales. Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo, menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación de políticas verticales de tipo *top-down*. Se producen un proceso de reconocimiento y necesidad mutua de diferentes actores, donde cada vez es más importante reconocer que gran parte de los actores, que son objeto de intervención pública, deben tener una posición activa (Rodríguez, 2017).

Autores como Prats (2001) asume la gobernanza como:

Un concepto amplio que engloba el conjunto de actores, valores e instituciones que vinculados de distintas maneras conforman la red que da soporte al conjunto del sistema social y político, marco en el que el gobierno llega a constituirse en un actor más, que se relaciona e interactúa con el resto en base a sus propias capacidades. (p. 43)

De igual manera, se encuentra que la gobernanza es entendida como un nuevo estilo de gobernar, basada en los principios de transparencia, participación y responsabilidad que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los

poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado, ocupando la generación de escenarios de participación ciudadana un espacio preponderante.

3. Gobernanza y gestión pública

Al analizar los desafíos que se presentan en la administración pública actual, se ha planteado la idea de una reingeniería sobre el papel del Estado. Es así como las dinámicas de la gobernanza para fortalecer la gestión pública pretende implementar modelos inspirados en fortalecer las dinámicas del Estado y su relación con la ciudadanía, fomentando la participación activa de esta última. En ese marco, aparece la gobernanza como aquel proceso que puede ayudar a fomentar aspectos trascendentales para mejorar la gestión pública en todos los ámbitos apalancando mejora de los procesos de la gestión y garantía de una mayor transparencia frente a la ciudadanía.

De esta manera, superada la emergencia de la gestión pública por tratar de incluir conceptos de la administración privada para apalancar análisis desde la calidad, la gestión por resultados, la eficiencia, la eficacia, los productos, etc. que llevaron a incorporar una visión simplista y basado en las políticas neoliberales de agenciar servicios y quitarle peso al concepto de reivindicación de derechos; aparece el concepto de “gobernanza” como un concepto más horizontal que da cabida a incluir otros actores dinámicos en la construcción de toma de decisiones en la dinámica política. Lo anterior, no solo en el momento de formular políticas, también se configura como un aspecto importante en el proceso de implementación y en el proceso de construcción de agenciadores para garantizar la evaluación de políticas públicas y fomentar la responsabilidad de una ciudadanía más activa que controla las dinámicas de la gestión del Estado.

De acuerdo con la CEPAL (2018), durante el 66.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el “Open Government Partnership” (OGP) o “Alianza para el Gobierno abierto” (AGA) como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos y la administración pública. Esta iniciativa fue impulsada por los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica. Desde entonces la AGA ha pasado de 8 a 75 países miembros, 16 de los cuales son de América Latina y el Caribe.

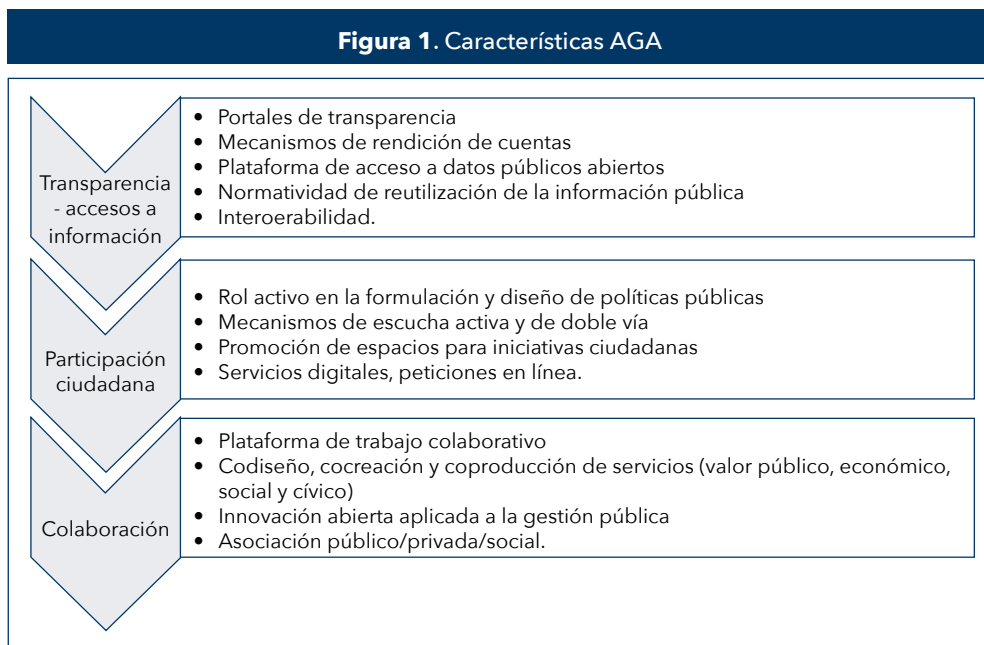
La Alianza por el gobierno abierto pretende ser un mecanismo que brinde a los países asesoría para que los actores que toman decisiones utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y que aprovechen las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a toda la ciudadanía.

