

MODELOS PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN LA SUB-REGION CENTRO DE  
NARIÑO

AUTOR: KAROL VANESSA VELASCO MAFLA

ASESOR(ES): RODRIGO FIGUEROA GUERRERO

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)  
PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL  
NARIÑO ALTO PUTUMAYO  
10-JUNIO-2023

## Tabla De Contenido

Dedicatoria .....	3
Agradecimientos.....	4
Tema.....	5
Resumen .....	5
Abstract .....	5
Introducción.....	6
Capítulo 1 .....	8
1.Planteamiento del problema.....	8
1.1.Descripción del problema .....	10
1.2.Formulación Del Problema .....	13
2.Objetivos .....	13
2.1.Objetivo General .....	13
2.2.Objetivos Específicos.....	13
3.Justificación.....	14
4.Estado Del Arte .....	15
5.Marco Referencial .....	19
5.1.Marco Teórico .....	19
5.2.Marco Contextual .....	21
5.3.Marco Legal .....	23
6.Metodología.....	25
6.1.Tipo de estudio.....	25
6.2.Fuentes y técnicas .....	25
7.Análisis y discusión de resultados.....	26
Conclusiones .....	40
Listas de Referencias.....	42
Tabla de Ilustraciones.....	45

### **Dedicatoria**

Dedico el resultado de este trabajo a mi familia, principalmente a mi hijo mi pequeño Matías quien es mi razón más grande para triunfar en la vida, mi madre Elizabeth, mi tía Tere quienes son una luz y un gran apoyo en los momentos malos de mi vida, pero también son el motivo de mi felicidad.

Quiero dedicar este trabajo a los demás integrantes de mi familia por aportaron su granito de arena para poder culminar mis estudios (hermana, primos, tíos, abuela, padrino)

A mis amigos de pregrado especialmente a Anyuli y Deivi con quienes disfrute momentos inolvidables, sobre todo agradables que llevo en mi corazón.

Dedico este trabajo a mis maestros quienes aportaron gran conocimiento para mi vida profesional y personal en especial a mi Asesor de monografía quien deposito su confianza en mí para desarrollar el trabajo.

## **Agradecimientos**

Manifiesto mi gratitud en primer lugar a Dios por brindarme la oportunidad de estar con vida y salud para llegar a esta instancia tan anhelada y alcanzar mis sueños y planes mediante mi estudio.

A mi familia por su apoyo incondicional, su comprensión y su motivación diaria para perseguir mis metas a lo largo de mi vida.

A los docentes y compañeros del pregrado de Administración Pública Territorial, por todo las experiencias vividas y el aprendizaje obtenido, especialmente al docente Rodrigo Figueroa quien fue de gran ayuda para el desarrollo y culminación de este trabajo.

A la Escuela superior de Administración Pública ESAP por su gran talento humano y compromiso para la educación superior.

Finalmente presento mis agradecimientos a todas las personas que de alguna u otra manera forman parte de mi vida y le aportan cosas positivas.

## **Tema**

Alta incidencia de tensiones territoriales en el departamento de Nariño.

## **Resumen**

El presente documento da cuenta de cómo la gobernabilidad y gobernanza como elementos del buen gobierno que se presentan en distintas dimensiones y componentes, dentro de los cuales se encuentra un tipo de gobernanza que cobra gran relevancia en los procesos de ordenamiento y planificación del territorio, mediante un proceso institucionalizado de interacción entre todos los actores que lo habitan y que participan activamente en el planteamiento y toma de decisiones coherentes con su realidad, propendiendo la materialización de metas comunes, incidiendo indudablemente en la disolución de conflictos y potenciando el desarrollo endógeno y el avance del territorio.

## **Abstract**

This document gives an account of how governability and governance as elements of good governance that are presented in different dimensions and components, within which there is a type of governance that is highly relevant in the processes of ordering and planning of the territory, through an institutionalized process of interaction between all the actors who inhabit it and who actively participate in the approach and decision-making consistent with their reality, promoting the realization of common goals, undoubtedly influencing conflict resolution and promoting endogenous development and progress Of the territory.

## **Palabras clave**

Gobernabilidad, Gobernanza, conflictos, territorio, participación, asociatividad, región

## **Keywords**

Governance, Governance, conflicts, territory, participation, associativity, region

## Introducción

Si bien es cierto que las acciones para conducir a la sociedad están a la luz de dos elementos que proclaman el buen gobierno, Gobernabilidad y gobernanza, el primero referido a mejorar o rescatar la capacidad directiva del gobierno, el segundo le apuesta a un pluralismo de actores en el planteamiento, aceptación y toma de decisiones en los asuntos públicos, es evidente que tanto a nivel global y local hay discordancia a la hora de aplicar gobernabilidad y gobernanza, como prueba se presenta alta incidencia de desequilibrios y conflictos a nivel territorial conocidos como tensiones entre el gobierno y la sociedad fruto de una deficiente capacidad directiva para dirigir a la sociedad y los ineficientes intentos y espacios para participación.

Los debates territoriales crecientes demuestran el descontento social en cuanto a la manera de gobernar la cual omite la situación antagónica en el territorio y no persigue soluciones para gestionar dichos conflictos, El presente trabajo pretende percibir la problemática a nivel territorial de una de las 13 subregiones del departamento de Nariño, denominada Centro conformada por 6 municipios (Pasto, Yacuanquer, Nariño, Chachagui, La florida, Tangua) los cuales comparten ciertos conflictos en razón de la ocupación del territorio.

En el primer apartado se recopilará información acerca de la proliferación de los conflictos de esta subregión, apoyado en información de fuentes oficiales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y del centro de Investigación Cinep, para establecer un diagnóstico que permitirá evidenciar como el estilo de gobernar es un factor causante de este tipo de conflictos a nivel territorial.

Posteriormente se recoge algunas de las aportaciones teóricas y discusiones en torno a los términos Gobernanza y Gobernabilidad, iniciando desde donde surgen los términos, visibilizando la teorización hasta la aplicación de un modelo de gobernanza y gobernabilidad en un caso de estudio específico.

A modo de cierre una vez se ha obtenido la noción de la dinámica territorial e intentos de las acciones gubernamentales por parte de las administraciones municipales de la subregión centro el trabajo se centra en desarrollar una perspectiva que indica la importancia del fortalecimiento de esas formas de gobernar destacando el resultado fructífero de cómo esos procesos continuos de participación, cooperativismo y asociación entre los actores sociales y el gobierno van

encaminados en función de la estabilización sociedad-gobierno y en la transformación de tensiones en ese espacio geográfico denominado territorio

## Capítulo 1

### 1. Planteamiento del problema

El Departamento de Nariño está ubicado en la esquina suroccidental de Colombia, como una cuña entre la República de Ecuador, la cordillera de los Andes y el océano Pacífico. La zona se divide en tres subregiones naturales de gran belleza y diversidad: la llanura del Pacífico, que ocupa el 52% de su territorio, la región Andina siendo esta la más poblada (46%) y la vertiente amazónica (2%). para su administración los 64 municipios de la división política del Departamento de Nariño, han sido, agrupados en 13 subregiones denominadas: Centro, Guambuyaco, Juanambú, La Cordillera, La Sabana, Los Abades, Obando, Occidente, Pacífico Sur, Piedemonte Costero, Río Mayo, Sanquianga y Telembí.

La subregión del Centro siendo una de las trece antes mencionadas comprende los municipios de Pasto, Chachagüi, La Florida, Tangua y Yacuanquer, que abarca un total de 1.878 kilómetros cuadrados, región en la cual se presenta distintas tensiones inherentes al territorio, fruto de situaciones como el conflicto armado que data de tiempo atrás , generando grandes crisis humanitarias , población vulnerada en sus derechos humanos: vidas perdidas, familias desplazadas con graves desencadenantes como pobreza, exclusión, presencia de cultivos de uso ilícito, ausencia de Estado, inseguridad, entre otras. en medio de lo negativo también se encuentra la deficiente capacidad para planificar y ordenar al territorio, con todo esto la Subregión ha ido recolectando efectos significativos e irresolubles en la vida social y política, discusiones sociales por temas de violación de derechos, falta de garantías a la población rural en especial.



