



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XV Promoción
2020-2022**

**Aproximación a la configuración de desarrollo del departamento de Nariño
(Colombia) 2008 - 2019.**

Tesis para obtener el título de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Herberth J. Rivas Uasapud

Director(a) de tesis:

Dra. Alicia Puyana

Mg. Byron Paz

Lectores:

Dr. Martín Puchet

Dr. Nelson Flórez

Seminario de Tesis

Hacia una economía en contexto. Consideraciones para revisar la teoría económica, desde las experiencias del desarrollo socioeconómico latinoamericano.

Línea de Investigación: Desarrollo y dinámica socioeconómica Latinoamericana

Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, México

Ciudad de México, septiembre del 2022

Agradecimientos

*A mi madre que con su espíritu estoico labro caminos y
oportunidades...*

Contenido

Índice de gráficos.....	5
Índice de tablas	5
Índice de imágenes	6
Índice de ilustraciones	6
Resumen	7
Introducción.....	8
Capítulo 1: Del problema a la metodología de investigación.....	12
Presentación del problema	12
Objetivos de la investigación.....	18
General.....	18
Específicos	18
Estado del arte.....	19
Marco conceptual.....	29
Un enfoque “todo terreno”: las capacidades.....	29
El enfoque de las capacidades.....	32
Región	37
Las políticas públicas	39
Metodología.....	43
Capítulo 2: Las capacidades y condicionamientos del Departamento de Nariño.....	55
Las capacidades del departamento de Nariño.....	55
Entorno de desarrollo – DNP.....	56
Índice de desarrollo regional Latinoamérica – IDERE LATAM.....	58
Cifras y contexto, el departamento de Nariño - Colombia.....	66
Social y demográfico	66
Políticos	69
Institucional	73
Económicos.....	78
Fronterizo.....	81
Capítulo 3: Análisis de las políticas regionales.....	83



Los gobiernos regionales del depto. de Nariño.....	84
2008-2011	84
2012-2015	86
2016-2019	88
Las políticas regionales del departamento de Nariño	92
Seguridad	92
Bienestar y Cohesión	104
Discusión de resultados	112
Conclusiones.....	119
Referencias	123



Índice de gráficas

<i>Gráfica 1 Clasificación por región (departamento) según el índice de desarrollo regional en Colombia, 2020.</i>	63
<i>Gráfica 2 Pirámide poblacional de Nariño por sexo, 2021.</i>	67
<i>Gráfica 3 Población del departamento de Nariño 2010 - 2020 (Millones de habitantes).</i>	68
<i>Gráfica 4 Ingresos totales vs gastos totales 2008-2019 (Millones de pesos, COP)</i>	73
<i>Gráfica 5 Índice de desempeño fiscal 2007 - 2018 (Valor en puntos).</i>	74
<i>Gráfica 6 Porcentaje de ingresos que corresponde a transferencias SGP y otros 2000- 2018.</i>	75
<i>Gráfica 7 Porcentaje del gasto total destinado a inversión 2000 - 2018.</i>	76
<i>Gráfica 8 Porcentaje de inversión del gasto total en promoción de desarrollo 2011 - 2017.</i>	77
<i>Gráfica 9 Producto interno bruto - PIB 2005 - 2019 (miles de millones de pesos COP).</i>	79
<i>Gráfica 10 Producto interno bruto per cápita 2005 - 2019 (Base 2015, Miles de millones de pesos COP).</i>	79
<i>Gráfica 11 Porcentaje de contribución al PIB nacional 2000 - 2018 (Pesos corrientes, COP)</i>	80
<i>Gráfica 12 % Incidencia de la pobreza monetaria</i>	109
<i>Gráfica 13 % de incidencia de pobreza monetaria extrema 2008-2019.</i>	109
<i>Gráfica 14 Coeficiente de Gini del departamento de Nariño, 2008-2019.</i>	110
<i>Gráfica 15 % de desempleo en el departamento de Nariño 2008-2019.</i>	111

Índice de tablas

<i>Tabla 1 Región pacífico. Indicadores de condiciones de vida (Pobreza monetaria, pobreza extrema y coeficiente de Gini) y acceso a servicios públicos básicos, 2022.</i>	14
<i>Tabla 2 Conceptos del enfoque de las capacidades</i>	34
<i>Tabla 3 Articulación teórica y metodológica</i>	49
<i>Tabla 4 Operacionalización de variables</i>	51
<i>Tabla 5 Dimensiones y variables del Entorno de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación.</i>	56
<i>Tabla 6 Índice de desarrollo regional Latinoamérica para el departamento de Nariño. ...</i>	59
<i>Tabla 7 Puntuación y rango por dimensión del departamento de Nariño, según IDERE LATAM.</i>	64

<i>Tabla 8 Dinámica política del departamento de Nariño respecto a lo nacional 2001- 2020.</i>	72
<i>Tabla 9 Flujo comercial aeropuertos del departamento de Nariño, 2018.</i>	81
<i>Tabla 10 Acciones de gobierno en seguridad de la gobernación de Nariño 2008-2019.</i>	93
<i>Tabla 11 Arreglos institucionales de seguridad entre 2008 - 2019</i>	96
<i>Tabla 12 Políticas de bienestar y Cohesión de la gobernación 2008-2019.</i>	104
<i>Tabla 13 Arreglos institucionales en Bienestar y cohesión social de la gobernación 2008-2019</i>	107

Índice de imágenes

<i>Imagen 1 Tipología por departamento acorde a la metodología del Entorno de desarrollo del DNP.</i>	58
<i>Imagen 2 Clasificación de las regiones acorde a la metodología IDERE LATAM, 2020. ..</i>	61
<i>Imagen 3 Regiones con desarrollo, máximo, mínimo y promedio por país acorde al IDERE LATAM.</i>	62
<i>Imagen 4 Resguardos y comunidades indígenas del departamento de Nariño.</i>	69

