

**Contribución a la Elaboración y Desarrollo del Eje de Gobernanza Territorial para
la Formulación de la Política Pública de Paz, DDHH y DIH del Departamento de Nariño,
2022-2023**

Euler Ricardo Arévalo Villarreal

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad del Cauca

Notas de autor

Este proyecto ha sido realizado en colaboración con la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño.

La correspondencia relacionada con este proyecto debe ser dirigida a Euler Ricardo Arévalo V., Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca, Cra. 5ª entre Cl. 4ª y 5ª, Claustro Santo Domingo, Popayán.

Contacto: eulerra@unicauca.edu.co

Elementos Teóricos-conceptuales para Entender la Formulación de Políticas Públicas

En este apartado se explorará, en primera instancia, las distintas definiciones propuestas por la literatura politológica alrededor de la categoría política pública, con el fin de caracterizar dicha noción. En un segundo momento, se procede a un acercamiento al ciclo de las políticas públicas para determinar la fase concreta que aporta esta investigación a la formulación de la Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del departamento de Nariño, 2022-2034. Finalmente, se establece la definición y alcance de las nociones de gobernanza y su marco territorial o local.

Las Políticas Públicas

Se procede, por tanto, a señalar las principales características de la noción *política pública*, así como los instrumentos de política con los que cuentan las instituciones públicas para su debida implementación. De esta manera, si se revisa la literatura académica pertinente, puede notarse que este concepto se ha tratado *in extenso* dentro de la disciplina, autores como Aguilar (2019), Anderson (1984), Birkland (2001), Dye (1976), Howlett y Ramesh (1995), Pastor (2014), Subirats et al. (2008) y otros, dan fe de ello.

Los autores arriba enunciados, proponen distintas y, muchas veces divergentes, nociones de lo qué es y de lo que implica una política pública [en adelante PP]. Dentro de este gran universo de definiciones propuesto por estos autores, se destaca a manera de hito en la disciplina, la

propuesta pionera de Thomas Dye (1976) ¹, quien entiende a la PP como *acción o inacción de gobierno*. En palabras de Dye, la PP es todo lo que “[the] governments choose to do or not to do [...] why they do it, and what difference it makes”. Es decir, lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer, por qué lo hacen y que diferencia esta acción o inacción supone para el conjunto de la sociedad (pág. 3). De este modo, queda claro que el Estado regula lo público a través de la implementación de políticas públicas concretas, esa regulación, ese ejercicio de gobierno, en palabras de Dye, es la PP.

No obstante, esta definición inicial de Dye (1976), implica formarse una mirada excesivamente amplia de la PP, pues los gobiernos realizan un sinnúmero de acciones en su ejercicio cotidiano y no todas éstas son PP, es por esto que, a fin de acotar esta primera definición, se considera entender a la PP en el marco de cuatro tipos fundamentales de acción de gobierno, a saber: *a)* la regulación de conflictos, tanto dentro de la sociedad, como entre esta con otras sociedades, en este último caso se estaría hablando de política internacional; *b)* la distribución de recompensas o castigos, tanto si se trata de recompensas simbólicas como de recompensas materiales o castigos a través del sistema judicial y las fuerzas del orden público; *c)* la recaudación y administración del erario, ya sea en forma de impuestos a los miembros de una sociedad o como ayudas a través de subsidios o regalías (pág. 3-4); *d)* la satisfacción de las necesidades sociales, cuyo principal objetivo es el desarrollo y bienestar social, en este caso se estaría hablando de política social (Max-Neef et al., 1986, pág. 17).

¹ Con relación a las obras clásicas de ciencia política, se ha optado por referenciar la fecha en que se publicó el libro por primera vez en su lengua vernácula. Para el caso en que esta fecha sea dudosa, se ha optado por escribir el rango de años en que se presume se ha elaborado dicha obra. Se ha optado por este tipo de referenciación bibliográfica, ya que permite observar la evolución cronológica de las distintas propuestas teóricas y su ubicación en un contexto histórico definido. Para el caso de las obras que no son clásicas, se ha decidido escribir el año en forma normal, de acuerdo con la edición que se trabaje de la fuente original.

Este último tipo de acción gubernamental es de vital importancia para este trabajo, pues los derechos humanos se consideran necesidades humanas fundamentales para la sociedad (pág. 21). Dentro de un Estado Social de Derecho, como es el caso de la República de Colombia que se fundamenta en el “respeto a la dignidad humana” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1); una política social con enfoque de derechos, como la presente *Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Departamento de Nariño, 2022-2034*; prevé como objetivo primordial el mejoramiento en la calidad de vida de todos los ciudadanos, mediante la materialización y efectivización de los derechos que les son propios y les amparan constitucionalmente (Lobelle, 2017, pág. 84; Villarreal, 2020, pág. 35).

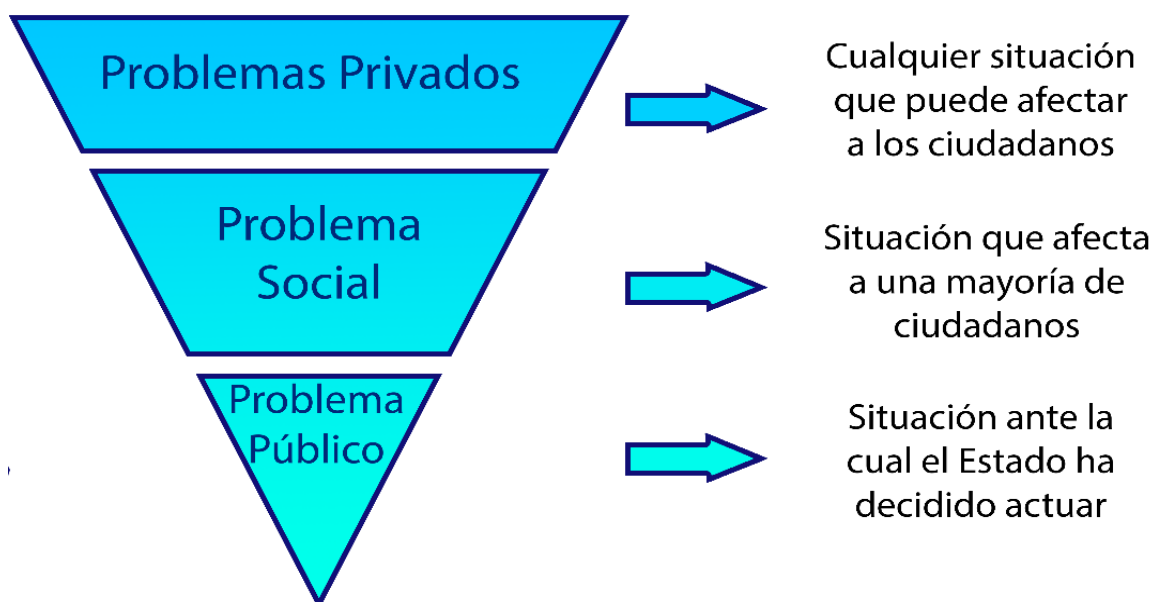
Volviendo a la definición de Dye (1976), se puede señalar que en su propuesta es notable la alusión a la PP como acción de gobierno, pero sería justo preguntarse lo contrario: ¿cuándo la PP es el resultado de una inacción de gobierno? Para responder esta pregunta es necesario hacer un acercamiento a la propuesta del teórico estadounidense James Anderson.

Anderson (1984), al igual que Dye, también concibe a la PP como lo que “los gobiernos deciden hacer o no hacer”, pero enfatiza que esta acción u omisión se presenta ante un problema en específico (pág. 2). Para Anderson, si un gobierno se niega a actuar ante un problema se está hablando de política de inacción. El ejemplo más acabado que brinda sobre esto se sucede en los gobiernos que deciden inclinarse hacia una visión *laissez faire* en materia económica, es decir, de no intervención en aspectos puntuales de dicha actividad; ya sea evitar el cobro de aranceles, la regulación de precios, etc. (pág. 5). Aquellos lineamientos, programas o leyes de todas las acciones a omitir serían, entonces, una política de inacción. De las anteriores afirmaciones se desprende que la PP puede ser positiva cuando encarna efectivamente la acción de gobierno y, negativa, cuando se desarrolla como inacción u omisión de gobierno.