La visión de la Alianza para el gobierno pretende ser esa gran plataforma internacional para conectar, empoderar y alentar a los reformadores nacionales comprometidos con la transformación del gobierno y la sociedad, a través de la apertura y transparencia de la información que emite la administración pública al conjunto de la ciudadanía (figura 1). Según Ramírez-Alujas y Dassen (2012), esta alianza introduce un mecanismo de política nacional (el proceso de elaboración del plan de acción), mediante el cual se alienta a que el gobierno y la sociedad civil establezcan un diálogo permanente en el diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno.

En términos prácticos, se enumeran cuatro objetivos estratégicos:

1. Mantener el liderazgo y compromiso de alto nivel referente a la alianza
2. Apoyar a reformadores locales brindando asesoría técnica y casos de éxito
3. Fomentar la participación de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil en la alianza
4. Asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos en sus planes de Acción de OGP, a través del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI).

Para ser parte de la Alianza, los gobiernos interesados deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los que se encuentran estipulados en los siguientes criterios de elegibilidad a saber:



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

Según la CEPAL (2018), la AGA proporciona una plataforma ideal para ayudar a los países a avanzar en la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de la adopción de planes de acción nacionales. Los gobiernos y la sociedad civil se comprometen a innovar en la participación pública, la libertad de información, la transparencia fiscal y de recursos extractivos, en la prestación de servicios públicos y los datos abiertos.

La Agenda 2030 aborda muchas facetas de la gobernanza para el desarrollo sostenible, que van desde la prestación universal de los servicios básicos, la igualdad de género y el estado de derecho, la paz, la seguridad, y la toma de decisiones participativa. La Agenda 2030 y la AGA refuerzan mensajes similares que dan mayor visibilidad al papel de la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables y la innovación tecnológica como facilitadores del desarrollo sostenible para que prosperen sociedades justas y pacíficas.

De acuerdo con la CEPAL (2018), la AGA se convierte en un vehículo para que los países avancen en la implementación de los ODS en tres maneras:

1. Directamente: mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco al objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos, a través de instituciones que rinden cuentas.
2. Indirectamente: al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al vincular la apertura a la gobernanza para la mejora de las vidas de los vulnerables.
3. Al proporcionar herramientas para diseñar mejores mecanismos responsables y transparentes que darán seguimiento y revisión a la implementación de los ODS (CEPAL, 2018).

Concluyendo, podemos evidenciar que en el avance de la operacionalización de la gobernanza como nueva forma de gobierno, la AGA es una apuesta interesante que permite generar herramientas a los países vinculados para fomentar mecanismos que lleven a fortalecer la dinámica de la gestión pública en los territorios, sin embargo se requiere que los Estados vinculados a esta iniciativa tengan no solo la capacidad sino el interés por implementar las estrategias propuestas por la AGA.

4. La gobernanza, la interseccionalidad y las políticas públicas

A juicio de Kettl (2000, pp. 23-24), la teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente,

entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. Ya hemos dicho que en la gobernanza el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas en contextos dominados por relaciones horizontales.

De otro lado, Hill y Hupe (2003, p. 110) sostienen que esta perspectiva proporciona un “foco” diferente sobre la implementación, anticipado previamente por el enfoque *bottom-up*. A diferencia de este y otros enfoques próximos, el paradigma de la gobernanza concede mayor atención a las relaciones de dependencia y a valores relacionados con el carácter público del Gobierno como la justicia, igualdad y equidad, transparencia, control social.

Ali Kagancigil (2003) presenta la gobernanza como un sistema de coordinación entre actores múltiples y fragmentados y un enfoque de políticas públicas que privilegia la concertación y la negociación para la toma de decisiones en contextos de pluralidad y complejidad de actores e intereses. Esta modalidad de gestión no constituye en esencia órganos específicos sino rasgos distintivos como proactivas y procedimientos. En ese orden de ideas, sugiere prácticas más democratizantes como: **menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación a rendir cuentas, transparencia, reconocimiento particular de diferentes colectividades.**

De acuerdo con lo anterior, se considera necesario abordar otro aspecto transcendental con el fin de avanzar en uno de los mecanismos de la gobernanza. Este es: la inclusión del concepto de “interseccionalidad”. Toda vez que aquellos actores que participan en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas tiene diferentes dinámicas, problemáticas particulares y rasgos característicos propios que son importantes analizar de cara a realizar un proceso efectivo de participación democrática para atender necesidades de las comunidades y los diferentes colectivos que hacen parte de una comunidad política.

La interseccionalidad se ha ido configurando, ya no como un concepto analítico sino, también, como un instrumento político, que concretamente, ayuda a entender las dinámicas de los colectivos con especificidades particulares, dinámicas que seentrecruzan con otras problemáticas y discriminaciones múltiples. Lo interesante de este concepto es que involucra una crítica a tres componentes. En ese orden de ideas, podemos entender **la interseccionalidad como: el fenómeno por el cual se reconoce que cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en función de su pertenencia a múltiples categorías sociales.**

El concepto de interseccionalidad lo introduce Kimberlé Crenshaw en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica, en 2001. Crenshaw (2015) consideró que había categorías como la raza y el género que interseccionaban e influían en la vida de las personas. Para ella, el racismo no tenía los mismos

efectos sobre los hombres que sobre las mujeres negras y que ellas tampoco vivían las consecuencias del sexismo de igual forma que las mujeres blancas. Partía de una estructura primaria donde interseccionaban, además de la raza y el género, la clase social (Exposito, 2012).