Índice de ilustraciones

<i>Ilustración 1 Argumento de la investigación.</i>	43
<i>Ilustración 2 Marco analítico de la investigación.</i>	44
<i>Ilustración 3 Ruta metodológica de la investigación.</i>	48

Índice de mapas

<i>Mapa 1 Territorio del departamento de Nariño (Subregiones).</i>	66
<i>Mapa 2 Región pacífico. Índice de incidencia del conflicto armado – IICA, 2002-2019.</i>	100
<i>Mapa 3 Nariño. índice de incidencia del conflicto armado – IICA, 2002-2019.</i>	101
<i>Mapa 4 Nariño. Índice de incidencia del conflicto armado – IICA por periodo gubernamental.</i>	103

Aproximación a la configuración de desarrollo para el departamento de Nariño (Colombia) 2008 - 2019.

Herberth J. Rivas Uasapud.

Resumen

Desde la introducción de Development as Freedom, formulado por Amartya Sen, los métodos de evaluación del desarrollo, medibles o valorativos, se han enriquecido sustancialmente. A partir de este concepto, su aplicación territorial y su traducción a nivel institucional, la investigación presenta un cuerpo conceptual de capacidades, región y políticas públicas. Siendo el propósito fundamental explicar la configuración de desarrollo del departamento de Nariño (Colombia) entre 2008-2019 respecto a las acciones de gobierno emprendidas en tres periodos gubernamentales: 2008 – 2011, 2012 – 2015 y 2016 – 2019. Este estudio expone como las políticas públicas y arreglos institucionales (acciones de gobierno), desencadenan una gestión eficaz para el desarrollo. Los resultados indican que, en las áreas priorizadas, Seguridad y Bienestar y cohesión, la acción de gobierno indica resultados ineficientes para la configuración óptima de desarrollo pese a la adopción paulatina de políticas públicas a nivel institucional.

Palabras Claves: Capacidades, Región, Políticas Públicas, Gobierno, Política regional.

Abstract

Since the introduction of Development as Freedom, formulated by Amartya Sen, the evaluation methods of development, measurable or evaluative, have been substantially enriched. Based on this concept, its territorial application and its translation at the institutional level, the research presents a conceptual body of capabilities, region and public policies. Being the fundamental purpose, to explain the development configuration of the department of Nariño (Colombia) between 2008-2019 regarding the government actions undertaken in three government periods (2008 - 2011), (2012 - 2015) and (2016 - 2019). This study exposes how public policies and institutional arrangements (government actions) trigger an effective management for development. The results indicate that, in the prioritized areas, Security and Well-being and cohesion, the government action indicates inefficient results for the optimal configuration of development despite the gradual adoption of public policies at institutional level.

Palabras Claves: Capability, Region, Policy, Government, Polity, Regional Policy

Introducción

La investigación explica la configuración de desarrollo para el departamento de Nariño, sur de Colombia, en el periodo comprendido entre 2008-2019, mediante el estudio de las políticas públicas (Planes, programas y proyectos) implementadas por los gobiernos de turno a nivel regional con el objetivo de promover su propio desarrollo. El análisis de políticas públicas se encuentra centrado en aquellas dimensiones con menor capacidad acorde al índice de desarrollo regional – IDERE Latam, a saber, Seguridad y Bienestar y cohesión.

La región en mención, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), cuenta con un desarrollo moderado, un parámetro equiparable a otras regiones e incluso no distante de Bogotá, ciudad capital ajena a circunstancias extremas (como es ser epicentro de conflicto armado) y centro político – económico del país. Sin embargo, al contrastarla con el índice de desarrollo regional IDERE LATAM, donde se evidencia la disparidad regional y la desigualdad en desarrollo de cada departamento del país, la región estudiada en una escala de 0 a 1, se sitúa en un nivel medio bajo, con un coeficiente de 0,3851.

Desde esta óptica, el cuestionamiento de esta investigación plantea el complejo de vicisitudes que configuran desarrollo en una región, a través de la acción de gobierno, a partir de la siguiente pregunta: o **¿Cuál es la configuración de desarrollo del departamento de Nariño - Colombia 2007-2019, respecto a las acciones de gobierno emprendidas en tres periodos gubernamentales (2008 – 2011, 2012 – 2015, 2016 – 2019)?¹ y ¿Por qué sucede de esa forma?**

En primer lugar, se conceptúa en torno a las teorías y conceptos claves: capacidades, región y políticas públicas. Asimismo, se precisa la metodología de investigación, especificando el argumento, el marco analítico del estudio, las técnicas y la estructura del documento. Este apartado recoge documentos científicos en torno al desarrollo, desde una óptica interdisciplinar, es decir teorías y conceptos que se puedan relacionar, desde distintas disciplinas, para examinar hechos o fenómenos específicos. Selecciona el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y su traducción institucional, las nociones de región de Boisier

¹ El periodo de estudio está justificado por dos razones: 1. A partir del 2007 se homogeniza el periodo de gobierno de cuatro años para todas las estancias territoriales que tomaron posesión al año siguiente y que se mantiene actualmente; 2. La postura alternativa, cercana a la izquierda de los gobiernos que presidieron en este periodo en contraposición a la hegemonía política de centro derecha que caracteriza la instancia nacional, lo que no significa elemento crucial de desarrollo, pero si da unos matices particulares.

para la aproximación territorial de las capacidades y el marco de políticas públicas desde una visión neo institucional histórica.