Otro aspecto importante por señalar en la propuesta de Anderson (1984), es su visión de la PP como un patrón de comportamiento de un actor o conjunto de actores públicos (funcionarios, organismos gubernamentales, asambleas legislativas, etc.) ante un problema en específico (pág. 2). A este respecto, Birkland (2001), matiza la idea propuesta por Anderson, al reconocer que efectivamente la PP es iniciada por un actor o un conjunto de actores públicos, pero, enfatiza Birkland, ésta puede ser implementada ya sea de forma completa, en colaboración o parcialmente por actores privados (pág. 18).

Tenemos entonces que la PP es la acción o inacción de gobierno, la primera se presenta en su forma positiva y la segunda en su forma negativa, ésta es iniciada por actores públicos y puede ser implementada tanto por actores públicos como privados, además, se puede señalar que el atributo más destacable de la PP es su objetivo de intentar resolver un problema en específico. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de problema, por el contrario, como refiere Subirats et al. (2008), se trata de un problema que con antelación ha sido políticamente definido como público. De esta manera, resulta fundamental preguntarse: ¿qué hace que un problema pueda considerarse público?

Así pues, se podría afirmar que todos los problemas en su inicio son de índole privada pues afectan a un pequeño número de personas y no tienen mayor repercusión, pero cuando un problema ha sido caracterizado como social al afectar en forma general a gran parte de la población, puede éste convertirse en problema público, si el Estado se interesa en él y se decide un curso de acción de la autoridad pública sobre aquél problema, solo entonces, se estaría hablando con propiedad de problema público (Urrea y Valencia, 2017, pág. 129). Cómo se puede observar en detalle en el Diagrama N° 1.

Diagrama N° 1. Triángulo problemático

Fuente: Elaboración propia a partir de Urrea y Valencia (2017).

Por otra parte, para que este proceso de construcción del problema público sea posible, es necesario que atravesase una fase denominada *Etapas de Problematización*. En esta etapa se define a grandes rasgos la publicidad del problema a partir de un ejercicio conflictivo y profundamente político², en el que distintos actores sociales interactúan con el objetivo de disputar y competir por la definición más aceptada del problema, esta disputa, sea válida la aclaración, no está exenta de intereses políticos ni de intereses privados (Schattscheider, 1960, págs. 18-22).

En consecuencia, puede entenderse la etapa de problematización y su posterior inclusión en la agenda de gobierno, como el producto de una construcción social asimétrica, en donde

² El adjetivo “político” que se enuncia en la frase está relacionado con el anglicismo *politic* que hace alusión a la “lucha por el poder”, antes que al anglicismo *policy*, que hace alusión a la búsqueda de la mejor solución técnica a un problema público (Pastor, 2014, pág. 18).

diversos actores sociales compiten por fijar su particular visión del problema a partir de distintos recursos como: creencias morales, valores, conocimiento científico y académico, exposición pública en medios e ideología; recursos que juegan un papel fundamental y determinante a la hora de definir un problema sujeto a intervención pública (Foglia, 2015, pág. 30-32; Gusfiel, 1981, pág. 74).

La mencionada construcción social del problema es asimétrica, en la medida en que no todos los actores involucrados en el problema tienen la misma capacidad de influir sobre la definición de éste, cómo refiere Gusfiel, (1981): “no todos poseen el mismo grado o tipo de autoridad para ser fuentes legítimas de definición de la realidad de dicho problema, ni para asumir el poder legítimo de controlarlo, regularlo y proponer soluciones” (pág. 74-75). Es por esto que en esta investigación se prefiere hablar de “intentar resolver el problema” y no de resolverlo como tal, pues, muchas veces el conflicto político de intereses está por encima de lo técnico, privilegiando así decisiones del PP más de orden político y de favorecimiento de intereses particulares, que de orden técnico-científico.

Finalmente, es necesario aclarar la definición técnica de problema público, se entenderá, pues, en esta investigación, como problema público de una política a la “discrepancia entre el *statu quo* y una posible situación ideal”, es decir, aquella “diferencia entre lo que es y lo que gustaría que fuera la realidad pública”³ (Secchi, 2014, pág. 34). Así, se puede colegir que el problema público es una situación por transformar en busca de una meta ideal deseada.

³ “A discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Traducción propia del original en portugués.

Volviendo a las características de la PP, otro atributo esencial que se puede señalar se desprende de la definición propuesta por Ives Meny y Jean-Claude Thoening (1989). Estos autores, entienden la PP como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (pág. 89.), actividad, que es necesario aclarar, “*it affects a greater variety of people and interests than do private decisions*”⁴ (Birkland, 2011, pág. 6) siendo, en la mayoría de los casos, las decisiones de PP son de orden vinculante (Aguilar, 1992, pág. 22).

El hecho de que Meny y Thoening (1989) subrayen que la PP es el resultado de la decisión de “una autoridad pública investida de legitimidad” (Estado), permite observar que a la PP le es propio “un factor de coerción” y una “orientación normativa” (págs. 90-91). Atributos que proceden de la conocida acepción de Weber del Estado como monopolio legítimo de la fuerza. Recordemos que para Weber (1922), “el Estado puede ser denominado instituto político cuando y en tanto su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la legítima coacción física” (pág. 94). Lo que permite entender a la PP, en tanto decisión de la autoridad pública, como dotada de poder y legitimidad para imponerse al conjunto mayoritario de la sociedad en forma de ley, sentencia, acto administrativo, decreto, etc.; de obligatorio cumplimiento (Aguilar, 1992, pág. 22); o, en palabras de Anderson (2003):

La política pública, al menos en su forma positiva, se basa en la ley y es autoritativa. Los miembros de una sociedad suelen aceptar como legítimos los hechos de que hay que pagar impuestos, obedecer los controles de importación y respetar los límites de velocidad en carretera, a menos que se quiera correr el riesgo de multas, penas de cárcel u otras

⁴ Afecta a una mayor variedad de personas e intereses que las decisiones privadas. Traducción propia.

sanciones o incapacidades impuestas por la ley. Así pues, la política pública tiene una cualidad autoritativa, legalmente coercitiva, que no tienen las políticas de las organizaciones privadas. De hecho, una característica importante que distingue al gobierno de las organizaciones privadas es su monopolio sobre el uso legítimo de la coerción. Los gobiernos pueden encarcelar legalmente a las personas; las organizaciones privadas, no⁵ (pág. 5).

Para finalizar la presente caracterización de la categoría PP y dejar así al lector una visión completa de esta noción, se considera necesario señalar la definición del politólogo mexicano Luis Fernando Aguilar Villanueva (2019) para quien una PP es:

- a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y casual, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público.
- b) Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y sectores de la ciudadanía.
- c) Acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas.

⁵ Public policy, at least in its positive form, is based on law and is authoritative. Members of a society usually accept as legitimate the facts that taxes must be paid, import controls must be obeyed, and highway speed limits must be complied with, unless one wants to run the risk of fines, jail sentences, or other legally imposed sanctions or disabilities. Thus public policy has an authoritative, legally coercive quality that the policies of private organizations do not have. Indeed, a major characteristic distinguishing government from private organizations is its monopoly over the legitimate use of coercion. Governments can legally incarcerate people; private organizations cannot. Traducción propia.