A lo largo de estos años, el concepto ha ido evolucionando para explicar dinámicas que se dan en otros colectivos y que responden a existencias de desigualdades múltiples. Según Faundez (2015), la primera crítica que introduce la interseccionalidad parte de favorecer el uso de este concepto a otros colectivos. Por ejemplo, en relación con el género, entendemos que no es sinónimo de mujeres, sino que el término involucra un conjunto de diversidades desde el punto de vista de las identidades sexuales (y expresiones de género, etc.), que nos ofrece un marco más amplio de lo que entendemos y concebimos con el mismo uso del concepto. Esta apertura conceptual implica mirar otros sistemas de opresión que operan de manera interactiva con el género y que se desarrollan en ella. Una segunda crítica es operacional y nos ayuda a entender que estos modelos de discriminación de que hablamos no son independientes, ya que en la práctica estos modelos operan de manera cruzada y articulada.

La tercera crítica es funcional y cuestiona la función o el papel del Estado en estas materias. Hay una tensión en el Estado, vinculada a la necesidad de focalización de la demanda, que en nuestra región se ha traducido en un esfuerzo muy sistemático de identificación de las personas beneficiarias y destinatarias de la política pública (Faundez, 2015)

De igual manera, encontramos que en el ámbito de la ciencia política se ha desarrollado con intensidad a lo largo de las tres últimas décadas un debate acerca de la incorporación del enfoque interseccional en las políticas de igualdad particularmente, pero no basta: que es necesario incluir dicho enfoque en el conjunto de políticas. En esta dirección, se argumenta que abordar desde las políticas públicas estrategias de consecución de la igualdad centradas exclusivamente en una dimensión de igualdad, sitúa en los márgenes a todas aquellas personas que se ven afectadas por la intersección de varias desigualdades. En consecuencia, se requiere el diseño y la implementación de políticas de igualdad que tengan en cuenta la interacción entre ejes de desigualdad (Lombardo y Verloo, 2010).

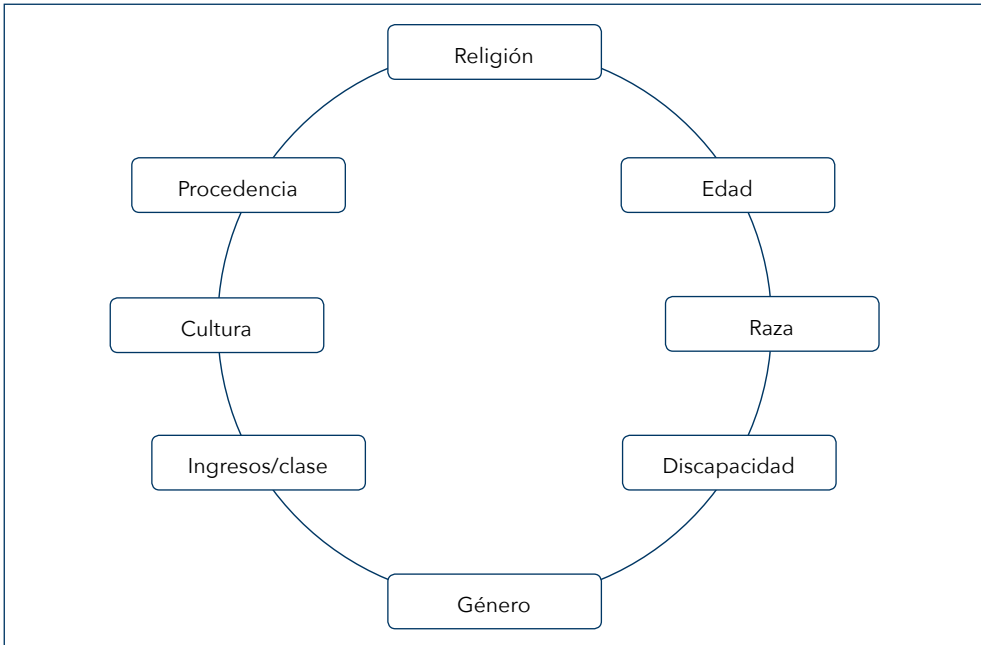
En este contexto, el problema central resulta ser pensar en cómo ampliar la igualdad en nuestras sociedades a través de unas políticas que tengan más interacción entre desigualdades, logrando así una mayor capacidad de inclusión en el conjunto de las políticas públicas de Estado. Concretamente, el modelo de la discriminación múltiple, de más reciente incorporación en las políticas públicas, está siendo fuertemente impulsado por la Unión Europea en los últimos quince años. Entre las ventajas del modelo de discriminación múltiple se encuentran el

aprovechamiento de las economías de escala, la coherencia en la interpretación legal de la discriminación y la posibilidad de abordar los casos de discriminación múltiple (FRA, 2009).