La selección conceptual tiene un hilo conductor lógico y parte del enfoque de capacidades porque establece un “*un marco para evaluar y valorar los arreglos sociales, los estándares de vida, la desigualdad, la pobreza, la justicia, la calidad de vida y el bienestar*” (Comim, 2010, pág. 162); de región porque delimita y justifica el territorio elegido; y de políticas públicas porque sitúa las acciones de gobierno en planes, programas, proyectos dentro de todos los arreglos institucionales que cada gobierno emprendió para favorecer o limitar (condicionar) el desarrollo de la región.

En segundo lugar, realiza una radiografía del departamento en clave de capacidades, mediante el examen de dos índices que exponen el estado actual del desarrollo del departamento: el primero de estos es la caracterización de entorno de desarrollo del DNP (2015) y el otro es el índice de desarrollo regional IDERE LATAM (2020). El primero, denominado Entorno de desarrollo publicado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP aplicado a Colombia, donde se realiza una caracterización nacional de las potencialidades, carencias y necesidades de los entornos territoriales, estableciendo una tipología (A, B, C, D, E), con una clasificación de tres niveles (Robusto, Intermedio y temprano), ubicando al departamento en Intermedio (D). Este índice es relevante para el estudio porque precisa el estado real del departamento, una radiografía para ver y evaluar.

El segundo, el índice de desarrollo regional para Latinoamérica IDERE, realizado por una alianza de universidades, mide el desarrollo territorial por dimensiones e indicadores, estableciendo rangos y posición, ubicando al departamento en 0,38 (Medio bajo). Este indicador presenta una medición y se acopla al marco analítico presentado en esta investigación, dado que se fundamenta en la teoría de las capacidades, lo que es un insumo para explicar el desarrollo en términos valorativos y asiste a buscar otras rutas analíticas, una de ellas la presentada en este documento, enfocada en la acción de gobiernos (cristalizada en políticas).

Posteriormente, realiza un diagnóstico territorial retomando algunas variables de los indicadores mencionados y siguiendo las directrices de la planeación en el país, se elabora un análisis contextual del departamento en función de 5 dimensiones: social demográfica, política, institucional, económica y fronteriza. En cuanto a lo *social demográfico*, se

especifica la población piramidal y las etnias presentes en el territorio; *política* que presenta las características de los gobiernos regionales en contraste con el nacional; *institucional* precisa indicadores relevantes para entender la acción administrativa de la gobernación como: desempeño fiscal, ingresos y gastos; *económico*, señala que existen otras formas económicas presentes en el territorio y acentúa un análisis desde el indicador predominante, el PIB; y *fronteras*, donde se especifican datos relevantes de las fronteras existentes en el departamento: terrestre, marítima y aérea. Este apartado realiza análisis documental de documentos públicos y datos agregados de índices institucionales recolectados de entidades como el Departamento Nacional de Planeación - DNP, Banco de la República de Colombia y DANE primordialmente.

Tanto en los capítulos I y II, se encuentra la información relevante y definición del marco analítico con el cual vamos a valorar la configuración de desarrollo del departamento de Nariño. El primer capítulo aporta los conceptos y una aproximación normatividad; el segundo, las dimensiones (capacidades) a valorar con las acciones de gobierno en el último capítulo, bajo la lupa territorial, en contexto.

Metodológicamente, se retomaron aquellas dimensiones con menor puntuación en el índice de desarrollo regional IDERE Latam, a saber: Seguridad y Bienestar y Cohesión. Dado que se estableció que la acción de gobierno condiciona el desarrollo por acciones eficaces y, en función de responder al objetivo de investigación que busca explicar la configuración² de desarrollo, en concordancia a elementos conceptuales provistos de capacidades a nivel institucional (dimensión: técnico-administrativa e institucional- política) se puede desde las falencias, encontrar al mismo tiempo, sus virtudes institucionales develando así la configuración.

En tercer lugar, analiza las políticas públicas y arreglos institucionales emprendidos por cada gobierno regional en su mandato (2008 - 2011, 2012 - 2015 y 2016 - 2019) mediante el análisis de políticas públicas desde el enfoque neo institucional histórico, orientado a la

² Esta reflexión es próxima a la visión informática de configuración donde un conjunto de datos determina el valor de un sistema operativo o programa. Si no hay configuración de usuario, se asume la predeterminada, pero si el usuario la realiza, esta cambia y es susceptible a fallas como no cargar y al suceder esto se tiene que saber por qué. Desde el punto de vista de esta investigación, tenemos una configuración de desarrollo que es susceptible al accionar de gobierno, evidenciada por el índice de desarrollo regional, sabemos que funciona, pero hay apartados que no lo hacen de forma óptima (capítulo II) queremos saber porque y para ello se analizan las variables (capacidades o dimensiones) donde se falla.

política regional, refiriéndose a esta como “*las acciones emprendidas en el interior de las regiones para promover su propio desarrollo... busca concretar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el contexto nacional*” (Moncayo, 2018, pág. 135), por lo que su exposición corresponde a gobiernos subnacionales, en nuestro caso la gobernación del departamento de Nariño. Este capítulo está dividido en dos secciones para cada una de las dimensiones seleccionadas, Seguridad y Bienestar y Cohesión: la primera sección se centra en el análisis de cada gobierno con sus particularidades, tomando como referencia los informes de gestión; y el segundo apartado, contiene los arreglos institucionales producto de ordenanzas o decretos expedidos por cada gobierno de turno. Ya con este capítulo se visualiza la configuración de desarrollo del departamento de Nariño entre 2008-2019.

Finaliza con conclusiones.

Capítulo 1: Del problema a la metodología de investigación.

El siguiente capítulo presenta los componentes de la investigación, desde el problema planteado hasta la metodología adoptada, con hincapié en la conceptualización de los elementos analíticos: capacidades, región y políticas públicas, para el entendimiento de la configuración de desarrollo del departamento de Nariño (Colombia) entre 2008 – 2019, y su posterior diagnóstico territorial (capítulo II) y explicación en acciones de gobierno (Capítulo III). Este apartado es el proyecto de investigación.