- d) Acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales, económicos y civiles.
- e) Que dan origen o formulan un patrón de comportamiento del Gobierno y de la sociedad (pág. 13)

De esta última definición se resalta el concepto de PP como interlocución entre Gobierno y ciudadanía, lo que se mirará más en detalle cuando se aborde la sección de Gobernanza Territorial. Para concluir, es necesario dejar en claro de que, para el efectivo cumplimiento e implementación de las PP, las instituciones públicas cuentan con los denominados *instrumentos de política*. Por instrumento se entiende a todas aquellas “herramientas utilizadas por los gobiernos para modificar comportamiento [de los ciudadanos] y aplicar las decisiones públicas” (Leyva, 2023, pág. 14). Estos instrumentos se pueden tipificar de la siguiente forma:

- a) *Instrumentos de orden jurídico*: leyes, normas jurídicas, sentencia, acto administrativo, decreto, etcétera (Aguilar, 1992, pág. 22; Pallarés, 1988, págs. 144).
- b) *Instrumentos de orden administrativo*: entre los que se encuentran certificaciones, contratos, pasantías, empleo de talento humano, etcétera (Méndez, 2020, pág. 143; Pallarés, 1988, pág. 145)
- c) *Instrumentos de orden social*: ayudas, subsidios e incentivos (Méndez, 2020, pág. 143).
- d) *Instrumentos de orden material*: se habla de recursos financieros, es decir, prestamos, pagos, transferencias, inversión e infraestructura (Méndez, 2020, pág. 143; Pallarés, 1988, pág. 145).

Ciclo de las Políticas Públicas

En los estudios sobre el proceso de elaboración de PP, destaca el modelo racional de *Policies Cycle*⁶, denominado también Modelo Clásico o Modelo Secuencial (Rodríguez, 2020, pág. 22; Torres-Melo y Santander, 2013, pág. 39). Este modelo concibe a la PP como un proceso secuencial que puede ser dividido en distintas etapas o momentos, susceptibles de ser estudiados en forma independiente. Es importante señalar que el *Policy Cycle* se considera un modelo ideal para organizar el “ciclo vital” de una política, lo que no quiere decir que sea un esquema rígido y dogmático respecto al orden de ésta, sino, más bien, “un marco orientativo” para organizar el complejo proceso real y fáctico del desarrollo de una PP (Pallarés, 1988, pág. 150).

Por esto, el modelo clásico es útil a efectos de entender el proceso de formación y desarrollo de las PP, pero hay que tener en cuenta que las distintas etapas asociadas al modelo, muchas veces pueden presentarse en forma simultánea o traslaparse entre sí mismas. En esta investigación, por ejemplo, se retoman elementos de la etapa de problematización, arriba señalada, aunque se esté desarrollando la etapa de diagnóstico en la formulación de una PP. El modelo clásico de ciclo de las políticas no debe entenderse como un reflejo fiel del proceso real de una PP, más bien, debe considerarse como un esquema orientativo (Peters, 1982, pág. 44). Como dijere Harold Lasswell (1956), iniciador de los estudios en PP: “*classifications are serviceable when they are tentative and undogmatic, and when they guide scholarly activity*” (pág. 2)⁷.

⁶ Ciclo de las Políticas Públicas. Traducción propia.

⁷ Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían la actividad académica. Traducción propia.

Ahora bien, en relación al ciclo de las políticas públicas (*Policies Cycle*), al igual que como sucediera con la definición de PP, distintos teóricos y desde distintas perspectivas, han intentado definir y esquematizar el ciclo dividiendo el proceso de una PP en diferentes etapas. Entre los principales teóricos se encuentran: Jones (1970), Brewer (1974), Anderson (1975), Howlett y Ramesh (1995), Roth, (2008) y otros; como puede observarse en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1. Etapas del Ciclo de las Políticas Públicas según distintos autores en orden cronológico.

	TEÓRICO	AÑO	OBRA	ETAPAS
1	Herbert Simon	1945	<i>Administrative Behavior</i>	• Inteligencia • Diseño • Decisión
2	Harold Lasswell	1956	<i>The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis</i>	• Inteligencia • Recomendación • Prescripción • Invocación • Aplicación • Terminación • Evaluación
3	Charles Jones	1970	<i>Introduction to the Study of Public Policy</i>	• Percepción • Definición • Organización • Representación • Formulación • Legitimación • Aplicación • Reacción • Evaluación
4	Garry Brewer	1974	<i>The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline</i>	• Iniciación • Estimación • Selección • Implementación • Evaluación • Terminación
5	Judith May y Aaron Wildavsky	1978	<i>The Policy Cycle</i>	• Fijación de la agenda • Análisis de la cuestión • Implementación

				• Evaluación • Terminación
6	William Dunn	1981	<i>Public policy analysis: an introduction</i>	• Establecimiento de la agenda • Formulación (de alternativas) • Adopción (de una opción) • Presupuestación • Implementación • Evaluación
7	James Anderson	1985	<i>Public Policymaking: An Introduction</i>	• Formación de la Agenda • Formulación • Adopción de la política • Implementación • Evaluación
8	Michael Howlett y M. Ramesh	1995	<i>Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems</i>	• Establecimiento de la agenda • Formulación • Decisión • Implementación • Evaluación
9	André-Noël Roth D.	2008	<i>Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?</i>	• Definición del problema y construcción de la agenda • Formulación • Decisión o legitimación • Implementación • Evaluación
10	José Luis Méndez M.	2020	<i>Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina</i>	• Problematicización • Diagnóstico • Formulación • Ejecución • Evaluación

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar (1993) Méndez (2020), Pastor (2014) y Vivas et al. (2014).

Una vez conocidas las distintas propuestas sobre el ciclo de las PP, surge la necesidad de presentar una propuesta propia con relación a este ciclo, esta propuesta contempla, a manera de síntesis, las visiones arriba enunciadas haciendo especial énfasis en las visiones más contemporáneas de la tabla, como son la propuesta de André-Noël Roth D. (2008) y la de José Luis Méndez M. (2020). De esta manera, el ciclo de las PP sugerido para esta investigación es el siguiente:

Diagrama N° 2. Ciclo de las Políticas Públicas.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en este ciclo propuesto, la primera etapa se denomina *problematicación e inclusión en la agenda*, esta etapa inicial fue descrita líneas arriba en detalle. Allí se la definió como aquella fase en la cual distintos actores sociales pugnan por establecer la definición más aceptada del problema y la prioridad de éste en ser atendido por las instituciones públicas. De esta forma, un problema social adquiere relevancia pública y se transforma en objeto de acción estatal, lo que se conoce en PP como inclusión del problema en la agenda de gobierno.

La segunda etapa se denomina *diagnóstico* o etapa de valoración, en el ciclo propuesto líneas arriba se la ha separado de la etapa de formulación como sugiere Méndez (2020), pero

algunos teóricos como Roth (2009) y Anderson (1984) establecen que esta etapa pertenece a la formulación de la política, lo cual, si bien es cierto, se ha decidido separar esta fase en particular debido a que la contribución que hace la presente investigación a la *Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Departamento de Nariño, 2022-2034*; se realiza en relación a esta fase en concreto, por esto, puede decirse que se ha pensado el ciclo más en términos analíticos que formales, para que el lector pueda identificar exactamente el aporte a la política prenombrada. No obstante, se puede considerar a la etapa diagnóstica como parte inicial y consustancial a la etapa de formulación.

De esta manera, se puede señalar que la etapa de diagnóstico consiste en un tipo de evaluación *ex ante*, es decir antes de la implementación de la política, en la que se identifica y delimita claramente la situación problemática, los actores que intervienen en ésta, se definen las causas, efectos y las posibles alternativas de solución que pueden hacer frente a la problemática (Leyva y Olaya, 2022, pág. 50), para esta tarea, también es necesario una propuesta de presupuesto, en la que se establecen los posibles costos de financiación de la política (M. Rodríguez, 2021, pág. 168). Al respecto, se debe aclarar que el aporte que hace la presente investigación a la PP arriba enunciada no contempla la propuesta de presupuesto, pues dicha propuesta fue cubierta por el equipo de contables de la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño.