Aplicar una perspectiva interseccional en las políticas públicas se presenta pues como la clave para alcanzar una mayor inclusión, en la medida que muchos más grupos sociales y problemas políticos pueden ser contemplados. No obstante, no existe una aplicación universalizable, ya que los efectos de la interacción entre ejes tienen un carácter contextual e histórico. Es muy importante analizar esos parámetros de opresión o privilegios que caracterizan a los sectores de la sociedad para abordar de forma propositiva la soluciones de las problemáticas a resolver con la política a formular e implementar.

En ese orden de ideas, los patrones que construyamos para hacer el análisis de la interseccionalidad dependerán de la política y la problemática a abordar (figura 2).

Figura 2. Algunas categorías de la interseccionalidad

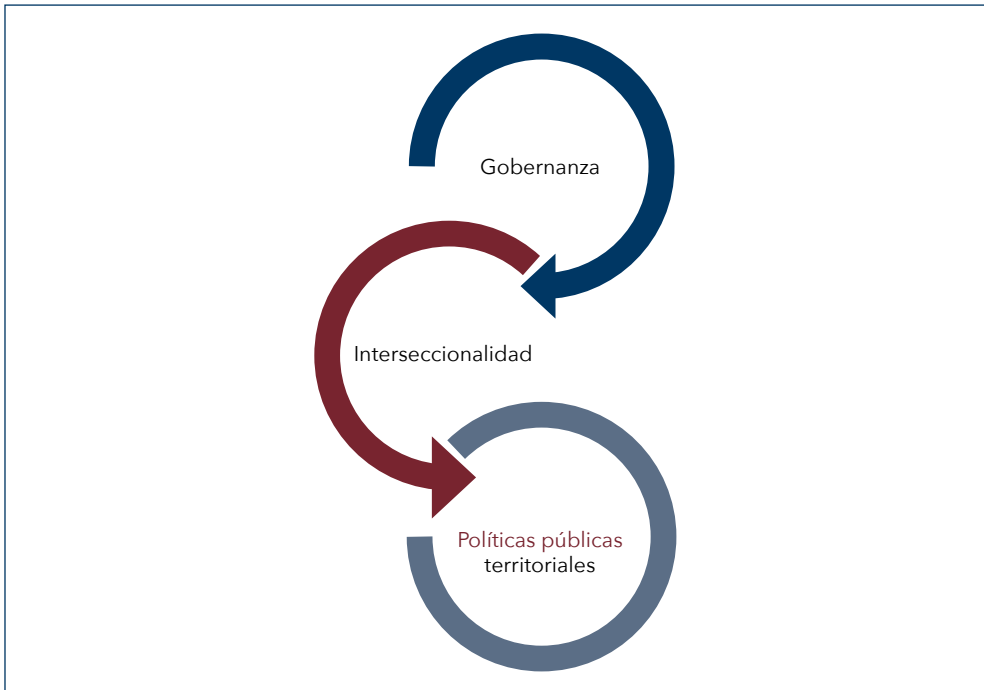


Fuente: elaboración propia.

Así, junto a operacionalizar una gestión pública bajo parámetros de gobernanza, consideramos que la interseccionalidad es otro aspecto esencial a incluir para hacer

una lectura articulada de y para la formulación de las políticas públicas (figura 3), con atención especial en los territorios teniendo en cuenta las múltiples opresiones que puede sufrir un(a) determinado(a) ciudadano(a) al pertenecer a algunas categorías que se han construido a lo largo de la construcción histórica y sociopolítica.

Figura 3. Categorías para construcción de políticas públicas territoriales



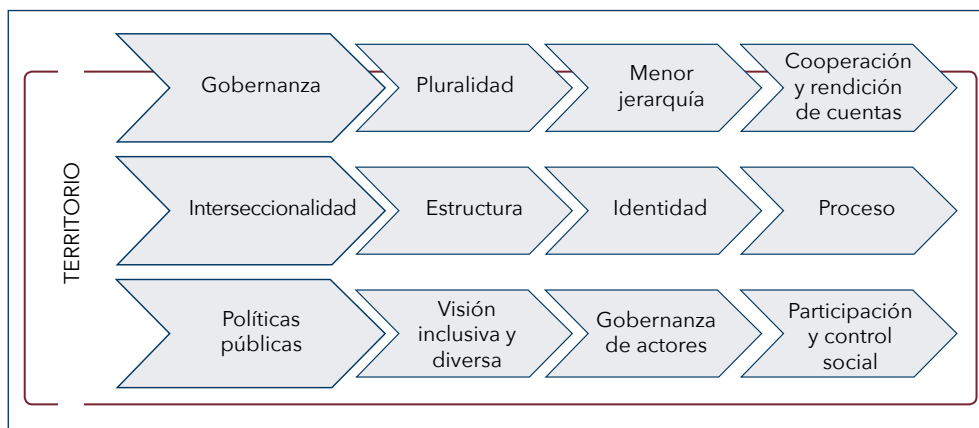
Fuente: elaboración propia.

Operacionalizar los conceptos abordados, tales como la gobernanza y la interseccionalidad, podrían llevar a correlacionar aspectos importantes que ayuden a formular e implementar políticas públicas que reconozcan la pluralidad de los actores y territorios como: menos jerarquía, más coordinación y rendición de cuentas por parte de la administración pública, analizar las problemáticas de las comunidades y los territorios, reconocer las múltiples diferencias territoriales y de sus comunidades.