Presentación del problema

El desarrollo es un concepto polivalente, multifacético y en muchas ocasiones responde a un proyecto político e histórico determinado, como concepto aún es un terreno en disputa (Quijano, 2002). Ahora bien, como práctica es un proceso de cambio sea -acorde a la evidencia- hacia el incremento de la utilidad o el bienestar de las personas.

En términos analíticos, la evolución del desarrollo ha tenido dos vertientes, una línea tradicional -dominante- y una alternativa en el mundo (Valcárcel, 2006). La primera comienza con una declaración política y el establecimiento de una relación centro - periferia durante la década de los años 40, promovida por el auge de los Estados Unidos. En ese entonces el desarrollo era un recetario con un ingrediente mágico: el crecimiento económico. Solo fue hasta la década de los 70 donde proliferan posturas o criterios en torno al desarrollo sea de tipos comerciales, ambientales o sociales (Gómez A. , 2019).

De tipo comercial se ubica la propuesta de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en la década de los 70 del siglo pasado, donde se plantea el '*desarrollo con equidad*'³ donde se propone sustituir importaciones y garantizar condiciones

³ Si bien es cierto que la CEPAL integra la equidad y más aún la igualdad, nociones complementarias de justicia social, como principio ético y fundamental de desarrollo, con un enfoque humanista basado en derechos (CEPAL, 2018), la implementación del modelo si tuvo una marcada tendencia a ampliar y fortalecer las relaciones comerciales, tanto dentro como fuera de la región. Las acciones selectivas promovidas por los Estados, como respuesta integral y dinámica al momento histórico concreto para llenar los vacíos y fallas del mercado no favorecieron el mejoramiento del nivel de vida de manera óptima en sus poblaciones, pero si logro crecimientos económicos en la región.

de seguridad social, primó el primer elemento. Las de tipo ambiental, se promueven en la década de los 80 del siglo pasado por la ONU (Comisión Brundtland) que abanderó el '*desarrollo sostenible*' para procurar el acceso a los recursos en iguales o mejores condiciones a generaciones futuras, lo que significa un aprovechamiento económico, pero con sustentabilidad. Y por última, la de tipo social, surge en la década de los 90 del siglo pasado, promovida por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y concebida como *desarrollo humano* donde el centro son las personas, sus competencias y habilidades para promover una mejor calidad de vida. Los aportes posteriores son imbricaciones de enfoques para superar la pobreza y la desigualdad. Actualmente, el último informe del índice de desarrollo humano agrega otro objetivo, el cambio climático (Gómez A. , 2019).

Por otro lado, la vertiente alternativa, tiene sus orígenes aproximadamente en la década de los 90, cuando se cuestiona si el modelo neoliberal producto del congreso de Washington y la globalización cumplieron y la discusión del desarrollo con tintes sociales les abre las puertas a otras disciplinas, en un campo gobernado por disciplinas de las ciencias económicas. Surgen propuestas complementarias, de mejora o sustitución a esos criterios tradicionales, discutiendo y promoviendo prácticas localizadas en un determinado territorio o de nuevos valores, pero conservando ese todo, el desarrollo. Así yace el desarrollo comunitario, desarrollo cultural, desarrollo participativo, desarrollo territorial, desarrollo etnográfico donde se plantean nuevas geografías con una redefinición del territorio y una redimensión de lo local (Gómez A. , 2019).

Dentro de esta trayectoria se suscribe este documento, rescatando todo el abanico empírico de la vertiente tradicional pero desmenuzando el concepto pilar de la línea social conocido como desarrollo humano con los aportes de Amartya Sen (2000), sustrayendo este a una región en particular, el departamento de Nariño al sur de Colombia mediante los aportes de Sergio Boisier (2001), con el objetivo de explicar la configuración de desarrollo en una región de frontera con dinámicas de conflicto armado, condiciones de desigualdad, que

Aunque este apartado se aleja de la discusión central del estudio, es menester señalar que la propuesta analítica de (Gómez A. , 2019) es limitada y discutible permite aproximarnos a la experiencias y discusiones en torno de desarrollo.

mantiene un bajo crecimiento económico y estándares bajos de calidad de vida pese a contar con una riqueza natural y un potencial humano suficiente para generar bienestar.

Ubicado en la región Pacífico con los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Choco, el departamento de Nariño es categoría 2⁴ (2022) acorde a la ley 617 de 2000 y posee un entorno de desarrollo -según el Departamento Nacional de Planeación DNP- intermedio⁵, en una región con una de las mayores brechas de desigualdad (índice de Gini, ver Tabla 1), en términos de desarrollo del país. Cuenta con un PIB (miles de millones de pesos colombianos corrientes) de aproximadamente 15.838 (2020), lo que representa el 1,60% al PIB Nacional, siendo las actividades económicas y administración pública con el 27,31% y la agricultura (14,78%) las que mayor aportan al PIB y con el 1,05% y el 2,58%, explotación de minas y canteras, y las industrias manufactureras respectivamente, los sectores que menos aportan al PIB (DNP 2020).

En términos de pobreza y acceso a los servicios públicos básicos (Acueducto, energía, vivienda y acceso a internet), el departamento de Nariño tiene un rezago considerable respecto al total nacional pero moderado respecto a departamentos de la región pacífico, como se observa en la siguiente grafica respecto a los departamentos de la región y el total nacional:

Tabla 1 Región pacífico. Indicadores de condiciones de vida (Pobreza monetaria, pobreza extrema y coeficiente de Gini) y acceso a servicios públicos básicos, 2022.