La tercera etapa es la *formulación* como tal de la política, esta etapa surge a partir de los resultados determinados en la fase diagnóstica. La formulación es muy importante, ya que en esta etapa el decisor⁸ dispone qué hacer con el problema, para esto, se evalúan las alternativas de

⁸ El concepto de decisor, que se toma de Roth (2009), es un concepto bastante complejo en un sistema político democrático, pues, en la etapa de formulación se podría señalar que el decisor es el Gobernador de Nariño, es él quien debe iniciar el proceso de formulación y presentar el documento de jurídico-formal de la Política Pública a la

solución entregadas a la institución pública en el diagnóstico, se selecciona la alternativa o alternativas más adecuadas para la solución del problema y se definen los objetivos y las metas de la PP en cuestión, así como sus respectivos indicadores (González y Gómez, 2007, págs. 79-80). Es importante aclarar que si el problema no está correctamente identificado y delimitado y si no se han establecido correctamente las causas de éste o las alternativas no correspondan a la realidad, es muy probable que la formulación de la política presente errores y no se pueda implementar de forma eficaz (Leyva y Olaya, 2022, pág. 55).

La siguiente etapa se denomina *legitimación* o también se la conoce en la literatura como etapa de adopción. En esta etapa se debe resaltar la tarea del *policy maker*⁹, pues éste con su equipo de trabajo debe lograr la articulación de la política al Plan Nacional de Desarrollo y, para el caso de políticas regionales, al Plan de Desarrollo Departamental; de igual manera, la política tiene que ajustarse al mandato constitucional. Posteriormente, se entra en una segunda fase de aprobación en donde el documento jurídico formal de política se presenta a los tomadores de decisiones, para el caso de la presente *Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Departamento de Nariño, 2022-2034*, el documento se presenta a la Asamblea de Nariño, ente que propondrá cambios. Finalmente, y con el ánimo de “garantizar la participación ciudadana y de grupos de interés” se convoca a la sociedad civil en general, a los actores políticos, a los movimientos sociales y a los demás interesados para conocer la propuesta de PP a los que ha llegado la institucionalidad (Leyva, 2023, pág. 18). Para el caso que nos compete, la Gobernación de Nariño ha dispuesto de distintos espacios en las ciudades principales del departamento: San

Asamblea de Nariño. En la etapa posterior, de legitimación, el decisor, sería la Asamblea de Nariño, quien revisa el documento y propone los cambios respectivos.

⁹ Hacedor de política o quien elabora la política, usualmente es un equipo de trabajo.

Juan de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y La Unión; para que se viva un proceso de validación comunitaria e institucional de la PP prenombrada.

La quinta etapa se denomina *implementación*, también es conocida como etapa de ejecución. Esta etapa puede definirse como el momento en que se materializan los objetivos de la PP y se prevé alcanzar las metas formuladas en el documento formal de la política, a través de acciones concretas de intervención en la sociedad civil (Pressman y Wildavsky, 1984, pág. 54-55). Es importante aclarar que no siempre se logra alcanzar las metas señaladas en la política, lo que genera una “brecha o déficit de implementación” y un descontento generalizado de la sociedad civil frente a los resultados reales de la política. Esto puede suceder por falta de capacidad institucional por parte del ente público, fallas en la fase anterior de formulación, falta de recursos o por la renuencia de los actores implicados a cambiar su comportamiento, entre otras (Pinzón, 2023, págs. 129-130).

Finalmente, la etapa de *evaluación* hace alusión a la eficacia, eficiencia y efectividad de la política. En esta etapa, el analista y su equipo de trabajo se detienen en la medición del impacto esperado de la política, con el objetivo de determinar si ha sido o no capaz de “provocar los efectos esperados, con base en datos y opiniones sobre lo que efectivamente” ha sucedido en su implementación” (Cardozo, 2013, pág. 43), a este tipo de evaluación se la conoce como “evaluación a nivel de impactos” (Roth, 2009, pág. 156). Existe otros tipos de evaluación, como la denominada “evaluación a nivel de eficiencia” que tiene como objetivo indagar en los hechos ocurridos durante la implementación para determinar, desde una lógica costo-beneficio, la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos planteados en la política (pág. 158). Un tercer tipo de evaluación es la denominada “evaluación a nivel de satisfacción”, ésta prevé analizar si efectivamente se logró resolver el problema público señalado en la política (pág. 158). Existen

otros tipos de evaluación, pero este no es el lugar para detenerse en ello. Conviene en afirmar, a manera de conclusión, que todos los tipos de evaluación buscan desde distintos matices, perspectivas e intereses de investigación ahondar en el conocimiento del cumplimiento de la política durante su fase de implementación.

El Problema de Gobernanza Territorial en Nariño, la Política Pública como Interlocución entre Gobierno y Ciudadanía

Antes de centrarse en una definición técnica sobre la noción de *gobernanza territorial*, conviene descomponer este concepto en las palabras que lo constituyen internamente: la noción de gobernanza y su marco territorial o local. Respecto a la noción de gobernanza, se puede afirmar que este concepto se destaca por “su carácter polisémico” (Farinós, 2008, pág. 12), lo cual, muchas veces, induce a dudas o interpretaciones erróneas. No obstante, se puede vislumbrar al menos tres visiones distintas sobre el concepto de gobernanza, las cuales se detallarán a continuación en orden cronológico.

La primera visión sobre gobernanza, que se puede considerar como origen de esta categoría, es una visión que nace dentro de un marcado tinte neoliberal. Esta categoría se origina hacia la década de 1970 en el contexto de la guerra fría, la categoría nace como intento de profundizar la democracia alrededor del mundo. Este concepto prevé un viraje en el papel tradicional del Estado, como autoridad jerárquica y altamente burocrática, hacia un Estado más flexible, que se reconoce por su “descentralización de la administración pública”, la transformación del gobierno en un “órgano más técnico que político” y una apertura del gobierno a la coparticipación de su ejercicio con los organismos internacionales (Launay, 2005, pág. 93).

En esta visión de gobernabilidad democrática se puede apreciar, además, las siguientes características identificadas por Roitman (2001):

Políticas de ajuste económico, de flexibilidad laboral, de privatización y desnacionalización de la economía. Se han practicado políticas sociales y reformas del Estado [...] a fin de mantener el orden y garantizar la paz social necesaria para aplicar proyectos de corte [neo]liberal (pág. 29-30).

La segunda visión que se tiene respecto a la gobernanza aparece hacia la década 1980, esta visión es de corte más crítica respecto a la postura neoliberal. En esta visión la gobernanza se entiende como una forma de “dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas” (Camacho, 2020, pág. 9), es decir, se entiende que la autonomía del Estado es relativa, y éste está inserto en una compleja red de múltiples actores, entre los que se encuentra el sector privado, el mercado, diversas organizaciones civiles, los organismos internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El papel del Estado se prevé como ente regulador en esta compleja red de actores, por su parte, los mecanismos de regulación antes que a la sanción recurren a la creación y fomento de estímulos conductuales (Kickert citado por Căjvăneanu, 2011, pág. 82), similar a la noción de poder en Foucault (1997):

¿El poder es algo que se posee, que se adquiere, que se cede por contrato o por la fuerza, que se enajena o se recupera, que circula, que irriga tal región y evita tal otra? ¿O bien, al contrario, para analizarlo hay que tratar de poner en acción instrumentos diferentes? [...] el poder se ejerce, circula, forma una red, [...] lo importante es no hacer una especie de deducción del poder que parta del centro y trate de ver hasta dónde se prolonga [...]. No

hay un sujeto central de poder, sino que el poder está disperso y capilarizado (págs. 27-39).

Finalmente, se tiene una última visión sobre la gobernanza, esta visión es de corte posmoderno, en donde la complejidad social, el pluralismo y el neoinstitucionalismo, sobre todo en las propuestas de Douglas North y Joseph Stiglitz, son sus principales fuentes de inspiración (Bevir, 2013, págs. 180-184; Căjvăneanu, 2011, págs. 98-103). En esta visión posmoderna de la gobernanza, la complejidad de la sociedad aparece tanto en el ámbito administrativo como económico y tecnológico, esta complejidad ha suscitado un cambio en las funciones tradicionales del Estado, hecho que abre paso a procesos de negociación más plurales entre el sector público, actores privados y la sociedad civil en general. Desde esta perspectiva pluralista y posmoderna, la gobernanza se entiende como aquel proceso de toma de decisiones públicas basado en acuerdos, en donde el papel del consenso, la negociación, la intercomunicación y la argumentación son vitales; estos procesos están orientados a la formulación e implementación de políticas públicas integrales e incluyentes (Rhodes, 2000, págs. 68).