## Descripción- Árbol De Problemas

### Cuadro 1

*Árbol de Problemas*

<b>Tensiones Territoriales En La subregión Centro Del Departamento De Nariño Dimensión social</b>	
<b>CAUSAS</b>	<b>EFEITOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficientes procesos de gobernanza y gobernabilidad territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos entre los actores del territorio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarticulación de los instrumentos técnicos como el POT Y los MOT con la realidad del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insatisfacción de los habitantes al no percibir una solución a sus problemas prioritarios y reales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa participación de agentes externos al gobierno como la institucionalidad pública. la ciudadanía, y los actores de producción ,para la toma de decisiones entorno al ordenamiento del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generando inseguridad democrática y exclusión de derechos en especial para la comunidad campesina.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiente gestión de los recursos por falta de instancias que permitan interactuar y dar criterios para su destino.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorrecto uso de los recursos que socava el desarrollo de los territorios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de mecanismos e instrumentos de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontento social , ilegitimidad.</li> </ul>

*Nota:* El Cuadro representa la Descripción Del Árbol de Problemas identificando sus causas y consecuencias

### 1.1. Descripción del problema

La identificación y valoración de los conflictos de una región en los componentes sociales, económicos, político-institucional, armado, ambiental, permiten evidenciar tensiones en la medida que es en un escenario con características propias en las que se desenvuelve y echan sus raíces a la compleja combinación de factores generadores de conflictos (PNUD)

Para ello resulta necesario caracterizar al territorio, específicamente a la subregión centro de Nariño la cual no solo refleja la diversidad territorial de sus potencialidades , más allá de eso también coexisten conflictividades y brechas inherentes a las características demográficas , a la presencia del conflicto armado , distribución del territorio, perfiles sociodemográficos, desatando fenómenos como pobreza multidimensional y NBI, entre otras variables y a pesar de que esta región registra niveles menores de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas frente a las demás , todo el departamento de Nariño si presenta niveles altos frente al promedio nacional .

Por otro lado es preciso analizar los procesos de ocupación del suelo rural como lo expresa (Bravo, 2021) debido la expansión de la frontera urbana la cual repercute sobre la sostenibilidad ambiental. subutilización, como por sobreutilización. Los primeros referidos a la pérdida de tierras productivas por construcción o desarrollos agroindustriales y otras tensiones que se presentan en la zona rural por la distribución, el acceso y la tenencia de tierras

De acuerdo con el Atlas de la Tierra en Colombia (IGAC, 2011) el campesinado solo tiene un 27 % de la tierra productiva del departamento. En donde la ciudad de San Juan de Pasto y Yacuanquer son las áreas con mayor concentración de la tierra

También es imperante conocer la propiedad de la tierra que según el diagnóstico de (Cardona, 2017) de la subregión Centro (Yacuanquer y Pasto) tienen parte de sus territorios dentro del Parque Nacional Natural Santuario de Flora y Fauna Galeras, lo cual conlleva a la aparición de conflictos respecto a tales áreas de conservación; por ejemplo, en el municipio de Yacuanquer se han establecido potreros y parcelas de pan coger. Pero los conflictos siguen latentes ante la insuficiente disponibilidad de tierra para campesinos en estas áreas protegidas. Lo anterior se suma a que hay también otras tierras dentro de estos municipios que están tituladas para minería, como sucede, por ejemplo, en Pasto, Yacuanquer, en donde además se presentan relaciones de aparcería

con condiciones de explotación de campesinos sin tierra, y a pesar de que la actividad extractivista es considerada según

(Cardona, CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHOS AL TERRITORIO Y AL AGUA EN EL MACIZO ANDINO NARIÑENSE, 2017) como una estrategia para el crecimiento económico y para el desarrollo en el país, también da lugar a la apropiación de predios tanto de distintas comunidades como del Estado: tierra campesina, zonas de reserva campesina, de la sociedad civil, territorios de indígenas y comunidades negras, parques naturales, ecosistemas de páramos y humedales Ramsar (de protección internacional), como lo es la Laguna de la Cocha en Nariño, que con el desarrollo de dicha actividad aún no se ha dimensionado los impactos que genera la minería sobre el ecosistema y las fuentes hídricas en lo que respecta a la salud de la población y a la calidad de vida de los habitantes de la zona, es así que los municipios que componen a esta región presentan conflictos por la ausencia de planes municipales que favorezcan la protección de las cuencas hídricas y de las aguas rurales, por el contrario si hay acciones que favorecen a las incursiones de las multinacionales que se apropian del agua para el desarrollo de sus actividades

A todo esto, sumándole la deficiente acceso a servicios públicos e infraestructura que influye en el aumento del despoblamiento rural abriendo camino a un estancamiento de la agricultura siendo esta la principal actividad económica de esta subregión, tal como lo indica (Gobernación de Nariño, 2019) que desemboca riesgos en la seguridad alimentaria por la migración campesina, es por eso que en la planificación territorial se debe resaltar la trascendencia de lo rural. Y a pesar de que en el ámbito nacional existe un cuerpo normativo extenso e instrumentos que promueven el desarrollo integral de los territorios aún se deriva la necesidad de implementar estrategias que apunten a la sostenibilidad ambiental, a contener la pérdida de la ruralidad, al aprovechamiento de su propio potencial para el desarrollo y a la construcción de oportunidades para que las personas puedan desarrollarse dentro de su área.

Una normativa que busca dicho fin es la Ley 388 de 1997, la que define el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones administrativas y de planeación física que tienen por objeto “regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales, mediante los planes de ordenamiento territorial, pero la realidad objetiva a

la norma porque en esta subregión aún no se ha logrado un enfoque integrador para el desarrollo territorial y es que para ello; un efectivo ordenamiento territorial implicaría la participación de los distintos actores que comparten el territorio para llegar a consensos que mejoren la forma en la que se toma las decisiones de la planeación y ordenamiento del entorno, a través de la gobernanza como esa forma de gobierno que interrelaciona y equilibra a el estado , la sociedad civil, el mercado para edificar una visión colectiva y real de territorio , un entorno social aceptable y el aprovechamiento de sus capacidades endógenas.

Para (Massiris, 2012) el desarrollo territorial sostenible debe ser “un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elemento articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática, reforzando lo anterior , nos remite a comprender el interés y la capacidad de los distintos actores para incidir en lo público y para desarrollar herramientas colaborativas para propender un alivio a las tensiones que vulneran a su territorio.

La subregión centro es un área que reúne ecosistemas, paramos, parques naturales, reservas y áreas protegidas en la cual se necesita la implementación y aplicación práctica de un modelo de gobernanza territorial que marcaría un hito en la historia de esta zona mediante un compromiso que se refleje en acciones, alianzas que lleven a un futuro sostenible con el medio ambiente.

Es evidente que para superar las tensiones y estimular el crecimiento y desarrollo, coincidiendo con lo que menciona (Boisier, 2003) Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo y axiológico. Por cierto, endógeno o sea directamente pendiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para inventar recursos, movilizar los ya existentes y actuar de forma Cooperativa y solidaria desde el propio territorio. Lo significativo de este aporte es que permite entender que lograr desarrollo es parte de un proceso de construcción social, el aumento del tejido social en la gestión del propio territorio, la participación de todos los actores territoriales en específico los agentes que tienen capacidad de intervenir y el empoderamiento de las comunidades desde el inicio de planificación territorial.

En el departamento de Nariño los intentos para articular a grupos de incidencia en asuntos de planificación y ordenamiento territorial son mínimos en cuanto a la sub regionalización, es menester que las administraciones municipales, las organizaciones de carácter político-

administrativas como los consejos municipales, las juntas administradoras locales empresas y la academia se inserten aún más en la discusión de asuntos públicos.

El papel de cada uno de los elementos mencionados constituye una pieza clave para la disminución de las tensiones, es necesario considerar lo que aportan, por ejemplo, la academia, como espacio de construcción social cuyo objetivo es formar capital humano, desde su enfoque científico, con una visión más amplia presta el acompañamiento ideal en materia de ordenamiento territorial.

Por otro lado, el rol de los agentes económicos en medio de un imparable mundo globalizado no tolera prohibiciones para el desarrollo de sus actividades, sin importar el deterioro de la calidad ambiental, dejando consecuencias nefastas que no se resuelven con el tiempo, la cuestión es que se debería concertar un modelo que armonice la dimensión ambiental y económica política institucional, a través de alianzas productivas de las empresas con una gran logística comercial, con los pequeños productores , que concentran su actividad en el eslabón primario y que muchas veces resultan ultrajados por los intermediarios al tener que vender sus cosechas para no perder de manera total lo invertido. Una alianza productiva para mejorar las prácticas agrícolas, aumentar la productividad y beneficiar a las partes.