Los anteriores parámetros son fundamentales para avanzar en la solución de problemáticas y conflictividades sociales. De otro lado, llevaría a tener presente el aspecto esencial de políticas públicas a través de factores inclusivos y diversos, que lleven a una mejor apropiación de políticas públicas para abordar temas

esenciales en un contexto diferencial (figura 4). De otro lado, la gobernanza de actores como parte fundamental para garantizar la participación y el control social como elementos esenciales para garantizar una gestión pública respetuosa y garante de derechos.

Figura 4. Categorías importantes de la gobernanza, la interseccionalidad y las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

5. Territorio, políticas territoriales y participación ciudadana

El territorio se entiende como espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas y se establecen relaciones de poder condicionadas por la posesión de formas específicas de capital material, económico, simbólico, cultural (Bourdieu, 2007). Por ello, el territorio no será solo la configuración o delimitación física o geográfica sino también la configuración simbólica e identitaria que surge a partir de aquel espacio. En ese marco, uno de los factores a tener en cuenta para implementar de una forma adecuada la gobernanza para la formulación de políticas públicas con verdadera incidencia social.

El territorio, por tanto, se convierte así en ese espacio en el que los derechos colectivos son construidos y defendidos por la comunidad y en el que se produce la reconfiguración de la matriz social, económica y política. Mediante la autogestión y la puesta en marcha de iniciativas, que involucran en ocasiones al Estado, potenciando las capacidades humanas y los modos de vida comunitarios. Esto es de relevancia, si se considera que “el territorio, es entonces más que una red, es la constitución de un espacio abstracto de cooperación entre diferentes actores con un anclaje geográfico para engendrar recursos particulares y soluciones inéditas. (Pecqueur, 2000, p. 15; citado en Martínez, 2012, p. 13)



Es necesario entonces partir de la premisa que:

[...] el territorio no es neutro, sino que (de) limita tipos de ciudadanía y de identidades. A su vez, que tiene valor instituyente de prácticas, brinda el soporte material y simbólico sobre el que se asientan y ejercen los derechos. Pues en él se establecen relaciones de poder, emergen subjetividades políticas, y se asientan las dinámicas sobre el uso, provisión y acceso a los recursos naturales. Así mismo, emergen de esta particular relación con el territorio diferentes trayectorias personales y sociales, que se encuentran atravesadas a su vez por diferentes inscripciones de etnia, clase social, nacionalidad, identidad sexual, expresión u orientación sexual, diferentes saberes, formas de apropiarse y aprehender el territorio, la naturaleza. (Echegoyemberry, 2018)

Las representaciones del espacio en el territorio corresponden a construcciones, muchas veces hegemónicas, de interpretar y concebir el espacio geográfico, quedando en evidencia las lógicas de poder a la hora de establecer configuraciones espaciales (Vargas, 2012). Este tipo de espacio puede ser el que representa la idea del estado-nación, que se sobrepone a figuras locales de territorialidad y que empieza a entrar en disputa por no tener en cuenta las particularidades territoriales.

En ese orden de ideas y según CEPAL (2016), la dimensión territorial debe ser incorporada en las agendas y estrategias nacionales —y en la construcción de políticas públicas—, dada la importancia que tiene el lugar de nacimiento y residencia, en relación con las perspectivas del desarrollo de las personas (CEPAL, 2016, p. 54). Por ello, la inscripción territorial de una persona, pasa a ser un aspecto constitutivo y esencial para poder solucionar las problemáticas de determinados colectivos sociales, y juega un lugar central puesto que:

[...] es donde se reorganizan las líneas de escisión, las oposiciones y los conflictos que estructuran la vida social y donde se cristalizan las desigualdades” (Castel, 2010, 42 en Echegoyemberry, 2018). En el territorio es donde se implementan los derechos o se niegan, donde se establecen y operan las inclusiones y exclusiones sociales, económicas, políticas que impactan en las construcciones identitarias. (Echegoyemberry, 2018)

Según Ante (2016), el abordaje territorial se constituye sobre la base de avanzar en un enfoque de análisis que parta del reconocimiento de las formas de apropiación, de entendimiento y de significación que encierran los espacios geográficos que habitan las comunidades. Al igual que de los procesos de tensión que se generan con los proyectos económicos, políticos y militares desarrollados en estos lugares y territorios, y que llevan a múltiples conflictos estructurales, como los existentes en Colombia.

Entender la relación entre el espacio geográfico y las relaciones sociales que se despliegan es necesario en un estudio de políticas públicas territoriales, toda vez que un territorio tiene particularidad de características físicas e históricas que han posibilitado el despliegue de múltiples actores e intereses territoriales, conflictividades e inequidades.

En ese orden de ideas, Muller y Surel indican que la gobernanza:

[...] corresponde a un modo de actuar en el cual la puesta en coherencia de la acción pública ya no pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada [...] sino por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (*espace de sens*) común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones. (1998, p. 96)

Se hace necesario por tanto lograr esa construcción colectiva con los actores territoriales, generando espacios de participación que lleven a construir políticas que respondan a las sinergias particulares de las comunidades y donde haya un diálogo más horizontal con los entes territoriales y de gobierno.