Variable	Región Pacífica				Total nacional
	Nariño	Cauca	Valle del Cauca	Choco	

⁴ El departamento en el periodo de estudio (2008-2019) estuvo en segunda categoría hasta el 2019 donde el gobierno saliente lo declara por ingresos corrientes de libre destinación en 1° categoría, por la pandemia COVID 2019 para el 2022 (Decreto 373) se declara nuevamente en Segunda. La categorización, según la ley 617 de 2000 se refiere a la capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes. Existen 5 categorías departamentales, a saber: Especial, con población superior a 2 millones habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 600.000 salarios mínimos legales vigentes - SMLM; Primera, con población entre 700.001 a 2 millones habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 170.001 SMLM hasta 600.000; Segunda, con población entre 390.001 y 700.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales entre 122.001 hasta 170.000 SMLM; Tercera, con población entre 100.001 a 390.000 e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 60.001 y hasta 122.000 SMLM; Cuarta, población inferior a 100.000 habitantes e ingresos anuales iguales o inferiores a 60.000 SMLM. Con la categorización, se define el salario y/o honorarios de los servidores públicos, la financiación del gasto de funcionamiento, el ajuste del presupuesto y en alguna medida la contratación.

⁵ En el capítulo II, sección I se explica a profundidad la referencia al entorno de desarrollo del DNP.

Incidencia Pobreza monetaria (2021) (valor en % de la población total)	47,6	58,3	29,3	63,4	39,3
Incidencia de la Pobreza extrema (2021) (valor en % de la población total)	14,2	26,9	9	33,3	12,2
Coefficiente de Gini (2021)	0,495	0,509	0,483	0,542	0,544
Cobertura de acueducto (Censo 2018)	72,40	65,05	95,35	28,54	83,4
Penetración banda ancha (2020)	6,74	5,64	19,05	4,76	15,44
Cobertura de energía eléctrica (%) (Censo 2018)	91,05	91,60	98,77	75,82	96,32
Déficit cuantitativo de vivienda (%) (Censo 2018)	18,51	16,62	4,62	49,77	9,81
Déficit cualitativo de vivienda (%) (Censo 2018)	42,5	42,33	19,83	41,47	26,78

Fuente: Elaboración propia, recopilación de datos (DANE, 2021) (Terri Data - DNP, 2021) (DANE Geoportal, 2022) (Datos abiertos, 2022)

El departamento también cuenta con particularidades: es epicentro del conflicto armado con presencia de grupos armados; disputa territorial por cultivos de coca e incremento de hectáreas sembradas y su transformación a pasta de cocaína; altos niveles de inseguridad (3^{er.} lugar en líderes sociales asesinados, 4^o de masacres registrados y con presencia de grupos armados⁶) ligado al conflicto armado y control territorial, según el informe de INDEPAZ (2022).

Dado este contexto y en función del marco conceptual a proponer, la pregunta de investigación es: **¿Cuál es la configuración de desarrollo del departamento de Nariño - Colombia 2007-2019 respecto a las acciones de gobierno emprendidas en tres periodos gubernamentales (2008 – 2011, 2012 – 2015, 2016 – 2019)?⁷ y ¿Por qué sucede de esa**

⁶ INDEPAZ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz es una ONG con renombre, dada la sensibilidad del tema, se referencia para evitar ese sesgo en el país. Sin embargo, cabe aclarar que estas afirmaciones constatan con las cifras de la defensoría del pueblo en Colombia.

⁷ El periodo de estudio -reitero- está justificado por dos razones: 1. A partir del 2007 se homogeniza el periodo de gobierno de cuatro años para todas las estancias territoriales que tomaron posesión en el año siguiente; 2. La postura alternativa, cercana a la izquierda de los gobiernos que presidieron en este periodo en contraposición a la hegemonía política de centro derecha que caracteriza la instancia nacional, lo que no significa elemento crucial de desarrollo, pero si da unos matices particulares.

forma? con lo que se quiere analizar las vicisitudes de la acción de gobierno regional materializado en políticas públicas (Planes, Programas y Proyectos) para configurar el desarrollo del departamento, lo que implica centrarse en la institución encargada de esta tarea, la gobernación de Nariño⁸ enfocándose en las políticas regionales promovidas desde el interior de la región. Se plantea (a modo de **hipótesis**) que el desarrollo del departamento de Nariño está condicionado a la acción de gobierno regional en tres periodos gubernamentales (2008 – 2011, 2012 – 2015 y 2016 – 2019) que desencadena una gestión eficaz de desarrollo, entendido éste como la expansión de capacidades en el ámbito de bienestar y cohesión, y seguridad⁹.

El desarrollo del país no es uniforme ni homogéneo, existen brechas y desigualdades, así como una débil integración regional capaz de jalonar procesos territorializados, regionales o locales. La disparidad no es producto del centralismo ni regionalismo sino una amalgama de elementos que determinan como una región se desarrolla. Ahí recae la relevancia de la investigación dado que cuestiona el papel de las instituciones independiente del ámbito territorial para configurar el desarrollo. El contexto define este complejo proceso, su gestión puede generar bienestar o desencadenar círculos viciosos que perjudican a los habitantes. Este estudio tiene como propósito explicar la configuración desde el actuar del gobierno para condicionar el desarrollo del departamento de Nariño (Colombia), desde la óptica de sus propias decisiones, es decir desde las políticas públicas emprendidas por los gobiernos en el departamento en el periodo señalado (2008 – 2019). Lo que no excluye la relación nación - región, pero este estudio centra sus esfuerzos en la política regional concebida desde adentro.

El estudio tiene relevancia y validez porque en términos teóricos: 1. Relaciona capacidades y región para tener una panorámica del territorio y el contexto a valorar, lo que permite visualizar carencias, oportunidades y respuestas institucional, dada la definición del marco analítico (interesante examinar respuestas sociales en términos de capacidades y región); 2. Relaciona capacidades y políticas públicas para profundizar en las decisiones

⁸ La justificación del objeto de estudio está en el marco normativo propuesto, donde se asegura que el departamento es el promotor de desarrollo (art. 298 de la Constitución), a diferencia de los municipios que solo lo gestionan (art. 311 de la constitución). Así como el compendio legal que denota las funciones y competencias a las gobernaciones para promover, planificar y financiar el desarrollo desde sus propias potencialidades y visión de territorio.