## **1.2. Formulación Del Problema**

¿Cuál es la contribución de la Gobernanza y Gobernabilidad en la configuración de esquemas asociativos territoriales en la Subregión centro de Nariño?

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo General**

- Análisis de la contribución de la gobernabilidad y gobernanza en las tensiones territoriales de los esquemas asociativos de la sub región centro de Nariño.

### **2.2. Objetivos Específicos.**

- Identificar los principios y los elementos que configuran la Gobernanza y gobernabilidad territorial.
- Analizar la aplicación práctica de los elementos de la Gobernanza y gobernabilidad territorial en los Municipios que conforman la subregión centro del departamento de Nariño

- Determinar una alternativa que promueva la gobernanza territorial en la subregión centro del departamento de Nariño.

### **3. Justificación**

EL Propósito del presente trabajo radica en mostrar la importancia de implementar buenas prácticas en el gobierno como la gobernanza y la gobernabilidad, frente a las disputas entre la sociedad, el estado y la naturaleza debido a las transformaciones constantes y crecientes del territorio, mediante la realización de actividades de índole económico para la satisfacción de necesidades, pero que a la vez resultan ambivalentes al ser perjudiciales para el paisaje natural y quienes lo habitan.

En especial en la subregión centro de Nariño, en la cual se ha prolongado una violencia estructural donde se limita la capacidad de dialogo con la comunidad, se omiten sus derechos y se desentiende su cultura y modo de vida , de ahí que surge la necesidad de identificar a la subregión, comprender las dinámicas que originan los desequilibrios en el territorio que de hecho son multicausales, por ejemplo la aplicación de modelos de ocupación y uso del territorio desacertados, la indeterminación de la vocación del suelo, entre otros que desatan efectos como como la urbanización acelerada , el éxodo de la ruralidad y desigualdades sociales .

Con lo anterior el presente trabajo brinda un aporte con gran relevancia social, mediante una noción de como la aplicación de los elementos gobernanza y gobernabilidad que fomenten la acción colectiva en miras hacia el crecimiento económico, la inclusión social, el desarrollo humano a través de redes de colaboración que promuevan equilibradamente sus derechos e interés, que supone la esperanza de un cambio, de una democracia y participación comunitaria efectiva.

#### 4. Estado Del Arte

El presente trabajo aborda y examina con base en una revisión de literatura referencias a escala internacional y local de procesos territoriales para precisamente lograr comprender las dinámicas complejas, reconocer los actores que dan origen a conflictividades y orientar las condiciones para identificar y proponer las iniciativas que puedan enfrentar las tensiones territoriales de la subregión a través de la aplicación de modelos de gobernanza y gobernabilidad

Inicialmente los aportes teóricos giran en torno a comprender los términos de gobernanza. Una mirada para entender al término gobernanza se remite a las aproximaciones del Banco mundial el cual define a la gobernanza como las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad de un país es ejercida para el bien de todos.

En segundo lugar (Peters, 2010) proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo de este aporte es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. Lo más relevante de esta definición es que hace énfasis en la importancia de la participación de más actores para decidir en asuntos públicos de una manera menos tecnocrática.

Sin embargo para (Grindle, 2011) lo que destaca en el caso de América Latina, el debate sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida por los donantes de la cooperación internacional. El Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, en los países subdesarrollados. Siguiendo con el planteamiento del autor un reto significativo para lograr gobernanza es la transición de los enfoques descriptivos a materializarlos en los territorios.

A nivel nacional en Colombia citando a (Varela, 2013) para el ejercicio de estos nuevos roles, los gobiernos locales enfrentan limitaciones relacionadas con el diseño institucional centralista que restringe la autonomía y gobernabilidad territorial; con la capacidad de gestionar y generar recursos para la implementación de políticas públicas en lo local; la capacidad institucional

y gerencial para enfrentar las demandas de los actores en los territorios, de acuerdo con la posición del autor señala un individualismo por parte de los tomadores de decisión , bloqueando espacios de participación para escuchar a la comunidad.

Para dar continuidad ya en la escala local, específicamente el presente documento abordara la incidencia de tensiones territoriales de la Sub-Región centro del macizo andino Nariñense, en donde se contemplan una serie de conflictos territoriales fruto de la debilidad en la gobernanza y coordinación para el ordenamiento territorial, al analizar diferentes enfoques y teorías resulta lógico deducir que en todos los niveles implicados ya sea nacional , regional , local la forma de gobernar el territorio importa y tal como lo expresa (Bastidas, 2021) pues las formas de intervención son determinadas por la interpretación que los grupos humanos tienen de su territorio como espacio habitado. de acuerdo a sus características únicas, pero con una visión compartida entre todos los actores.

### **Antecedentes**

A finales del siglo 20 en medio de la crisis social causada por el fracaso de los gobiernos frente a las demandas sociales desatendidas, al estar bajo regímenes totalitaristas y absolutistas que causaron condiciones nocivas a la sociedad por falta de control o de sanción en cuanto a su modo de gobernar, por el abuso y los patrones repetitivos de decisiones erróneas en cuanto a la dirección de la sociedad.

Las sociedades llegaron a un punto de malestar que se cansaron de continuar con la destrucción de su patrimonio y su capital. Y a causa de estos y muchos errores directivos inicia el cuestionamiento frente al rol del gobierno adoptando una postura de revelación , inclinándose por una opción que parecía dar esperanza y respuesta a los problemas complejos y a la omisión de las demandas sociales, optando mediante la fuerza de sus libertades y mediante movilizaciones a la destitución y sustitución de los gobernantes , Logrando debilitar a las bases absolutistas y los duros regímenes para dar paso al gobierno democrático hecho que se conoce como la modernización política o transición democrática .

No obstante, durante este proceso transicional y alternante también se presentaron situaciones obstructivas, por la ausencia de un marco referencial para que los nuevos gobernantes ejerzan el poder, entonces recayeron nuevamente en fenómenos como corrupción, abuso, omisión



y la descomposición social continuo, pues la historia parecía repetirse, aumento el malestar y el desencantamiento social de aquellos que confiaron que un gobierno democrático les devolvería el goce efectivo de sus libertades. Pero quizá la estrategia fallo en cuanto a que toda la atención cayo en el proceso electoral, y no en el proceso del funcionamiento efectivo del gobernante puesto que la acción de elegir no asegura la democratización completa, tampoco la efectividad en la capacidad de dirigir. De ahí nace la pertinencia de un nuevo proceso y modo de gobernar con acciones dirigidas a fortalecer directamente la capacidad directiva de los gobiernos para poder Conducir a la sociedad en 2 líneas principales que sugieren resolver el dilema: Gobernabilidad y Gobernanza

### **Gobernabilidad:**

Para (Aguilar, 2007)el concepto se remite a la relación que existe entre el gobierno y las distintas situaciones sociales, cuando estas son estables o por el contrario conflictivas a pesar de las intervenciones gubernamentales. A grandes rasgos la gobernabilidad se produce cuando el gobierno, si gobierna a su sociedad, o ingobernabilidad cuando las situaciones de la sociedad rebasan las capacidades del gobierno para regularlas.

Las causas para una gobernabilidad o ingobernabilidad se originan en la sociedad o en el gobierno, por ejemplo, hay sociedades que a pesar de que la voluntad y la rigurosidad gubernamental estén presentes, son ingobernables debido a la indisposición de las personas a obedecer leyes, respetar derechos, cuidar intereses y recursos y a organizarse solidariamente. O en sentido contrario el gobierno presenta fallas, carece o desaprovecha su capacidad directiva y comete todo tipo de omisiones, actos de corrupción, y errores, ambos casos que suscitan el surgimiento de la crisis debido al desequilibrio social o gubernamental.

Entonces la probabilidad de la correcta conducción de la sociedad se ubica en la relación que se pueda lograr entre gobierno y sociedad como aquel punto de inflexión que equilibre la demanda social y la demanda gubernamental,

### **Una mirada de la gobernabilidad MEXICO**

Para asegurar gobernabilidad el eje principal en el caso mexicano, consiste en disminuir las demandas sociales e incrementar la capacidad gubernamental, es decir brindar los bienes y servicios a los ciudadanos, pero con un adecuado ajuste financiero. Para ello se han realizado reformas en las dimensiones (institucional, político, administrativas). En la dimensión institucional

se ha reformado el sistema de gobierno en cuanto a la división de poderes, además de fortalecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y medidas anticorrupción.