De igual manera, teniendo en cuenta la noción de red de actores, característica de la gobernanza, propone un esquema de interpretación de las relaciones estado-sociedad que hace énfasis en el carácter horizontal y no jerárquico de estas relaciones. La cual se ve materializada en las lógicas territoriales (Jolly, 2007). En ese marco es importante tener presente que:

La gobernanza territorial expresa una situación en la cual una población se identifica con un territorio y, en base a una institucionalidad legitimada por esa población, gobierna sus asuntos internos y externos de acuerdo con esa apropiación territorial. Se trata de la reconstrucción, actualización o determinación de las formas de gobernarse específicas de una sociedad sobre la base de una institucionalidad y una jurisdicción propia. (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45)

De acuerdo con Ulloa (2011), el territorio se consolida entonces en ese espacio de construcción y de disputa donde estructuras sociales locales, interactúan con dinámicas más amplias, se entrecruzan y se confrontan. Las culturas y las dinámicas territoriales no son estáticas, los procesos de transformación económica, política, social y cultural son interpretados por parte de los individuos y las comunidades. Se construyen racionalidades que permiten releer los territorios, sus complejidades, sus transformaciones, se consolidan “actores políticos con capacidad de acción, los cuales están en constante negociación entre los contextos locales, nacionales y globales” (p. 35).



Esta definición de gobernanza territorial es articulada a la noción de autodefinición, ya que no solo abarcaría la gestión eficiente de los recursos naturales en el territorio. A su vez, plantea la necesidad de un tipo de “gobernanza autodefinida, pero legitimada externamente, que les garantice el control de sus decisiones y de su patrimonio en interacción con otras sociedades, naciones y pueblos” (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45).

La gobernanza territorial expresa, precisamente, la necesidad de recuperar el control territorial (de los recursos, de las decisiones y de las relaciones) y reconstruir o afianzar el “territorio-sujeto”. Esto es, esa relación de identificación entre un pueblo y su territorio, que los pueblos indígenas invocan como una característica de su cosmovisión. El territorio surge como un ámbito a partir de cuyo control y apropiación cultural, social, económica, ecológica y política se plantea la reconstrucción del conjunto de los derechos colectivos que cada pueblo reivindica en los modernos contextos nacionales de carácter pluriétnico y multicultural (Hierro y Surrallés, 2009, p. 48).

Hierro y Surrallés (2009) hacen énfasis en la relación de la gobernanza interna y la gobernanza externa. Relacionan la gobernanza interna con la autonomía para decidir sobre asuntos vinculados con la gestión, uso y apropiación del territorio, encaminados a garantizar la subsistencia y reproducción de los pueblos. Por otro lado, la gobernanza externa estaría vinculada a la consolidación de instituciones y mecanismos sólidos para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos territoriales, por parte de otros actores presentes en el territorio y por las instituciones estatales.

Surrallés (2004), señala que la mediación de la gobernanza territorial en estos dos niveles —interno y externo—, amparada por marcos jurídicos y por la gestión de recursos territoriales en escenarios que trascienden lo local, debe estar transversalizada por el fortalecimiento de la visión territorial, en aras de evitar caer en la lógica de una gobernanza subordinada por la necesidad de adaptarse a marcos legales o presiones coyunturales, cediendo al resquebrajamiento del tejido social en el que se materializan los valores e instituciones de cada comunidad.

De lo anterior se desprende que, avanzar hacia la consolidación de una verdadera gobernanza democrática implica el desarrollo y ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. La gobernanza está condicionada por una coordinación estado-sociedad civil en sus distintos niveles. En una dimensión territorial, la gobernanza se relaciona con el conjunto de las acciones para el desarrollo regional, que involucran la confrontación de intereses entre actores y la construcción de consensos para la generación de la acción pública en los distintos niveles: nacional, regional y local y tiene labor y obligación, *per se*, de garantizar estos espacios para aplicar una verdadera gobernanza.

6. Una gobernanza diferenciada en Colombia

Los términos de gobernanza local responden a dinámicas asociadas a la aparición y conformación de procesos de globalización, pero también de descentralización; en las cuales, ante la incapacidad del estado para resolver y atender el sin número de demandas sociales, diversos actores sociales y políticos del orden local se postulan como agentes relevantes para resolver demandas sociales (Prieto, 2003, citado en Chilito, 2018).

Las definiciones expuestas en el acápite anterior sobre gobernanza territorial, que se articula con la noción de autodeterminación, presenta un avance interesante, ya que no solo abarca la gestión eficiente de los recursos naturales en el territorio, sino al conjunto de decisiones de índole política, social y económica. A su vez, plantea la necesidad de un tipo de “gobernanza autodefinida, pero legitimada externamente, que les garantice el control de sus decisiones y de su patrimonio en interacción con otras sociedades, naciones y pueblos” (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45). La gobernanza territorial expresa, precisamente, la necesidad de recuperar el control territorial —de los recursos, de las decisiones y de las relaciones— y reconstruir o afianzar el “territorio-sujeto”, así como reconstruir las relaciones entre el estado y ciudadanía; en particular dentro de los entornos rurales colombianos.