⁹ Cabe señalar que estas dimensiones son el resultado del índice de desarrollo regional IDERE Latam y son aquellas de las 8 que presenta la metodología, las que presentan menor puntuación y están en un rango bajo.

adoptadas, adaptadas (territorialización o sub regionalización) y ejecutadas en cada gobierno. Si bien el resultado es de gran relevancia para dar seguimiento y evaluar a las políticas públicas, este a menudo no contiene todo el abanico de alternativas gubernamentales y el proceso para obtener el resultado, si bien existe una operatividad homogénea del Estado en sus instancias territoriales, el contexto define su comportamiento y particularidades; y 3. Al relacionar capacidades, región y políticas públicas desde la comprensión de déficit de capacidades, describe el relato institucional como proceso, con sus componentes político-administrativo, en torno al desarrollo.

En términos metodológicos, esta investigación aborda el objeto de estudio desde un enfoque de capacidades (déficit) profundizándolo con análisis de políticas públicas. Si bien podría enfocarse en el desempeño, al articular capacidades y políticas públicas se centra en explicar no solo el resultado sino el proceso político-administrativo para alcanzar las metas planeadas. Aquí lo relevante no son las técnicas sino el mecanismo (marco analítico) para explicar por qué las acciones emprendidas por un gobierno se reflejan en altos o bajos niveles de desarrollo. A ello se suma que la ruta metodológica construida puede ser replicable a distintas instancias gubernamentales y territoriales (llamase Estado, Departamento, Provincia).

En términos prácticos, es insumo para la apropiación social del conocimiento de distintos actores territoriales para la incidencia política, así como recurso para el dialogo regional y académico, en un contexto con bajos niveles en investigación, ciencia y tecnología como lo evidencia el Índice departamental de Innovación – IDIC (DNP , 2020, pág. 69), más aún sobre su propio territorio.

Así pues, este estudio sobre el desarrollo en contexto, desde la región, aporta elementos para entender la heterogeneidad territorial desde la especificidad de una región, el departamento de Nariño. Con esto, también se profundiza en los nudos y vicisitudes que el entorno institucional configura.

Objetivos de la investigación

General

Explicar la configuración de desarrollo del departamento de Nariño (Colombia) 2008 – 2019 respecto a las acciones de gobierno emprendidas en tres periodos gubernamentales 2008 – 2011, 2012 – 2015 y 2016 – 2019.

Específicos

1. Conceptuar los elementos analíticos (capacidades, región y políticas públicas) para el entendimiento de la configuración de desarrollo del departamento de Nariño (Colombia) entre 2008 – 2019.
2. Realizar un diagnóstico territorial en función capacidades (producto de índices) y las dimensiones: sociodemográfica, política, económica, institucional y fronteriza del departamento de Nariño (Colombia) 2008 -2019.
3. Analizar las políticas dispuestas por los gobiernos regionales de tres periodos gubernamentales (2008 - 2011, 2012 – 2015 y 2016 - 2019) del departamento de Nariño (Colombia) entre 2008-2019 para configurar desarrollo.

Estado del arte

Existe una gran variedad de propuestas y entendimientos en torno al desarrollo, Sen (1998) hizo una diferenciación de dos visiones de desarrollo que pueden apelar a teorías económicas radicalmente opuestas, una concepción BLAST (del inglés: blood, sweat and tears) que lo mira como un proceso cruel, de sangre, sudor y lágrimas donde se exige a los países sacrificar (prestaciones sociales, desigualdad, autoritarismo, entre otros) para generar acumulación; y la concepción GALA (del inglés: getting by, with a Little assistance) que lo considera amigable y cooperativo, donde se armoniza “*la interdependencia entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía*” (Sen, pág. 82). Estas concepciones dan una comprensión del proceso de desarrollo, en términos críticos y para la discusión.

Aunque interesante el análisis de Sen (1998), el desarrollo ha tenido una evolución conceptual y de enfoques fundantes claramente diferenciada, como lo plantea (Valcárcel, 2006), a saber:

1. **La teoría de la modernización** (1945-1965) en sus dos versiones, la económica y sociológica. La primera aseguraba la acumulación de capital como eje central de desarrollo producto de la modernización del sector industrial; la segunda enfocada en el análisis del proceso, no del modelo implementado, como la anterior versión.
2. **Enfoque de la dependencia** (1965-1980), emergente en América latina, “*subrayan el carácter social y político del subdesarrollo, el papel que cumplen en su configuración las relaciones entre las clases sociales y la injusta división internacional del trabajo*” (pág. 14). Este enfoque sufrió una crisis del modelo Cepalino (Industrialización por sustitución de importaciones) y una crítica respecto a la visión centro-periferia, en un mundo interdependiente y el nuevo rol de Estado.
3. **Las aproximaciones ambientales** (1970 – 1990) son la respuesta a la degradación del medio ambiente producto del accionar del ser humano, surgen planteamientos como desarrollo sostenido, desarrollo sustentable o ecodesarrollo. Con estas se consolida una agenda pública para atender el deterioro ambiental a nivel mundial con respuestas nacionales, en torno al desarrollo sostenible.