También se establecieron instituciones de participación ciudadana y de la sociedad civil con el fin de activar su participación y sus vínculos solidarios y cooperativos. En la dimensión financiera se realizaron reformas en materia tributaria para incrementar el recaudo mediante imposiciones justas que contribuyen a la redistribución eficiente del ingreso. En cuanto a la dimensión administrativa se dimensiono el tamaño del aparato estatal, configurando programas servicios y personal para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y se reactivó el crecimiento económico mediante una relación equilibrada entre gobierno y la libertad de mercado.

Después de todos estos años de experiencia con las reformas persiste una concepción negativa en el alcance total de la eficacia directiva del gobierno, ni siquiera abarcando todos los ámbitos de la sociedad, puesto que la conducción de la sociedad no debe limitarse ni ser tarea exclusiva del gobierno.

### **Gobernanza:**

La cuestión acerca de la ineficiencia o insuficiencia del gobierno no solo abarca el problema de la ingobernabilidad más allá de los limitados recursos, de la decadencia, de la autoridad política, de la debilidad directiva se extiende un nuevo elemento para poder dirigir y coordinar a la sociedad, no solo basta con la reforma gubernamental, y/o las reformas en las dimensiones administrativas, fiscales, financieras y políticas.

Aún si este está dotado de capacidades directivas de atributos y recursos, es realmente competente, inclusive financieramente estable ,el gobierno aún es insuficiente para dar respuesta a la dinámica social y a los problemas públicos complejos porque para superar las deficiencias y definir correctamente los temas en la agenda pública, es necesario resaltar un proceso de interlocución entre el actor gubernamental y los actores sociales el cual se distingue del modo clásico de gobernar a uno nuevo y alternativo que promueve colaboración y asociación.

El concepto de gobernanza Es un término que resurge en los años 90 por organismos internacionales en un modo prescriptivo el Banco Mundial al hablar de un mejor proceso de gobernar en vez de hablar de un mejor gobierno como agente individual. Posteriormente el libro de (Kooiman, 1993) ya define a la gobernanza como el conjunto de mecanismos procesos

relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses ejercen sus derechos y procesan sus diferencias. Abarca tres Pilares importantes que contribuyen directamente al desarrollo humano sustentable que son el estado (instituciones políticas y gubernamentales (las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado)

Inicialmente relata un nuevo modo de gobernar frente a sus problemas y a las transformaciones de la sociedad para combatir el escepticismo frente a su efectividad a través de la asociación de varios sectores y grupos sociales que participan analizan y proponen y validan las acciones gubernamentales , además refiere algo en particular y es que el gobernante ni su equipo ya no deciden la agenda pública sino que incorpora en los planteamientos, problemas y propuestas de los ciudadanos para llegar a intermediaciones o conciliaciones en cuestión de situaciones sociales como derechos humanos, educación. salud, ambiente, infraestructura y crecimiento económico.

En resumen, la Gobernanza es la hipótesis que configura la dinámica social produciendo efectos positivos en la sociedad en la economía y en el desarrollo en la calidad de vida de las personas y en su interpretación correcta en ningún momento su carácter multi-actoral acota la soberanía del gobierno, la autoridad y Autonomía y control

## **5. Marco Referencial**

### **5.1. Marco Teórico**

Para brindar un sustento teórico en el presente trabajo resulta necesario conocer las principales variables en cuanto al tema de gobernanza, gobernabilidad en base a teorías y conceptos impartidos por autores.

En el primer apartado se contempla a la gobernabilidad, término que renace en 1975 cuando se empezaba hablar de crisis de la democracia, uno de los pioneros es (Crozier, 1975) en el libro crisis de la democracia, el cual se centra en un ubicar dicha crisis justamente en cómo el gobierno actúa y toma decisiones (proceso de gobernar).

Sin embargo (Aguilar, 2007) sostiene que el termino gobernabilidad se utiliza para denotar y calificar la relación del gobierno y las específicas situaciones sociales que son el resultado de las acciones del gobierno, en otras palabras, es cuando el gobierno puede regular a su sociedad sin

rebasar sus capacidades , pero cuando no gobierna a su sociedad por fallas inherentes o ajenas al mismo se produce la ingobernabilidad , la primero denota arbitrariedades gubernamentales por ejemplo cuando en el gobierno hay corrupción, no es competente y eficaz provocando tensiones y conflictos en la sociedad. Lo segundo sucede cuando la sociedad se resiste a obedecer leyes, respetar derechos, organizarse, responsabilizarse y tiende a desentenderse de los asuntos públicos, es entonces se escapa de las manos del gobierno hasta el punto de perder autoridad política por la incapacidad de dar respuestas efectivas a las demandas sociales originando ilegitimidad. El texto realmente aporta al trabajo debido a que explica la denotación bilateral de la relación gobierno-sociedad, ya que la actuación gubernamental o la social afectan directamente la conducción y el ordenamiento de la sociedad y que este sea correcto o erróneo, es decir que promueva desarrollo o estancamiento.

En efecto la gobernabilidad busca estabilizar la relación entre la demanda social y la respuesta gubernamental a través de modelos de gobierno-sociedad , lo ideal sería una relación armoniosa, mediante un trabajo corresponsable entre las partes mencionadas, donde se ejerza un nivel avanzado de intervención gubernamental para solucionar problemas sociales, el texto resulta inspirador ya que plantea que situaciones complicadas pensadas como ingobernables, mediante políticas, regulaciones y ajustes aplicados al terreno gubernamental o social permitan que sean gobernables.

Seguidamente al hablar de Gobernanza nos remitimos a (Villanueva, 2007) donde señala que es un término en el cual los organismos internacionales ofrecen definiciones más detalladas , este tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional para regular procesos de intervención de los poderes públicos en la toma de decisiones incluyendo a los actores sociales en especial los económicos.

Inicialmente el concepto relata un nuevo modo de gobernar frente la incredibilidad de la sociedad en la efectividad del gobierno, transitando de un centro de gobierno a un sistema de gobierno, ósea de un estilo de gobernar jerárquico y hermético a un proceso pluralista ejecutado entre sociedad y estado, denotando la incidencia de actores económicos, civiles, intelectuales en asuntos de salud, educación, ambiente, derechos entre otros. Una delimitación del termino la proporciona (Mayntz, 2006) refiriéndose a la gobernanza como el nuevo estilo de gobierno debe permitir grados crecientes de cooperación e interacción entre los diferentes actores de una

sociedad, sean estos estatales, privados o de otro tipo de organizaciones u origen. Del postulado es importante destacar la vicisitud de los gobiernos absolutistas hacia los estados cooperativos.

Ahora bien, en este caso en particular al hablar de gobernanza no solo de manera general pues esta tiene otros alcances para situaciones específicas de la sociedad que abarcan temas de seguridad, servicios, derechos, ambiente, territorio, entre otros, es así que el asunto de interés general está dentro del ámbito territorial que requiere un abordaje integral y articulado en el proceso decisorio de temas de planificación y ordenamiento mediante la cohesión territorial.

La gobernanza territorial, es un tipo de gobernanza que de acuerdo con lo que plantea (Farinós, 2008) se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Como resultado de esta valiosa interpretación se alcanza un claro entendimiento en cuanto a la importancia de lograr una visión territorial compartida, sustentada en una correcta planificación y gestión territorial mediante planes y políticas que se acoplen a la realidad del territorio y al aprovechamiento eficiente de sus potencialidades para garantizar el desarrollo y la calidad de vida.

## **5.2. Marco Contextual**

La gestión administrativa del departamento de Nariño está determinada en lo que inicialmente se le llamo provincias y zonas geográficas, y en la actualidad se les ha nombrado Subregiones, oficialmente definidas en el plan de desarrollo departamental “Nariño Mejor” 2012 – 2015 como escenarios cuyo fin principal es el agrupamiento subregional para facilitar la toma de decisiones de carácter político administrativo en pro de plantear proyectos a nivel supramunicipal que atenderán a las demandas y necesidades sociales del departamento.