El hecho de que la formulación de políticas se base en la participación de diferentes sectores y el diálogo entre ellos, favorece que las políticas gocen de mayor legitimidad al ser el producto de los actores implicados y de mayor efectividad y pertinencia por parte de la ciudadanía, además, esto abarata los denominados “costes de información” necesarios para la formulación de políticas, pues el Estado ya no está obligado a cuantiosas inversiones en esta tarea, sino que, por el contrario, cuenta con enlaces aliados (*Advocacy Coalition*) que facilitan su labor (Căjvăneanu, 2011, págs. 99; Estévez y Esper, 2008, págs. 12). Dentro de este marco de ideas, el deber del Estado se contempla en ser ese coordinador estratégico que garantice la participación y diálogo entre el sector público, el sector privado (incluyendo el mercado) y la sociedad civil en general (Rhodes, 2000,

pág. 72). Cabe aclarar que esta última visión sobre la gobernanza es la que se retoma para esta investigación. Como puede notarse con mayor detalle en el Diagrama N° 3.

Diagrama N° 3. Interacción entre sectores comprometidos en el desarrollo de la gobernanza.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, llegados a este punto la pregunta sería ¿cómo medir el grado de gobernanza en Nariño? ¿Cuáles son las garantías que tiene que brindar el Estado para fungir como coordinador estratégico frente a ese dialogo plural con la sociedad civil y el mercado? Al respecto, se puede afirmar que distintos organismos internacionales han intentado medir con un éxito relativo la gobernanza en el plano nacional e internacional, entre estos organismos se destacan: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre otros (INEGI, 2017); estableciendo para la tarea de medición de la gobernanza distintas dimensiones e indicadores conforme a sus propuestas concretas. Este éxito es relativo debido a que muchas de estas mediciones no han implementado un enfoque territorial en su labor, tarea que esta investigación desea superar.

Para la consecución de esta investigación se toma como base la propuesta del PNUD (2022), ya que la formulación de la *Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del departamento de Nariño, 2022-2034*; que está a cargo de la Gobernación de Nariño se realiza en coautoría con PNUD, institución que brindo asesoramiento técnico y profesional. La propuesta de PNUD (2022) que acoge esta investigación está expuesta en la obra *Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 Development Framework*¹⁰.

Se puede afirmar que este trabajo es una pormenorizada síntesis de las mediciones internacionales en torno a la gobernanza democrática realizadas por esta institución desde 1991. Este documento se centra en medir la gobernanza democrática con relación a la calidad institucional “*institutional quality*” que ofrecen las instituciones públicas. Debido a que la calidad institucional, considera PNUD, es el motor del crecimiento y desarrollo socioeconómico para las naciones, especialmente las naciones consideradas frágiles o fallidas “*failed states*”, en donde se encuentran muchos países de Latinoamérica que, si bien no son fallidos, si son Estados frágiles por su alta exposición al crimen y la violencia (pág. 1); para el caso del sur occidente colombiano,

¹⁰ Midiendo la democracia y la gobernanza democrática en un marco de desarrollo post-2015. Traducción propia.

en especial, el departamento de Nariño, la exposición al crimen y la violencia es un factor crucial que debe ser atendido, pues así ha sido señalado por las comunidades en diálogo con la Gobernación.

Para realizar la medición de la gobernanza, PNUD (2022) desagrega esta categoría en las siguientes dimensiones:

- a) Participación e inclusión: existen mecanismos para que todos los ciudadanos participen e influyan en las decisiones tomadas por el gobierno que afectan y conciernen con el desarrollo de la propia vida de los ciudadanos.
- b) Receptividad de las instituciones de gobierno: el gobierno escucha y comprende las necesidades, opiniones y demandas de los ciudadanos, además, responde de manera oportuna y eficaz a las necesidades planteadas por éstos.
- c) Prácticas de gobernanza democrática: la actuación del gobierno se basa en la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la transparencia procesal/legal y lucha anticorrupción (pág. 17).

Como puede observarse, las dimensiones de gobernanza democrática señaladas por PNUD (2022) exigen un esfuerzo investigativo bastante amplio, razón por la cual el aporte de la presente investigación se ciñe a las dimensiones de participación y derechos humanos. Dejando las demás dimensiones a otros profesionales y practicantes de la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño. Con relación a la fragilidad institucional en materia de crimen

organizado y violencia, esta dimensión se la entenderá como *causas estructurales* de la problemática de gobernanza y también se hará el respectivo aporte a esta dimensión.

Ahora bien, es el momento de aclarar cual es el marco local o territorial de la gobernanza, para esto, se podría iniciar afirmando que el territorio es aquel lugar donde “las personas viven y [...] desarrollan sus actividades”, un lugar determinado con el cual las personas se identifican. Lo local, puede entenderse como aquél “territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente” por las personas que lo habitan y recrean (Revesz, 2009, pág. 41).

En este sentido, después de haber dilucidado el concepto de gobernanza, puede entenderse la gobernanza local o territorial como aquella forma de gestión y planificación de las dinámicas territoriales con miras a la toma de decisiones públicas de orden municipal o regional. El deber de las autoridades públicas de orden regional y local se contempla en la capacidad de coordinación, articulación e involucramiento de “la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada” (pág. 39), que se caracteriza por un marcado protagonismo en el diálogo, la negociación y la comunicación, a partir de la interacción de distintos actores locales que convergen en “la elaboración de una visión territorial compartida” (Farinós, 2008, págs. 14-15).

Metodología

La primera etapa de trabajo con las comunidades nariñenses fue una fase de empoderamiento en donde se recurrió a instaurar distintas mesas de trabajo sobre participación ciudadana y derechos humanos en las 13 subregiones del departamento de Nariño, de la siguiente manera:

1. *Subregión Centro*: comprende los municipios de San Juan de Pasto, Chachagüí, La Florida, Nariño, Tangua y Yancuanquer.
2. *Subregión Guambuyaco*: comprende los municipios de El Peñol, El Tambo, La Llanada y Los Andes.
3. *Subregión Juanambú*: comprende los municipios de Arboleda, Buesaco, La Unión, San Lorenzo y San Pedro de Cartago.
4. *Subregión La Cordillera*: comprende los municipios de Cumbitara, El Rosario, Leiva, Policarpa y Taminango.
5. *Subregión La Sabana*: comprende los municipios de Guatarilla, Imués, Ospina, Sapuyes y Túquerres.
6. *Subregión Abades*: comprende los municipios de Providencia, Samaniego y Santacruz.
7. *Subregión Exprovincia de Obando*: comprende los municipios de Aldana, Contadero, Córdoba, Cuaspud Carlosama, Cumbal, Funes, Guachucal, Gualmatán, Iles, Ipiales, Potosí, Puerres y Pupiales.

8. *Subregión Occidente*: comprende los municipios de Ancuya, Consacá, Linares y Sandoná.
9. *Subregión Pacífico Sur*: comprende los municipios de Francisco Pizarro y Tumaco.
10. *Subregión del Piedemonte Costero*: comprende los municipios de Mallma y Ricaurte.
11. *Subregión Río Mayo*: comprende los municipios de Albán, Belén, Colón, Tablón de Gómez, La Cruz, San Bernardo y San Pablo.
12. *Subregión Sanquianga*: comprende los municipios de El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera y Santa Bárbara.
13. *Subregión Telembí*: comprende los municipios de Barbacoas, Magüí Payán y Roberto Payán.