4. **Enfoque de las necesidades básicas y el desarrollo a escala humana** (1975-1980) plantea brindar a todo ser humano la oportunidad de una vida plena, satisfaciendo necesidades como la educación y salud, ya que aportan para acrecentar la productividad laboral y la privación en masa.
5. **El pensamiento touriano y el desarrollo**, en base a planteamiento de Alan Touraine, quien afirma una limitación socio histórico donde “*el desarrollo es la modernización voluntarista de una sociedad por un Estado nacional o extranjero*” (pág. 20), es decir una sociedad está en desarrollo cuando el Estado camina hacia la modernidad por la cual no puede por sí misma.
6. **El enfoque neoliberal y la neo-modernización: ajuste estructural y Consenso de Washington**, en respuesta al quiebre del Estado de bienestar en países de occidente, postula el crecimiento económico como el motor de desarrollo y progreso social, medio y fin, por el que se tienen que sacrificar las exigencias sociales en pro de las demandas económicas y las reformas necesarias para salir de la crisis.

Enfoque criticado por la introducción del papel de las instituciones y centrado en el estudio de las sociedades subdesarrolladas, con ello se fija la atención en las imperfecciones de mercado y el peso de las instituciones en la regulación y funcionamiento de la economía, así como estudio estructuralista enfocado en la demanda interna.
7. **Enfoque de las capacidades y el desarrollo humano** (1990 – 2000), centrado en lo que puede hacer la gente con los bienes y servicios, no está interesado en el crecimiento económico sino en lo seres humanos (este enfoque se profundiza más adelante en el apartado del marco conceptual). Sobre la base de estos postulados surge el desarrollo humano promovido por la Naciones Unidas, entendiéndolo como la ampliación de las oportunidades de los individuos, centrada en salud, educación y los ingresos, pilares de su índice de desarrollo humano (IDH)
8. **Enfoque territorial** plantea la integración del desarrollo, medio ambiente y población a través de una aproximación territorial, entiendo este como “*conjunto de lazos establecidos por la interacción social en un determinado espacio*” (pág. 28)
9. **El post desarrollo (1990 – 2000)** es una apuesta radical de rechazo a todo lo considerado desarrollo al considerarlo como un discurso de poder y control social de

los pueblos. Reivindica el derecho a la diferencia y sentido de comunidad, se propone ser el punto de partida del debate sobre el desarrollo.

La anterior síntesis es pertinente porque nos ofrece el panorama de las teorías del desarrollo, visualizando el matiz de cada enfoque que indica una heterogeneidad de interpretaciones y realidades, no hay un patrón universal de desarrollo y este difiere por sociedad, región, y se encuentra por condicionada a patrones culturales e históricos. Estas aproximaciones marcan una tensión entre el ser y el deber ser del desarrollo, dado que todo concepto es relativo e histórico (Valcárcel, 2006).

Del anterior repertorio, esta investigación se centra en el enfoque de las capacidades y el desarrollo humano como materialización institucional de este, dado su acoplamiento en las instituciones del país a través de la planeación. En este sentido, para iniciar la recopilación de saberes y conocimientos que aglutinan el estado de arte del presente estudio, mencionamos los informes anuales sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) año midiendo cada país (190 aprox.) desde 1990 a través de un indicador de tres parámetros:

- Salud: medida según la esperanza de vida al nacer.
- Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
- Riqueza: medida por el PIB per cápita en dólares internacionales.

Con esta información se clasifican los países, acorde con una escala de muy alto, alto, medio y bajo, los informes analizan tendencias, identifican problemas y comparan países o regiones, muchos países profundizaron en sus propios procesos económicos y sociales y en articulación con el PNUD evalúan el ámbito nacional en base territorial.

A nivel regional resaltan una iniciativa institucional académica centrada en Latinoamérica que construye el Índice de desarrollo Regional IDERE LATAM (2020), una herramienta que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional con base en los postulados de Amartya Sen, diseñada para responder a las especificidades y característica de los países latinoamericano. Considera 8 dimensiones (1. Salud, 2.

Educación, 3, Bienestar y cohesión, 4. Instituciones, 5. Medio ambiente, 6. Actividad económica, 7. Seguridad y 8, Género) de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay de las entidades territoriales intermedias (regiones, provincias, estados o departamentos, según el caso).

Esta metodología de medición no equivale a desarrollo regional, pero logra operativizar el enfoque de las capacidades. Entre sus resultados resaltan una notable heterogeneidad en el desarrollo regional; brechas al interior de un país menos pronunciadas respecto a otras naciones; Chile y Uruguay concentran los mayores niveles de desarrollo regional, en contraste Colombia, El Salvador y Paraguay tienen alta participación en los rendimientos más bajos; en cada país las regiones metropolitanas tienen mejor desempeño; y por último existen regiones de rezago y privilegio acentuadas (IDERE LATAM, 2020).

Tanto los informes del PNUD como la herramienta del IDERE evalúan el desempeño de países o regiones, acorde a sus criterios, en torno al desarrollo humano. Su aporte es la parametrización del abanico filosófico y conceptual del enfoque de las capacidades, además de servir de guía para el diagnóstico situacional y la formulación de políticas públicas. Es menester señalar que estas visiones aproximan a entender la complejidad del desarrollo sea a escala nacional o regional.

A nivel académico, el enfoque de desarrollo humano cuenta con un abanico de propuestas, entre ellas cabe resaltar a Martha Nussbaum (2006) (2002) quien centra la discusión en la dignidad humana para orientar el enfoque de las capacidades hacia la evaluación de políticas. Para ello propone el *mínimo social básico*, aquellas capacidades claves para el desarrollo y como criterios de justicia social como puede ser –por mencionar– la capacidad de jugar, reír y disfrutar de actividades de ocio, así como la capacidad para vivir su propia vida en su propio entorno o contexto. La contribución de Nussbaum es el consenso transcultural sobre lo que es el ser humano por lo que comparten una serie de capacidades comunes que se aleja de una visión individualista posesiva (material) y que estiman cualitativamente la calidad de vida dado su capacidad de elegir y actuar, así como de su inserción en una sociedad democrática para generar oportunidades.