De ese modo el presente trabajo pretende realizar un análisis de la incidencia de tensiones territoriales en relación con una de las Subregiones del departamento de Nariño denominada Centro, Esta subregión está ubicada en el centro del Departamento de Nariño y la integran los municipios de: Pasto, Nariño, La Florida, Yacuanquer, Tangua y Chachagüí. Posee una extensión de 1.878 kilómetros cuadrados aproximadamente, que equivalen al 5,40% del área total del departamento. Su población es de 466.331 habitantes que corresponden al 28,09% del total del

Departamento; de los cuales 360.966 están ubicados en el sector urbano y 105.365 en el sector rural. El 48% son hombres y el 52% mujeres. Las actividades económicas más importantes de esta subregión están basadas en el sector agropecuario destacándose los cultivos de papa, maíz, frijol, hortalizas; igualmente es significativa la explotación de ganado bovino, porcino, equino y especies menores, al igual cabe resaltar la actividad comercial y artesanal.

Dentro de su contexto se reconoce la presencia de conflictos en razón del uso del suelo por procesos inapropiados de acuerdo a su vocación, por el acceso, la tenencia y la formalización de tierras para los campesinos y agua ,pero el foco principal de este documento se centra en visibilizar el complejo panorama presente en cuanto a las acciones que impiden ejercer gobernabilidad y gobernanza, lo cual agudiza el no poder avanzar con las dinámicas y el desarrollo social de los 6 municipios que conforman al Centro de Nariño.

**Figura 1**



Fuente: (IGAC I. G.)

Dadas las condiciones anteriormente mencionadas es posible deducir que no se ha logrado dimensionar la relación entre Gobernanza, Gobernabilidad, territorio y los factores del desarrollo en esta subregión, partiendo de esta premisa se busca articular los ejes temáticos a partir de un análisis de conceptos ,teorías y trabajos realizados en el marco de la investigación de estos

elementos desde una perspectiva histórica , y las y transformaciones que han sufrido , en particular un estudio de caso en América Latina que da cuenta de que la gobernanza , la gobernabilidad han dado un giro desde gobierno a gobernanza , tal como lo concibe (kooiman, 2005) la transformación de una gobernanza Estado-céntrica a una socio-céntrica , logrando un equilibrio entre la intervención del estado , la autonomía y autogestión de la sociedad .

La idea entonces de este trabajo es reconocer a el territorio como un entorno en el que se configuran dinámicas emergentes de poblamiento, urbanización y ruralidad, que concibe brechas urbano-rurales, desequilibrios fruto de las transformaciones socio-espaciales que ponen en riesgo la calidad ambiental y el desarrollo humano, de ese modo el trabajo también pretende analizar como el empoderamiento comunitario, mediante la asociación de autoridades étnicas , grupos gremiales, la sociedad civil, el campesinado y los intelectuales se coalicionen y generen acciones colectivas comprometidas con la democracia, desarrollo sostenible, reconocimiento y protección al campesino, a los grupos étnicos y a sus planes de vida.

### 5.3. Marco Legal

#### Cuadro 2

*Marco Legal*

NORMA , LEY , DECRETO	ALCANCE
Ley 388 de 1997	Define a el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones administrativas y de planeación física que tienen por objeto “regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”
Ley 99 DE 1993	la que define el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones administrativas y de planeación física que tienen por objeto “regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”

Decreto Ley 902 de 2017	Adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
Ley 1454 de 2011	Establece que “La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.
Decreto 1033 de 2021	Establece el fortalecimiento para la conformación, funcionamiento, administración y liquidación para los esquemas asociativos territoriales.
Ley 614	' Por medio de la cual se adiciona la ley 388 de 1997 y se crean comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial (congreso de la República de Colombia, 2000)
Ley 136	“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Congreso de la República de Colombia , 2012)

Fuente: Elaboración Propia.



## **6. Metodología**

### **6.1. Tipo de estudio**

El presente trabajo se ubica dentro del enfoque cualitativo-descriptivo conforme a los parámetros de la investigación el cual permitió fragmentar e integrar los datos para inicialmente abordar la problemática, conocer los antecedentes de los elementos del buen gobierno en América latina, Colombia y el departamento de Nariño, de igual forma para construir el marco teórico con temáticas acordes para la investigación.

Las condiciones contextuales las presenta de manera descriptiva, emplea una estrategia metodológica de estudio de caso, referido al proceso y transición de la gobernabilidad y gobernanza en América Latina, pretendiendo ilustrar como los elementos del buen gobierno fomentan el desarrollo de los territorios y ayudan a la resolución de conflictos, el razonamiento deductivo inicia desde planteamientos teóricos de los términos hasta la operatividad de los mismos.

### **6.2. Fuentes y técnicas**

La técnica empleada para la recolección de datos y búsqueda de información principalmente fue la revisión documental ya que se han recopilado datos de tipo teórico de fuentes bibliográficas confiables y oficiales (textos y documentos) donde se ha revisado, filtrado e interpretado la información más relevante, con el propósito de atender al planteamiento y formulación del problema y el desarrollo de los objetivos específicos, se ha logrado identificar 4 conflictos principales territoriales presentes en la subregión Centro de Nariño.

Como fuentes secundarias se acudió a plataformas de información abiertas, con abundante información de las cuales se captaron los datos intrínsecamente relacionados al tema de estudio proporcionando un diagnóstico acerca de la conflictividad territorial y las expresiones de

gobernanza y gobernabilidad del departamento de Nariño, la revisión documental al ser el filtro del cual se obtuvo mayor información examina varias áreas tales como:

- Literatura académica: estudios de experiencia de la aplicación práctica de gobernanza, gobernabilidad y democracia.
- Documentos relativos a: conflictos territoriales en el departamento de Nariño particularmente a nivel de subregiones que reúne a 6 municipios
- Así mismo fue necesario acudir a datos demográficos contenidos en instituciones y entes gubernamentales como: El DANE, El IGAC y la Gobernación de Nariño para captar la información necesaria que develaría un contexto real de la subregión.
- Por último, se examina literatura de las experiencias de gobernanza y gobernabilidad aplicadas desde un enfoque de asociatividad con una documentación mínima sobre los esquemas asociativos en Colombia.

## **7. Análisis y discusión de resultados**

### **Elementos de gobernanza y gobernabilidad**

En el contexto de la gobernabilidad, cuyo enfoque alude aquellas condiciones y capacidades directivas necesarias para tomar decisiones que desplieguen beneficios para la sociedad y que moviliza sus expectativas para construir un gobierno sólido, abarca ciertos elementos que conllevan alcanzar una mejor acción gubernamental.

Claro está que las reformas al estado y a la administración pública exponen que la gobernabilidad es una parte fundamental para conducir a la sociedad, pero no exclusiva ya que se complementa y articula con la gobernanza como aquel enfoque que tiene un sentido más amplio para trazar y alcanzar objetivos en base a la cosmovisión de los distintos actores sociales excediendo a la modalidad de gobernar tradicional y proclamando un autogobierno y autogestión.

De ahí que tanto gobernabilidad y gobernanza comparten ciertos elementos y se complementan entre sí, tal como lo destaca (Avalle, 2023)

### Cuadro 3

*Gobernabilidad- Gobernanza*

Gobernabilidad	Gobernanza (nueva gobernanza)
➤ Mecanismos de decisión verticales	➤ Mecanismos deliberativos
➤ Centrado en el buen gobierno y la eficiencia administrativa	➤ Centrada en la amplia participación de actores sociales , redes y organismos
➤ Enfoque gubernamental	➤ Centrado en el proceso y el contenido gubernamental
➤ Capacidad institucional y administrativa	➤ Sinergia producto de la interacción entre los diferentes actores
➤ Figura gubernamental necesaria	➤ Sociedad con capacidad de auto-organización y autorregulación
• Ejercicio de poder dentro del estado	➤ Ejercicio del poder e interrelación con el estado
• Control jerárquico	➤ Interacción

*Fuente: Elaboración Propia.*

Con base a lo anterior al cuadro anterior es posible precisar que los gobiernos deben operar mucho más en red para tener éxito en su actuación, bajo ninguna circunstancia la gobernanza reemplaza a la gobernabilidad, ya que es vital una figura de autoridad dentro de la sociedad, pero resulta imprescindible que dicha figura permita espacios de participación, realice una gestión responsable enmarcada en principios de transparencia , integridad y legalidad sin delitos ni

corrupción y que efectué la rendición de cuentas ante la sociedad sobre su actuación , no obstante también es indispensable ese compromiso y empoderamiento cívico por parte de la sociedad para contribuir al desarrollo territorial y lograr una retroalimentación en red.