La prenombrada fase de empoderamiento estuvo a cargo de los funcionarios de la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño, además, contó con el acompañamiento de los estudiantes en modalidad de pasantía del programa de Derecho de la Universidad de Nariño. De esta manera, las comunidades fueron capacitadas sobre participación ciudadana y derechos humanos, de la mano de los estudiantes de la Universidad de Nariño, haciendo válida la cooperación entre universidad pública, ciudadanía y Estado.

La segunda etapa fue de *diálogo con las comunidades* de Nariño, para esto, se instauraron distintas mesas de trabajo denominadas *diálogos territoriales* en las 13 subregiones del departamento. La técnica que se usó fue de *grupos focales*, en donde se identificaron las causas, los efectos y las alternativas de solución para el problema de gobernanza territorial en Nariño, que comprende las dimensiones de participación ciudadana, derechos humanos, entre otras; en cada municipio perteneciente a las 13 subregiones prenombradas. Esta fase estuvo a cargo de los funcionarios de la Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos en colaboración con estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca. Es importante dejar constancia que no en todos los municipios se pudieron realizar los *diálogos territoriales* debido a circunstancias de orden público o porque el equipo de trabajo recibió ataques en su integridad física o emocional.

Se eligió la técnica de grupos focales, dentro de los métodos cualitativos, ya que esta técnica permite la producción de datos, no sólo sobre el contenido de la problemática en particular, sino también sobre “el proceso de interacción, negociación y afirmación” a través del cual se diagnosticó la problemática de gobernanza territorial (Munday, 2006, pág. 90). Con el objetivo de favorecer el diálogo y la concertación de la visión territorial compartida en torno al problema público y las posibles soluciones para el mismo. De esta forma, a manera de instrumento se construyó el siguiente formato de recolección de información primaria:

**INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN Y REGISTROS DE FUENTES
PRIMARIAS**

Situación socialmente problemática:

Débil acceso a goce efectivo de la participación ciudadana en la población del municipio de:

CAUSAS: ¿Por qué existe el problema?

EFFECTOS: ¿Cómo lo afecta el problema (individual, familiar, colectivo)?

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN (Propuestas para solucionar el problema)

ACTORES (que intervienen en la posible solución de la problemática)

La última etapa de la investigación consistió en la sistematización y análisis de la información recabada en el instrumento de consolidación de fuentes primarias utilizado en cada grupo focal. Para esto, se hizo uso del software Atlas.ti en su versión 9.7 con el objetivo de codificar la problemática asociada a la participación ciudadana, los derechos humanos y la corrupción en el departamento de Nariño e identificar las tendencias presentes en las respuestas que entregó la comunidad en cada subregión del departamento.

Diagnóstico sobre la problemática de Gobernanza Territorial en el departamento de Nariño

Problemática Pública en torno a la Participación Ciudadana en Nariño

Causas de la problemática

En el departamento de Nariño los ciudadanos expresan que las comunidades en su mayoría desconocen los mecanismos de participación que se conciben como deberes y derechos constitucionales, esto muchas veces impide que puedan incidir en la construcción de políticas públicas y toma de decisiones de los gobiernos municipales y departamental. Este desconocimiento es un problema estructural, pues desde las mismas instituciones educativas no se forma a los estudiantes en este tipo de competencias cívicas, lo cual genera que los ciudadanos luzcan ajenos y desinteresados de espacios de participación importantes en los cuales puedan expresar sus conocimientos y propuestas para mejorar las condiciones de vida de sus comunidades.

Otra dificultad asociada a la deficiente participación efectiva de la ciudadanía se refiere a que muchos órganos que el estado debe promover por norma, como son los consejos de planeación territorial, los consejos de mujeres, concejos de cultura, consejos de juventudes, comités de veedurías entre otros, carecen del apoyo real por parte del Estado, esto evidenciado en cosas mínimas como la falta de escenarios y logísticas para su funcionamiento.

También una percepción muy generalizada, se refiere a que la falta de cumplimiento del estado a los acuerdos firmados con las comunidades organizadas como las juntas de acción comunal, las organizaciones campesinas, los consejos comunitarios y comités de veeduría entre otros, lo cual no solo termina desgastando y manoseando los procesos participativos, sino que además termina golpeando la moral colectiva de sus organizaciones.

No obstante las dificultades en relación a la participación ciudadana, no solo se circunscriben al relacionamiento con los órganos promovidos por el estado, sino que a nivel de las comunidades también se hace común ver como órganos representativos como las juntas de acción comunal, las juntas de administración local o las asociaciones de juntas, suelen tener actitudes excluyentes a nuevos liderazgos que quieran aportar, en donde especialmente los jóvenes quedan relegados a cargos que están por fuera de la toma de decisiones y la verdadera incidencia social.

Se tiene la impresión de que hace falta el apoyo e incentivos por parte del estado a los líderes sociales, esto con el ánimo de motivarlos y fortalecer la capacidad de gestión, de ahí que la mayoría de las personas que están en cargos de elección comunal, trabajan con recursos que salen de sus bolsillos sin ningún apoyo gubernamental o de sus comunidades.

Las dificultades que tienen los entes de gobierno para comunicar y hacer pedagogía sobre los espacios de participación se reflejan en que por lo general siempre son las mismas personas las

que se atornillan en esos espacios, lo que poco a poco impacta en el interés y confianza de otros sectores sociales que quieran interactuar en tales escenarios de discusión y participación. Uno de los espacios de participación en los cuales las comunidades deberían participar de manera decidida, es en la construcción de los Planes de Desarrollo en los municipios; sin embargo, también se evidencia un gran desinterés por lo público, apatía, desconocimiento, intereses políticos y resistencia por parte de las comunidades.

El sectarismo en la participación ocasionado por las elecciones políticas es otro dilema que se hace extensivo en el departamento, pues se ha normalizado la práctica en la cual los gobiernos electos solo invitan a sus simpatizantes a procesos importantes como la formulación de planes de desarrollo, distribución de presupuestos para obras y rendición de cuentas.

Por otra parte, hay una sombra oscura que posa sobre los espacios de participación, y es la que se refiere al conflicto armado y los grupos armados al margen de la ley, quienes, con sus acciones violentas y control territorial, infunden temor y miedo ante los líderes sociales, lo cual en constantes ocasiones ha llegado a consecuencias más graves como el asesinato y desaparición de quienes no estén de acuerdo con tales estructuras. y asesinatos en contra de los líderes sociales y participantes de los acuerdos. Es sin duda limita la participación en zonas como el Piedemonte, la Costa Pacífica, la Cordillera, Abades y el Norte de Nariño, lo que se potencia debido a la desconfianza en las autoridades y las entidades públicas, esto debido a su inoperancia y muchas veces complicidad con estos grupos armados ilegales.

Efectos generados por la problemática en las comunidades

Según las comunidades se deberían dar garantías sociales e institucionales para provocar una participación abierta en donde se incluyan todos los sectores sociales priorizando a las juventudes, quienes quieren refrescar estas instancias con nuevas ideas nuevas que contribuyan a la construcción de políticas y procesos sociales innovadores. Para brindar estas garantías se hace necesario que el gobierno invierta recursos financieros y logísticos que permitan su operatividad y sostenibilidad, además de crear políticas que garanticen la seguridad y la vida de los líderes sociales.

La limitación en la participación ciudadana ocasiona que solo uno pocos se sienten a decidir el desarrollo el desarrollo y el futuro de los territorios, con lo cual se perjudican los procesos de planeación que se cierran a visiones sesgadas, parcializadas y pocas integradoras de la realidad. Por la carencia de una participación amplia y constante, los tiempos de la formulación y ejecución de las políticas públicas quedan en la atribución casi total de los entes territoriales, esto además de que las respuestas institucionales no llegan propiamente a quienes tienen que llegar, en especial los sectores vulnerables con enfoque diferencial.

Las falencias en los procesos de participación ciudadana también abren un gran boquete al fortalecimiento de las prácticas de corrupción, pues en ausencia de los actores de control, los recursos públicos quedan a merced del manejo indiscriminado de sectores políticos que canalizan las inversiones en favor de sus intereses propios y particulares que les prestaron favores políticos o financieros.