Lo anterior, se ve plasmado claramente en el caso colombiano. El estudio realizado por investigadores del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) indica que la definición internacional comúnmente utilizada no aplicaría en el contexto político colombiano. En efecto, los autores invitan a reconocer que la política en Colombia no está plenamente estatizada; que existe una presencia “diferenciada” del estado y que, por consiguiente, se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social es una visión abstracta del estado, que sirve de punto de referencia para los conceptos de gobernabilidad/gobernanza y que pasa por alto el hecho de que la concentración de poder en manos del Estado no se produce de manera natural ni automática (González, Otero, B, 2006). En este mismo sentido, se ha mostrado que la noción de ciudadanía —otra de las dimensiones de la gobernanza— también presenta este aspecto diferenciado. De igual manera, los canales de participación en Colombia son diferente en cada uno de los territorios, ya que el país todavía vive un conflicto armado.

En ese orden de ideas, el concepto de gobernanza diferenciada, aportado por CINEP en una de sus investigaciones, es una propuesta interesante ya que evidencia una lógica institucional promovida por varias organizaciones de la sociedad civil, que fomentan los programas de liderazgo político, formación de los ciudadanos, participación activa y constructiva; y, por otro lado, una lógica clientelista



de la ciudadanía donde las formas de relaciones entre gobernados y gobernantes tienen otra característica: son formas de lealtad y subordinación entre clientes y patrones. Ahí tiene lugar la compra de votos a cambio de ladrillos, almuerzos u otros productos, la asignación de cupos en el sistema de seguridad social y otros tipos de intercambios siempre desiguales (Launey, 2005).

En la misma línea, Launey (2005) establece que no se han contemplado, tal vez, otras maneras de entender la gobernanza, que podrían adaptarse a los diferenciales grados de centralización política e integración territorial y social con los que funcionan el Estado y la ciudadanía en Colombia.

De otro lado, establecer que esa gobernanza territorial también debe ser diferenciada, de acuerdo a la política pública a abordar y a los actores que deben intervenir, atendiendo a ese papel importante de abordaje desde la interseccionalidad para entender las múltiples desigualdades de los territorios y de las comunidades en Colombia, que han sido invisibilizadas a lo largo de la construcción del Estado nación.

También, es importante entender que para operacionalizar la gobernanza en los territorios encontramos grietas, garantías y compromiso del Estado para poder implementar las estrategias anteriormente abordadas. Faltan escenarios de participación y, en muchos casos, garantías para la participación de una ciudadanía activa. Dichas grietas permiten demostrar que a pesar de tener regulaciones jurídicas que puedan considerarse progresistas —en la medida que amplían la ciudadanía— estas pueden ser desvirtuadas en las prácticas cotidianas, configurándose situaciones de desconocimiento y de exclusión de ciudadanía y consecuentemente, formas de menoscabo de la democracia. Las exclusiones y segregaciones, de hecho y de derechos, se acentúan en grupos minoritarios, minorizados o subalternos (Echegoyemberry, 2018). Se evidencia que la participación ciudadana es invisible en buena parte del territorio colombiano, a raíz de las brechas sociales, la inequidad y a los altos índices de pobreza y abandono por parte del Estado.

En ese orden de ideas, la democracia, el sistema político y las dinámicas de representación política y de participación social se ven interpeladas y modificadas por estas renovadas expresiones de la participación social y política, que amplían el dominio de la política y lo permean. Por lo anterior, es posible plantearnos preguntas como: ¿es posible pensar en la construcción de políticas públicas que vayan de la mano con una participación activa y efectiva de la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que respete la particularidad de los territorios, sus comunidades y sus necesidades?

De otro lado, es importante preguntarnos también, si ¿esa puesta en marcha de la gobernanza puede ir de la mano con la construcción y cooperación de dinámicas ciudadanas que se han materializado a raíz de la falta de presencia del Estado?

En un contexto de posacuerdo de paz es urgente adecuar la gobernanza y la gobernanza territorial a la connotación colombiana, así como necesaria para lograr avanzar en la legitimidad del Estado y afianzamiento de la institucionalidad que garantice la paz perdurable al abordar las causas fundamentales de la tensión y asegurarse de que toda la ciudadanía sientan que sus necesidades e intereses están representados de manera justa.

El documento temático publicado recientemente para el Informe 2020 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el sostenimiento de la paz y la consolidación de la paz también articula este vínculo. Afirma que la paz depende de la calidad de la gobernanza, y la calidad de la gobernanza puede verse afectada por la paz. El conflicto puede ser un obstáculo importante para la buena gobernanza (Saito, 2021). En la misma línea, esta apuesta de profundizar la gobernanza debe ser una prioridad para el Estado colombiano.

7. Conclusiones

El concepto de “gobernanza” ha cobrado importancia para reivindicar la mejora de la gestión pública en el ámbito nacional, regional y local. De igual manera, es necesario tener en cuenta el concepto de interseccionalidad a la hora de realizar formulación e implementación de políticas que respondan a particularidades territoriales y permita generar apuestas de políticas públicas incluyentes y diferenciales.