El eje temático del presente trabajo se centra en realizar un análisis un poco más allá de la Gobernanza general, y se somete a algo más explícito desagregando el concepto en ordenes o niveles de gobernanza denominados (Micro, meso y meta gobernanza).

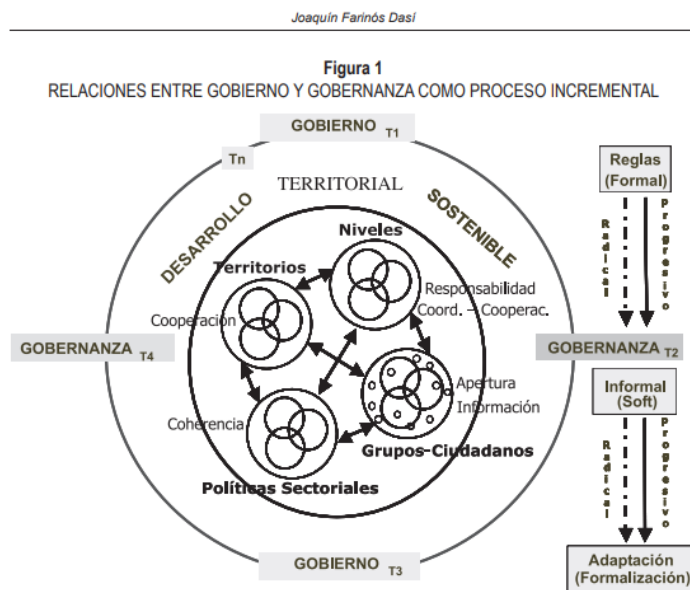
El orden micro- Gobernanza se enmarca en las actuaciones y decisiones del gobierno orientadas a dar respuesta a los problemas sociales mediante programas y su eje central es el proceso de cómo se logran las soluciones. El orden de la meso-gobernanza hace alusión a conocer como la estructura institucional, le aporta al proceso directivo y operativo del gobierno para atender necesidades. El orden de la meta-gobernanza encierra los principios, normas y criterios para, conocer hasta donde el gobierno realmente gobierna, en resumidas este orden indica el carácter performativo de la gobernanza como acción que tiene resultados e impactos en la sociedad.

Se debe añadir que la gobernanza ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo y ha asumido formas versátiles de las cuales se desglosan tipos de gobernanza con una singularidad en especial que busca robustecer la relación entre los actores gubernamentales y los actores sociales, la gobernanza permite tipos y niveles , un ejemplo elemental de su diversidad es aquella que simboliza al nivel territorial y trabaja la relación entre gobierno y territorio, siendo uno de los modos o tipos llamado gobernanza territorial que de acuerdo a su naturaleza y características abarca temáticas de planificación, ordenamiento, desarrollo urbano, rural y regional. En Colombia explica (Hernandez, 2018) coexisten modos de gobernanza , este por ejemplo se caracteriza por ser multinivel refiriéndose a escalas nacionales y locales, configurando un sistema con distintas

clases de gobernanza como: la Metropolitana, (de áreas metropolitanas) gobernanza regional (de estados federados, provincias, regiones) gobernanza urbana, gobernanza de periferias y áreas periurbanas, gobernanza ambiental (de recursos naturales) y gobernanza del agua.

## Figura 2

*Relaciones entre gobierno y gobernanza como proceso incremental*



Fuente: (Farinos, 2008)

La gobernanza de los territorios está sujeta a mecanismos y herramientas encaminadas a asociar a quienes habitan al territorio mediante enfoques participativos que integren a las visiones e interés propios hacia una construcción colectiva que se proyecta según (Torre, 2016) a:

- Contribuir a la elaboración o favorecer la aplicación de los proyectos de desarrollo territorial;
- Facilitar la coordinación entre los actores heterogéneos en los territorios.

- Evitar la salida de ciertos actores de los territorios (proceso de desertificación de abandono)
- Evitar las confrontaciones que bloquean.
- Decidir los caminos al desarrollo

Una vez mencionados los objetivos de la gobernanza territorial se logra comprender que este modo de gobernanza tiene un rol importante mediante la acción colectiva que apunta no solo a la solución de conflictos socio- ambientales más habituales en torno a la tenencia de tierras, usos y vocación del suelo, y los vinculados con la expansión urbana y pérdida de la ruralidad, también impulsa las potencialidades a nivel territorial.

### **Hallazgos:**

Después de un proceso de recopilación de información, con bases teóricas y referencias de otras investigaciones en el campo objeto de estudio se ha logrado observar que la aplicación práctica de los elementos de gobernanza y gobernabilidad en los territorios es significativamente positiva.

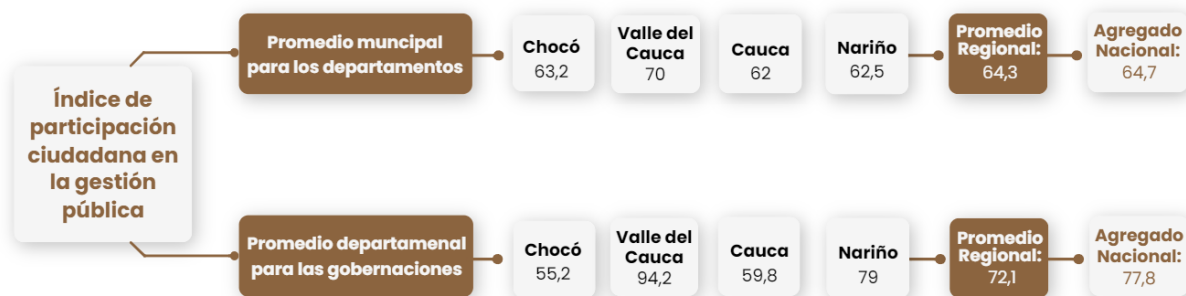
Se reconoce que las respuestas a los problemas de eficacia directiva y participación social están a la luz de dos líneas, la Gobernabilidad y la gobernanza específicamente la gobernanza que ya integra el enfoque de gobernabilidad pero una pieza importante para refinar y consolidar dicha afirmación surge al tratar de evaluar la calidad de las dos líneas , Gobernanza y gobernabilidad mediante la medición de la capacidad directiva ,de la calidad, eficacia y eficiencia de servicios , medición de desempeño y control de gestión, y posteriormente los resultados. permitiendo conocer las debilidades, la magnitud de las deficiencias gubernamentales que impide atender asuntos relevantes como los que presentan la subregión Centro de Nariño.

En este caso es necesario conocer ciertos indicadores de gobernanza y gobernabilidad local mediante un análisis descriptivo y no profundo de índices que muestran el rumbo de la gestión territorial a partir de la capacidad del gobierno para administrar, planificar, priorizar, ejecutar y lograr el cierre de brechas sociales y la transformación de desequilibrios territoriales, indicadores por ejemplo que reflejen: la calidad y desempeño institucional, la transparencia, e indicadores que develan la ejecución de ejercicios fundamentales como la democracia y la participación equilibrada de todos los actores del territorio en la toma de decisiones.

A continuación, se presenta el índice de participación ciudadana del departamento de Nariño.

### Figura 3

*Índice de participación Ciudadana en la Gestión Pública*



**Fuente:** (RAPPacifico, 2020)

Este es buen indicador para conocer el nivel empoderamiento de las personas en cada uno de los niveles de una sociedad: estado, regiones, provincias, distritos, ciudades y pueblos en el cual se observa como el departamento de Nariño presenta un 62,5 % de participación lo cual indica que no hay una crisis en sí, no obstante, se necesita ejercer un nivel de influencia mayor para aumentar la participación en los asuntos públicos.