Ante un accionar ineficiente del Estado en los territorios y la ausencia de una participación activa de la ciudadanía, la pérdida de credibilidad y confianza en la institucionalidad va tomando

fuerza, acentuándose las problemáticas en las regiones tales como la falta de oportunidades, bienestar de las comunidades y jóvenes sin alternativas que toman caminos equivocados como el de la violencia o el narcotráfico.

Alternativas para una posible solución de la problemática

Se precisa una reinterpretación y reestructuración de los modelos formales de educación, que propendan por incluir materias que promuevan la participación social y el liderazgo entre estudiantes. De igual manera se deben impulsar procesos flexibles de formación popular dirigidos a líderes sociales, miembros de juntas de acción comunales, mujeres, campesinos etc, de tal manera que se consolide una sociedad más empoderada de los mecanismos de participación social.

El estado debe brindar las garantías para la participación activa de la ciudadanía, dando apertura a procesos de gobernanza que construyan de abajo hacia arriba y permita mayor asertividad a la inclusión de las comunidades. Organismos de participación de jóvenes, mujeres, campesinos, indígenas, afros, sectores culturales, ambientalistas etc, deben contar con los mínimos vitales para su funcionamiento como organismos consultivos del gobierno, logrando una verdadera incidencia en la construcción de lo público.

La ciudadanía también sensibilizarse y empoderarse sobre la importancia de incidir en la formulación de planes de desarrollo y políticas públicas, permitiendo de esa forma que las ansiedades ciudadanas queden inscritas en las agendas públicas de desarrollo local y regional. Igualmente, las comunidades por medio de sus juntas de acción comunales y sus juntas administradoras locales, deben exigir y hacer respetar su dignidad para participar en la distribución

de presupuestos y asignaciones de proyectos de desarrollo, pues estos órganos son los representantes más directos en los barrios y veredas.

Respecto a los Planes de Ordenamiento territorial, también den ser formulados de la mano de la ciudadanía, pues en estos instrumentos de planificación quedan definidas líneas fundamentales en relación al desarrollo del urbanismo, la infraestructura estratégica, los equipamientos sociales, el desarrollo económico etc, por lo cual tales decisiones deben abrazarse con la consulta de la mayor cantidad de sectores de interés que aporten y ayuden a trazar los horizontes colectivos de los municipios y el departamento.

El liderazgo comunitario se plantea como una labor altruista y ad honorem, pues se trata de un servicio solidario a la comunidad. Sin embargo, se pide que se tengan en cuenta algunos mínimos estímulos por parte del estado, por ejemplo, la dotación de los elementos logísticos que son fundamentales para el funcionamiento de los organismos comunales y las organizaciones sociales.

Problemática Pública en torno a los Derechos Humanos en Nariño

Causas y efectos generados por la problemática en las comunidades

En Nariño, se presenta una vulneración al derecho a la vida por parte de grupos armados ilegales, Existe el temor a decir la verdad debido al riesgo de ser asesinado, sobre todo en la región de la costa pacífica y el pie de monte costero. Además, la defensa de los derechos ambientales, como la tala ilegal de madera y la contaminación del agua, pone en peligro la vida de las personas. Por otro

lado, las garantías para la protección de la vida, la seguridad y la integridad son débiles. Las instituciones públicas no responden adecuadamente a las denuncias, y las personas que abandonan el territorio no tienen garantizadas condiciones dignas de vida. Como efecto puede señalarse la falta de garantías para la protección de la vida, la seguridad y la integridad. Las denuncias no obtienen respuesta por parte de las instituciones públicas, y las personas que abandonan el territorio no tienen condiciones adecuadas para una vida digna.

Además, en Nariño, se observa represión por parte de la fuerza pública hacia las manifestaciones públicas y pacíficas. Esto ha llevado a la desarticulación y desconfianza entre la fuerza pública y las comunidades. Se han registrado muertes y asesinatos de personas que se movilizan de manera pacífica y defienden los derechos de las comunidades. Poniendo en vilo el derecho humano a la libre expresión. Además, se han identificado amenazas dirigidas a aquellos que participan activamente en reuniones y denuncian casos de vulneración a los derechos humanos.

Respecto a la libertad de expresión, culto y credo, prensa, opinión e información se observa que en Nariño existe presencia de actores armados ilegales que restringen la libertad de expresión, decidiendo qué se puede decir y qué no, esto se presente en regiones rurales y apartadas de la capital San Juan de Pasto o de ciudades importantes como Ipiales o Túquerres. Los casos más emblemáticos se presentan en los municipios de Policarpa y La Cruz. Se puede afirmar que actores armados controlan las dinámicas sociales, económicas y políticas del territorio. Como resultado, se limita el derecho a expresarse libremente por temor a ser asesinado, especialmente cuando se denuncian casos de afectación al medio ambiente.

En cuanto al derecho a elegir y ser elegido se nota que en el departamento los grupos armados ilegales controlan gran parte de las elecciones populares, decidiendo a quién apoyar y a quién no. El sistema electoral es débil y no permite elecciones transparentes, y las denuncias no obtienen respuesta debido a la corrupción que ha permeado a los funcionarios. Como consecuencia, se eligen gobernantes que no representan las necesidades de la población, se perpetúan dinámicas poco transparentes en las elecciones y se produce un aumento de la pobreza en la región debido a la desviación de los recursos públicos. Esto genera desconfianza en las instituciones, lo que lleva a que las personas prefieran no denunciar las prácticas de corrupción electoral.

Con relación al derecho a la igualdad y no discriminación se pudo percibir que el Estado desconoce las realidades territoriales. Las políticas y los diversos instrumentos y acciones de la función pública muchas veces están desconectadas de la realidad territorial, lo que genera una mayor vulneración de los derechos humanos. Además, los proyectos y la inversión no son una prioridad en estos territorios. Esto conlleva a un aumento de la desigualdad social en los territorios, ya que el gobierno invierte más en otras regiones céntricas y en la capital y deja a estos municipios más apartados en el olvido.

Respecto a los derechos económicos, la falta de empresas y microempresas, junto con el alto grado de informalidad y desempleo en la región, son obstáculos para el ejercicio efectivo del derecho al trabajo. La producción agrícola, que es la principal actividad económica de la región, carece de un nivel técnico adecuado, lo que limita el desarrollo económico. En este sentido, se vulnera la plena efectividad del derecho al trabajo. El comercio se lleva a cabo en las regiones costeras principalmente a través del transporte fluvial, sin embargo, las condiciones de este medio

de transporte son deficientes, con relación a los municipios del interior, no se posee la infraestructura vial adecuada para que las mercancías puedan fluir entre municipios de forma eficiente, en los sectores más apartados el transporte de mercancías se sigue haciendo a través de vehículos de tracción animal.

En consecuencia, se produce un ingreso mayoritario de la población a los grupos armados ilegales o a actividades económicas al margen de la ley, como el narcotráfico, con el objetivo de cubrir sus necesidades básicas que no son cubiertas por las actividades económicas legales. Esto resulta en un aumento de la pobreza, la marginación y la exclusión en el departamento.

Con relación a los derechos sociales, en el departamento se vulnera el pleno ejercicio del derecho a la educación, ya que no es accesible para la mayoría de la población, especialmente a nivel técnico y universitario, lo cual afecta principalmente a la población joven en especial en población afrodescendiente e indígena, también se vulnera el derecho a la educación propia, ya que la educación impartida no reconoce las realidades y potencialidades del territorio.

Asimismo, se vulnera el libre ejercicio del derecho a la salud, ya que la región no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar una asistencia médica global en municipios y ciudades que no son de población mayoritaria. Los centros de salud carecen de infraestructura adecuada y personal capacitado para atender a los pacientes, y el transporte de enfermos es deficiente en estas zonas.