Reconocer la particularidad de los territorios y sus problemáticas a la luz de la apropiación territorial, del uso de la tierra, de la relación de las comunidades con el territorio y espacio es fundamental para mitigar los problemas estructurales que han sido causa de conflictos territoriales y que no permite alcanzar escenarios pacíficos y de operación de la gobernanza por la falta de presencia del Estado.

Para concluir, es importante mencionar tres grandes retos para mejorar la gestión de los territorios, mediante la implementación de mecanismo como la gobernanza y la interseccionalidad.

1. Las características de la gobernanza, a partir de esa gestión en red, es esencial para tomar de decisiones más horizontales, que estén basadas en principios como la cooperación, menos jerarquía, transparencia y rendición de cuentas que ayuden a fortalecer el proceso de gestión territorial.
2. Un factor diferencial de enfoques transversales de raza, clase, género, etéreo, entre otros es fundamental para mejorar la gestión de políticas públicas

diferenciadas que respondan a las particularidades de las problemáticas de las comunidades y de los territorios.

3. Teniendo en cuenta la particularidad de las problemáticas en los territorios, es importante aclarar y recoger el concepto de la gobernanza territorial diferenciada, el cual aportará una escala de características a tener en cuenta para impactar en la gestión pública y mejorar la respuesta del estado hacia las problemáticas territoriales.

Referencias y bibliografía consultada

- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai: Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana*, 27(28), 64-79.
- Ante, R. (2016). *Territorio, territorialidades en disputa y gobernanza: el caso de las organizaciones y comunidades Wounann ubicadas en el municipio del litoral del San Juan, departamento de Chocó, Colombia* [tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio institucional <https://bit.ly/37nUXT3>
- Bourdieu, P. (1999). La economía de los bienes simbólicos. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 159-198). Anagrama.
- Bourdieu, P. (2007). Espacio social y poder simbólico. En *Cosas Dichas* (pp. 127-142). Gedisa.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Organización de las Naciones Unidas.
- Crenshaw, K. (2015). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum, 1989(1). <https://bit.ly/3jtfSdj>
- Chilito, E. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto, el caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos*, 53, 51-72. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>
- Echegoyemberry, N. (2018). Grietas en la ciudadanía: interseccionalidad de género, ambiente y territorios y derechos humanos. *Revista uruguaya de Antropología y Etnografía*, 3(2). <https://bit.ly/3AhYXRL>
- Exposito, C. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Grupo de Investigación Multiculturalismo y Género*. Universidad de Barcelona.
- Faundez, A. (2015, 29 de julio). *Interseccionalidad en Políticas Públicas* [webinar]. PNUD; Generalitat de Catalunya; Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. <https://bit.ly/2VKOKhH>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2009). *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part II - The Social Situation*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights. <https://bit.ly/2VGE9EA>
- Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Macmillan.
- Hierro P. y Surrallés A. (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. IWGIA.
- Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing public policy. Governance in theory and practice*. London Sage.

- Jolly, J. (2007). Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá. *Papel Político*, 12(2), 417-458. <https://bit.ly/2Vy7Xmw>
- Kagancil, A. (2003). Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et una gouvernance démocratique. En C. Milani, C. Arturi y G. Solinís (dirs.), *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?* (pp. 49-65). Unesco.
- Kenis. (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Westview Press.
- Kettl, D. F. (1993). Public Administration: The State of the Field. En A. W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline II. Washington*. American Political Science Association.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Controversia*, 185, 92-105.
- Lombardo, E. y Verloo, M. (2010). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 11-30. <https://bit.ly/37pIbnb>
- Marin, B. y Mayntz, R. (1991). *Policy networks Empirical evidence and theoretical considerations*. Westview Press.
- Martínez, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48(1), 12-18. <https://bit.ly/37F6IKJ>
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas y teorías del Estado. *Documentación administrativa*, 224-225. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5207>.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *Análisis de las Políticas Públicas*. Montchrestien.
- Naser, A. y Ramírez Alujas, Á. (2017). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. <https://bit.ly/3CIUxei>
- OPS. (1998, 25 de septiembre). 25.ª Conferencia Sanitaria Panamericana. Washington D. C., Estados Unidos. <https://bit.ly/3jHIBMC>
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, ISSN 1560-5264, (10), 103-148.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo*, 14(15), 239-269.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. Veyra (eds.), *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-71). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://bit.ly/SWYNbR>
- Rodríguez, C. (2017). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional de la UCM. <https://bit.ly/37qsKv0>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Saïto, Y. (2021, 20 de enero). ¿Es la buena gobernanza un precursor necesario de la paz? *Blog PNUD*. <https://bit.ly/3xvQCIj>
- Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ulloa, Astrid (2011). Concepciones de la Naturaleza en la Antropología Actual. En *Cultura y Naturaleza, Montenegro Leonardo*. Jardín Botánico de Bogotá.
- Vargas, G. (2012). Espacio y territorio en el análisis geográfico. *Revista Reflexiones*, 91(1). <https://doi.org/10.15517/rr.v91i1.1505>