## Índice de institucionalidad sólida y estable.

### Figura 4

Índice de Desempeño Fiscal 2020 y índice de transparencia y acceso a la información pública



**Fuente:** (RAPPacifico, 2020)

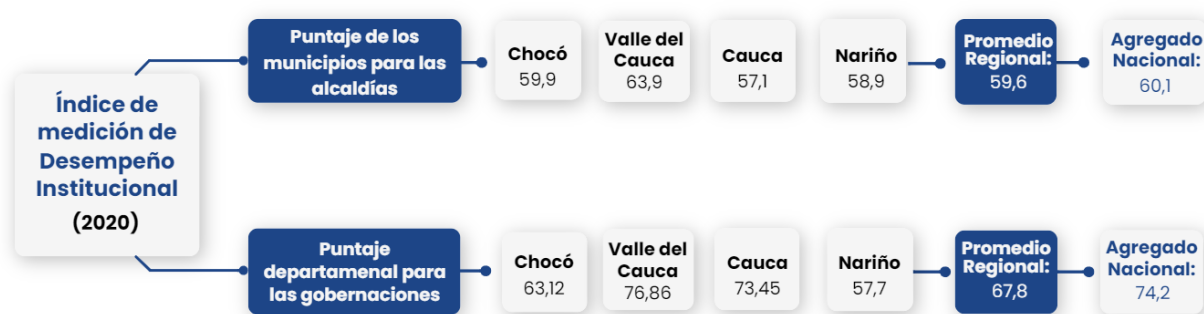
De acuerdo con el análisis de un estudio sobre gobernabilidad, difundido por el banco mundial, denominado Governance Matters VI, según los indicadores empleados por esta medición, los países con una mayor calidad en sus instituciones y en su gobernabilidad, también suelen tener mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo. Siguiendo este argumento, si un país mejora sus niveles de gobernabilidad en todos sus componentes, es probable que también mejoren sus niveles de desarrollo. (Instituto del Banco Mundial, 2006) Como se logra observar en el gráfico, El departamento de Nariño cuenta con prácticas estables para alcanzar un buen gobierno, las iniciativas y habilidades para recuperar legitimidad y confianza en lo público tienen un alcance considerable de 72.3%.



## Medición del desempeño institucional

**Figura 5**

*Índice de Medición de desempeño Institucional*



(RAPPacífico, 2020)

La gobernabilidad de un país está asociada con la capacidad de sus instituciones para ejercer la autoridad pública e impulsar un desarrollo económico, social y político duradero. El desempeño de las instituciones tanto en capacidad y competencia, tiene un papel significativo en el desarrollo de la capacidad directiva del gobierno para poder dirigir a la sociedad, ya que constituyen una pieza clave a la hora de la toma de decisiones y el manejo de recursos públicos, Nariño arroja un índice al parecer no favorable y es irrefutable que se formulen acciones para reforzar y fortalecer el desempeño institucional.

Ya en la escala subregional un indicador de gobernanza: Es el fortalecimiento de la asociatividad subregional; El plan de desarrollo "Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro, 2020-2023 en la sección "Mi Nariño Incluyente" responde al reto de construir modelos de organización, participación y gobernanza que fomenten la acción colectiva, la circulación del conocimiento, la colaboración y el acceso a oportunidades de desarrollo de manera más equitativa.

## Figura 6

*Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial*

<b>Subtotal</b>	
<b>Desarrollo regional y ordenamiento territorial</b> Fomentar el crecimiento territorial ordenado y sostenible, y profundizar nuestra relación con los departamentos vecinos y con el Ecuador, a través de liderar agendas comunes en temas de interés mutuo	Fortalecimiento de la asociatividad subregional
	Desarrollo fronterizo
	Gestión de la cooperación internacional
	Desarrollo urbano regional
<b>Subtotal</b>	

Fuente: (RAPPacifico, 2020)

La visión departamental debe ser consensuada, basada en el sistema territorial, compuesto por potencialidades, pero también por necesidades particulares para ello se necesita concertar una fluida y colaborativa relación con las entidades municipales en cabeza de sus alcaldes y alcaldesas, las subregiones que las agrupan, las asociaciones que conforman, lo mismo que con las autoridades étnicas, las organizaciones gremiales, comunitarias, de la sociedad civil y la academia.

Pero a nivel subregional solo se destaca la figura de esquema asociativo Asopatía, integrada por 18 municipios del norte de Nariño y sur del Cauca, a nivel regional destaca la Rappacifico, pero en sí no existe ningún esquema asociativo que represente a cada una de las 13 subregiones del departamento de Nariño, para que sirvan como instancias articuladoras de sus planes de desarrollo municipal, los planes de vida de los pueblos étnicos y las comunidades campesinas, sus modos de vida, su cosmovisión, usos y costumbres con el plan de desarrollo departamental, situación que incide en la presencia de todas las tensiones territoriales

anteriormente expuestas , por ello es sustancial la creación y el fortalecimiento de las unidades de organización social para la gestión de iniciativas de acción colectiva y gobernanza territorial

### **Figura 7**

*Procesos Asociativos*

Departamento	Asociación de municipios	Iniciativa en conformación	Total
Antioquia	8	1	9
Córdoba	4		4
Santander	4		4
Valle del Cauca	0	4	4
Atlántico	1	1	2
Boyacá	2		2
Caldas	1	1	2
Cauca	2		2
Cundinamarca	1		1
Guajira	1		1
Huila	1		1
Magdalena	1		1
Meta	1		1
Nariño	1		1
Norte de Santander	1		1
Putumayo	1		1
Risaralda	1		1
Sucre	1		1
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>39</b>

Fuente: (RODRÍGUEZ, 2019)

En vista de que en el plan de desarrollo se contempla al indicador “Fortalecimiento de la asociatividad subregional “ con una línea base de 0 en cuanto a las estrategias de mejoramiento del desarrollo regional y subregional implementadas, resulta trascendental en reconocer la gran diversidad cultural, geográfica, económica y ambiental de las subregiones y es pertinente generar figuras de asociatividad para promover la gestión autónoma de las potencialidades y obtener soluciones más efectivas frente a las tensiones territoriales mediante un ejercicio de descentralización que resulta efectivo para reconocer los anhelos y dinámicas propias y reales de cada subregión, como lo son los EAT ( esquemas asociativos territoriales) planteados en la Ley

orgánica de ordenamiento territorial ya que permiten ejercer gobernanza por medio de un ambiente de cooperación, en aras de impulsar y ejecutar proyectos beneficiosos para las subregiones.

### **Alternativa frente al problema planteado.**

Una manera exitosa de ejercer gobernanza territorial ocurre cuando se generan herramientas de planificación participativa y sostenibles, las cuales posibilitan el desarrollo regional, un ejemplo útil son los esquemas asociativos territoriales (EAT) contemplados en la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), figura la cual propone un trabajo mancomunado para la movilización de recursos y gestión óptima del territorio, al respecto del espacio geográfico en cuestión nominado Subregión centro del departamento de Nariño el cual revela una desarticulación de sus procesos de planificación y ordenamiento territorial, este tipo de instrumentos son viables puesto que plantean una reingeniería de la forma de gobernar y gestionar al territorio, garantizando a las entidades territoriales la posibilidad de tomar decisiones ideales para enfrentar sus desafíos.

La asociatividad es un principio del ordenamiento territorial que promueve planear el desarrollo del territorio a largo plazo mediante la articulación de entidades territoriales para producir economías de escala, alianzas competitivas que conllevaran a la autonomía en la prestación de servicios públicos, en la materialización de proyectos integrales, gestión ambiental entre otras ventajas.

Estas figuras asociativas están contempladas en la Ley 1454 de 2011 y su funcionamiento está regulado por el Decreto único 1066 del 2015.

### **Tipos de Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia:**

- Áreas Metropolitanas.

- Provincias Administrativas y de Planificación – PAP
- Regiones Administrativas y de Planeación – RAP.
- Regiones de Planeación y Gestión – RPG.
- Asociaciones de Municipios.
- Asociación de Áreas Metropolitanas.
- Asociaciones de Distritos Especiales.
- Asociaciones de Departamentos

La asociatividad es una alternativa que cobra gran relevancia puesto que, al trazar la necesidad de generar condiciones para ejercer gobernabilidad y gobernanza, una posibilidad efectiva para solucionar el problema planteado en la subregión centro de Nariño es la adopción de estos esquemas. Uno de los esquemas asociativos más apropiados dentro de la subregionalización en Colombia son las provincias administrativas y de planificación “ PAP” “como una forma de reconstruir al estado desde el punto de vista del espacio, a partir de vecindarios locales , desde donde se puede administrar y planear el desarrollo territorial y ambiental” resalta (RODRÍGUEZ, 2019) , dicha figura agrupa municipios de un departamento para propiciar de forma articulada el desarrollo territorial , organizando a los territorios a tal punto de generar calidad de vida a los habitantes , brindando garantías mínimas en materia de salud , educación , seguridad, y servicios públicos, así mismo brindar herramientas para ser productivos y competitivos.

La ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012 dentro de los principios de competencias municipales establecidos en el artículo 4 plantea a la asociatividad como la posibilidad de que “las autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, [propicien] la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e

instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas.

De igual forma la ley 1454 de 2011 LOOT en el artículo 2 consagra a estas figuras como:

*“Un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales (municipios) y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.*

El gobierno nacional propone distintos esquemas asociativos territoriales, dentro de estos en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 están las Provincias Administrativas y de Planificación PAP, definidas como:

*“Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores, o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental”.*

Estos esquemas llevarían a evitar el éxodo de la ruralidad, para que las personas no vean como solución huir de su tierra hacia el centro del departamento con la idea de encontrar mejores

oportunidades para su vida, provocando macrocefalia urbana y aumentando desigualdades sociales y el crecimiento de la miseria.

En este orden de ideas una provincia permitirá a los territorios en especial a la subregión centro Nariñense gozar de sucesos valiosos como el auto identificar, aprovechar y potenciar las bondades del territorio, trabajar y mejorar el ordenamiento del mismo, asegurar el acceso a los recursos naturales por los cuales se presentan más discrepancias como lo es la tierra y el agua, fortalecer su principal vocación que es la agrícola, una mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos y materializar la descentralización para:

- Promover un modelo de desarrollo que se ajuste a la realidad de la subregión
- Lograr autonomía territorial.

Derivado de lo anterior y concordando con (MERCADO, 2016) Este modelo de asociatividad intenta aportar a la necesidad de pensar territorios en función de la población, y no en función de lo que el Gobierno central piensa que debe ser el territorio. Tanto la iniciativa para la creación y el darle vida a una PAP (Provincia administrativa y de planificación) mediante un plan estratégico provincial que articule también los esquemas de ordenamiento territorial ( EOT) que son esos elementos que orientan al desarrollo del territorio en función de la utilización , ocupación y transformación del espacio físico urbano-rural constituirá el hito para alcanzar una relación armoniosa entre el gobierno , la sociedad y el medio ambiente en el centro de Nariño.

Antioquia es un claro ejemplo de que la voluntad y el trabajo concertado de sus dirigentes, los ha llevado a la creación de uno de los esquemas asociativos más exitosos de Colombia y por excelencia un buen referente a nivel mundial denominado valle de Aburra con el fin de fortalecer la autonomía de sus entes territoriales, incentivar la gestión pública territorial y facilitar la coordinación y trabajo conjunto entre todos los niveles del estado.

## Conclusiones

Como se ha abordado a lo largo del trabajo los territorios son escenarios de conflictos por diversas razones, en este caso por el acceso a recursos naturales y por la ocupación del espacio, problemas que a menudo se relacionan a la manera de gobernar y son inherentes a los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, en ese sentido es necesario intervenir en el mediante un proceso de articulación de los actores que habitan determinado espacio , donde expresen sus intereses y necesidades para llegar a consensos y a la construcción colectiva de su futuro.

Desde el ámbito de la gobernabilidad la clave está en fortalecer la capacidad directiva de las administraciones locales que conforman a la Subregión centro de Nariño a través de sus instituciones, las cuales deben ofrecer espacios de participación y herramientas que promuevan la representatividad de los actores sociales en la toma de decisiones para gestionar a esta subregión con autonomía y capacidad de determinación. La contribución de la gobernanza radica el valorar el involucramiento de los habitantes del territorio en virtud de acercarlos y permitir que funcionen de manera armónica.

En definitiva como expresa (Trujillo, 2007)“es imposible una respuesta política a semejante problemática sin una reordenación del territorio que consulte las razones y sin razones de su proceso histórico, pero sobre todo sus complejas realidades” al tener en cuenta esta observación es fundamental hoy lograr la transición de las rígidas tendencias centralistas hacia una innovación local que abandone el patrón de tomar decisiones a nivel nacional o departamental y detrás de un escritorio sin tener en cuenta lo local , los esquemas asociativos territoriales en este caso las PAP proporcionan la oportunidad para organizar a la subregión de tal manera que articule y asocie a cada uno de los municipios que la conforman en pro de su autonomía, para lograr la



gestión de más recursos , el equilibrio territorial , y el desarrollo endógeno de acuerdo a las diversidades de la subregión .

### Listas de Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). CONFERENCIAS MAGISTRALES. En g. Democracia. ciudad de mexico.
- Avalle, G. (2023). *Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión*. Argentina: Estudios Políticos (Universidad de Antioquia). Obtenido de <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Bastidas, A. M. (2021). Territorio y ciudad. Del paisaje agrícola al paisaje urbano en los modelos de ocupación de Pasto 20002020. *Instituto de Estudios Urbano*, 15.
- Boisier, S. (2003). Sergio Boisier Etcheverry. 131-161.
- Bravo, N. S. (2021). *Expansión urbana y pérdida de la ruralidad. Análisis del POT de San Juan de*. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo.
- Cardona, D. V. (2017).
- Cardona, D. V. (2017). *CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHOS AL TERRITORIO Y AL AGUA EN EL MACIZO ANDINO NARIÑENSE*. Cinep.
- Crozier, m. (1975). *La crisis de la democracia en la perspectiva trilateral*. Nueva York.
- Farinos, D. J. (2008). *GOBERNANZA TERRITORIAL*. valencia: Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.
- Farinós, J. D. (2008). *GOBERNANZA TERRITORIAL. Boletín de la A.G.E.*
- Gobernacion de Nariño . (2019). Plan decenal DHANA 2020 2029.
- Grindle, M. S. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Scielo*.
- Hernandez, Q. A. (2018). *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad: Aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*.
- IGAC. (2011). *Geográfico Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá. *Imprenta Nacional de Colombia*.
- IGAC, I. G. (s.f.). *Mapa subregiones Departamento de Nariño*.

- Instituto del Banco Mundial. (2006). En *Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial*.
- Kooiman, J. (1993). *New Government-Society Interactions*.
- kooiman, j. (2005). *Gobernanza, desarrollo urbano y democracia*. - FlacsoAndes. FlacsoAndes.  
Obtenido de <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/62819-gobernanza-desarrollo-urbano-y-democracia>
- Massiris, Á. c. (2012). Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en Am “Territorial Management and Development érica Latina. 12.
- Mayntz, R. (2006). GOVERNANCE EN EL ESTADO MODERNO. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*.
- MERCADO, D. A. (2016). Suroeste antioqueño tendrá la primera provincia del país. *EL TIEMPO*.
- Peters, B. g. (2010). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Scielo*, 3.
- PNUD. (s.f.). Análisis de conflictividad en nariño. *PNUD*.
- RAPPacifico. (2020). Gobernanza y Gobernabilidad territorial. *Blog Pacifico*.
- RODRÍGUEZ, L. D. (2019). PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN COMO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LA SISTEMATIZACIÓN DEL CASO CARTAMA1. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/[https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42381/Carta\\_de\\_autorizacion%20LUIS%20DAVID%20ELORZA%20RODRIGUEZ.pdf?sequence=2&isAllowed=n](https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42381/Carta_de_autorizacion%20LUIS%20DAVID%20ELORZA%20RODRIGUEZ.pdf?sequence=2&isAllowed=n)
- Torre, A. (2016). GOBERNANZA TERRITORIAL Y DE LOS CONFLICTOS DE USO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS. En *Análisis comparativo franco*.
- Trujillo, M. A. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Siglo del hombre editores.

Uvalle-Berrones, R. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. Toluca ,Mexico.

Varela, I. (2013). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. pág. 213.

Villanueva, L. F. (2007). En L. F. Villanueva. ciudad de mexico.

Villanueva, L. F. (2007). CONFERENCIAS MAGISTRALES. En L. F. Villanueva, *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. ciudad de mexico.

**Tabla de Ilustraciones**

Figura 1 .....	22
Figura 2 .....	29
Figura 3 .....	31
Figura 4 .....	32
Figura 5 .....	33
Figura 6 .....	34
<i>Figura 7</i> .....	35
Cuadro 1 .....	9
Cuadro 2 .....	23
Cuadro 3 .....	27