Con relación a los derechos culturales se ha notado en el departamento que en regiones de una amplia diversidad cultural la responsabilidad del Estado en proteger y preservar la diversidad étnica y cultural de la nación es ausente, debido a que los diferentes conocimientos y cosmovisiones de los pueblos históricamente excluidos son invisibilizados. Prueba de ello son las

asignaturas impartidas en las instituciones educativas de estas regiones que desconocen la diversidad y promueven una educación homogénea que ignora las realidades y particularidades del territorio, así como la población diversa que lo habita. Como resultado, se produce un desconocimiento de la identidad y los saberes propios, una falta de arraigo al territorio, exclusión y un desconocimiento de las potencialidades endógenas tanto del territorio como de las comunidades.

Respecto a los derechos ambientales como el derecho a un ambiente sano y la defensa del medio ambiente, se puede notar que en el departamento se presenta la tala indiscriminada de bosques, la contaminación de aguas causada por el mal uso de residuos sólidos, la ausencia generalizada de conciencia ambiental y la proliferación del monocultivo, especialmente aquel destinado a usos ilícitos. Estos factores impiden el pleno ejercicio del derecho a un ambiente sano e íntegro. Como consecuencia, se observa un crecimiento de la contaminación ambiental, especialmente en las quebradas que se ven expuestas a grandes cantidades de residuos sólidos. La presencia extensiva de los cultivos ilícitos ha llevado a la fumigación aérea con glifosato, contaminando el agua y generando un aumento en las enfermedades de intoxicación y de la piel. Además, debido a los cultivos ilícitos, se ha producido un aumento en la erosión del suelo y la contaminación de los ríos, lo cual perjudica la actividad agrícola de los pequeños agricultores rurales.

Causas estructurales de la problemática

En las zonas rurales del departamento, el Estado es el principal actor que viola los derechos de la población debido a su débil presencia en los territorios, una inversión social limitada que aumenta

la pobreza y la miseria, y el incumplimiento de los instrumentos de protección de los derechos humanos. La corrupción y la desviación de recursos públicos son las causas principales de la vulneración de los derechos humanos y un aliciente para la falta de participación ciudadana. Además, la falta de formación adecuada de la mayoría de la población, sobre todo en zonas rurales, se constituye en una barrera para la participación efectiva de los ciudadanos y para que puedan reclamar sus derechos ante el Estado.

Por otra parte, la presencia de actores armados ilegales que controlan los territorios genera atraso en las comunidades, falta de desarrollo y crecimiento económico, y un aumento en la pobreza y la miseria. Estos grupos también están involucrados en reclutamiento de niños, desplazamientos forzados, uso de minas antipersona, desapariciones, crímenes, despojo y abuso sexual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas* (1ª ed.). Grupo editorial «Miguel Ángel Porrúa».

Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2019). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Maríñez y V. Garza. *Política Pública y Democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. Porrúa.

Anderson, J. (1984). *Public Policymaking: An Introduction* (5ª ed.). Texas A&M University.

Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. University of California Press.

Birkland, T. (2001). *An introduction to policy process: Theories, concepts and models of public policy making* (5ª ed.). Routledge Press.

Căjvăneanu, D. (2011). *A Genealogy of Government. On Governance, Transparency and Partnership in the European Union* [Doctoral Dissertation, University of Trento].
https://iris.unitn.it/retrieve/55b6dbec-37ed-4bd3-a544575ef2f394d5/cajvaneanu_thesis_final_upload.pdf

Camacho, F. (2020). *Gobernanza territorial para el fortalecimiento de procesos en transición agroecológica: Caso Sumapaz-Cundinamarca* [Tesis maestría, Universidad Nacional de Colombia UNAL].
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/78103/1032445293.2020.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39–59. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-00632013000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Constitución Política de Colombia, Art. 1, Constitución Política de Colombia (1991).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

Dye, T. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. En *Understanding Public Policy* (14th ed.). Pearson.

Estévez, A., & Esper, S. (2008). *Las políticas públicas cognitivas: El enfoque de las coaliciones defensoras*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

[https://www.academia.edu/6966227/El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas](https://www.academia.edu/6966227/El_enfoque_de_las_coaliciones_defensoras_en_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas)

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2686501>

Foglia, C. (2015). *Proceso de construcción de la agenda gubernamental: El caso de la violencia en las escuelas en la provincia de Bs. As. Entre 1996 y 2013* [Tesis maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO].

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/8053>

Foucault, M. (1997). *Defender la sociedad: Curso en el Collège de France (1975-1976)* (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica FCE.

González, C., & Gómez, C. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 75–104.

<https://doi.org/10.25100/prts.v0i12.956>

Gusfiel, J. (1981). *La cultura de los problemas públicos: El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente* (T. Arijón Trad.). Siglo XXI Editores.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystems* (2ª ed.). Oxford University Press.

INEGI. (2017). Gobernanza: Una revisión conceptual y metodológica. *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, 1(8), 69.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5247/17.pdf>

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2002). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Funtional Analysis*. University of Maryland.

Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia - CINEP*, 185, 92–105.

<https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>

Leyva, S. (Ed.). (2023). *A B C de las Políticas Públicas: Kit para el diseño* (1ª ed.). Editorial EAFIT.

Leyva, S., & Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT.

<https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/163/191/572>

Lobelle, G. (2017). Políticas públicas sociales: Apuntes y reflexiones. *Alcance*, 6(14), 81–96.

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2411-99702017000300006&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: Opciones para el futuro*. CEPAUR.

Méndez, J. (2020). *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina* (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica FCE.

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1989). *Las Políticas Públicas* (F. Morata Trad.). Ariel.

Munday, J. (2006). Identity in Focus: The Use of Focus Groups to Study the Construction of Collective Identity. *Sociology*, 40(1), 89–105.

<https://doi.org/10.1177/0038038506058436>

Pallarés, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 62.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47639>

Pastor, G. (Ed.). (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Tirant lo Blanch.

Peters, G. (1982). *American Public Policy: Promise and Performance*. SAGE Press.

Pinzón, M. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: Potencialidades, limitaciones y silencios. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de*

Políticas y Acción Pública, 10(1), 125–149.

<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901>

PNUD. (2022). *Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 Development Framework* (p. 24) [Discussion Paper]. United Nations Development Programme.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementación: Cómo grandes expectativas — en Washington se frustran en Oakland* (A. Guzmán Trad.) (3ª ed.). Fondo de Cultura Económica FCE.

Revesz, B. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En H. Mazurek (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (1ª ed., pp. 33–75). Instituto Francés de Estudios Andinos UMIFRE.

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135–156.
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

Rhodes, R. (2000). Governance and Public Administration. En J. Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54–90). Oxford University Press.

Rodríguez, M. (2021). Modelo general para la creación de las políticas públicas. *Forum*, 19, 66–94. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>

Rodríguez, S. (2020). *Diseño y formulación de las políticas públicas, y el proceso de implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la región La Libertad, 2018-2019* [Tesis doctoral]. Universidad de San Martín de Porres.

Roitman, M. (2001). *Las razones de la democracia en América Latina* (2ª ed.). Ediciones Sequitur.

Roth, A. (2009). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Roth, D. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Article 33.

<https://doi.org/10.17533/udea.espo.1943>

Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas—Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. Cengage Learning.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (1ª ed.). Editorial Ariel.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Urrea, M., & Valencia, S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas. De Bardach a Noël-Roth. *Revista Criterio Libre Juridico*, 14(2), 127–134.

<https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>

Villarreal, B. (2020). *Programa de política pública desde la participación de las mujeres para prevenir la violencia doméstica en la ciudad de Tulcán* [Tesis maestría, Universidad Politécnica Estatal del Carchi]. <http://181.198.77.137:8080/jspui/handle/123456789/1044>

Vivas, Ó., Sáenz, N., & Herrera, A. (2014). Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas. En *Política pública de gestión de riesgo de desastres en Colombia: Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*. Corporación Universitaria Reformada.

Weber, M. (1922). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (4ª ed.). Fondo de Cultura Económica FCE.