Por otro lado, en lo que refiere a desarrollo regional, los estudios que asocian la propuesta de capacidades con el nivel regional o sub nacional son limitados, salvo el sistemático caso de IDERE Latam, se pueden mencionar cuatro investigaciones próximas al

tema que nos compete, a señalar: (Ranis & Stewart, 2002), quienes examinan los nexos recíprocos del crecimiento económico y el desarrollo humano en América latina; asimismo, proponen que el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico. A través de una regresión comparada entre 35 y 76 países para el periodo 1960 - 1992, establecen que existen importantes relaciones de causalidad entre la economía y los logros en materia de desarrollo humano pero que estas conexiones no son automáticas, varían acorde a factores como la estructura de la economía, y por otro lado, también evidencian que a medida que las personas son más sanas, mejor alimentadas y más instruidas (medidas de desarrollo humano) contribuyen más al crecimiento económico.

Para el nivel nacional, sobresalen (Galvis-Aponte & Meisel-Roca, 2011) (Bonet & Roca, 2007) y (Roca & Romero, 2007) quienes con distintas propuestas examinan el desarrollo regional. El primero plantea un análisis econométrico espacial de vecindario, el segundo a través de un análisis econométrico histórico; y, por último, un estudio histórico descriptivo-estadístico que formula políticas que permitan consolidar la descentralización.

Galvis-Aponte & Meisel-Roca (2011) muestran de qué manera se pueden caracterizar las condiciones de pobreza y desigualdad en Colombia. Para ello, plantean que el logro de un mayor crecimiento económico y la reducción de las desigualdades pueden estar sustentadas en políticas de desigualdad mediada por la capacidad de gestión ante el gobierno central, y se impulsa crecimiento económico. De lo contrario se contribuye a la presencia de trampas de pobreza espaciales en el territorio Colombia.

A través de un análisis espacial del “efecto vecindario” mediante I de Moran y diagrama de dispersión de Moran bivariado, los autores determinan que las regiones que presentan un patrón de divergencia o que se mantienen en niveles de PIB per cápita muy por debajo del promedio nacional, así como una relación de U invertida entre desigualdades y desempeño económico, en el cual en una etapa inicia un incremento del PIB per cápita acompañado de un aumento de desigualdad. También resaltan que la pobreza no se distribuye aleatoriamente en el espacio, existe correlación con el deterioro de sus vecinos, es decir, una distribución que indica clústeres de pobreza.

En segundo lugar, (Bonet & Roca, 2007) realizan un análisis de la evolución del nivel de ingreso per cápita regional en Colombia, en un contexto donde persisten las diferencias en el ingreso regional colombiano, con una clara hegemonía económica de Bogotá y el empobrecimiento de las áreas periféricas. Dada la información limitada, el estudio incluye 25 entidades territoriales: los 23 antiguos departamentos, los nuevos departamentos consolidados y Bogotá. Para ello, plantean que Ingreso bruto per cápita departamental está determinado por tres categorías: *instituciones* (incentivos y oportunidades), *geografía* (productividad) y *cultura* (preferencias) lo que marca las diferencias regionales en Colombia.

A través de un modelo de regresión lineal por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) establecen que las variables *geográficas* y *culturales* no son significativas. Al parecer las variables geográficas son importantes en la determinación de la productividad agrícola pero no del ingreso total. El estudio concluye que el legado colonial explica gran parte de las disparidades en el ingreso regional, aunque no determina el canal a través del cual influyó el legado colonial, la evidencia insiste que pudo ser por la vía instituciones o capital humano. Las variables cultura y geografía no son significativas, aunque se reconoce que esta última tuvo influencia en los patrones de poblamiento (asociado a clima cálido y suelos fértiles).

En tercer lugar, (Galvis-Aponte & Meisel-Roca, 2011) formulan recomendaciones de política que permitan consolidar a la descentralización como una estrategia de desarrollo regional. Plantean que la descentralización (ingreso de los gobiernos subnacionales, la equidad de las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial) reduce las disparidades regionales en el ingreso per cápita regional. Mediante un análisis histórico descriptivo – estadístico, desde una dimensión regional, basado en la evolución de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) en el periodo 1996 – 2004, dada la existencia de 33 entes territoriales, agrupados en 7 regiones y con datos suministrados por una entidad, el DNP (Departamento Nacional de Planeación), los autores señalan que existen enormes desequilibrios regionales en la política de descentralización colombiana, en especial en la desigualdad de los ingresos fiscales de los entes territoriales y su responsabilidad en la presentación de servicios en condiciones diferentes.

Cada variable de descentralización se comporta de manera diferente: los ingresos subnacionales crecen, pero tienen desequilibrios a nivel per cápita; las transferencias continúan manteniendo las coberturas actuales sin criterios redistributivos, perpetuando

disparidades regionales en cobertura de educación y salud: y la evidencia indica que no existe asociación entre capacidad tributaria y esfuerzo fiscal, expresada en función de su PIB por habitante. A partir de estos resultados, los autores recomiendan focalizar tres aspectos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

De los anteriores estudios se puede evidenciar que el desarrollo puede tener distintos tratamientos de distinto orden territorial, sea a nivel nacional o regional por entidad territorial. Este abanico de metodologías, bajo un mismo precepto filosófico y conceptual denominado desarrollo humano, deslumbra la configuración de desarrollo, un proceso con valor propio y alto carácter normativo.

A nivel regional, cabe mencionar dos investigaciones que analizan el departamento de Nariño (Colombia) (Villoria de la hoz, 2007) y (Patiño, 2002). La primera estudia el período comprendido entre 1990-2004 a través de la estructura económica del Departamento de Nariño e indaga sobre algunos elementos que han obstaculizado su desarrollo económico, como la falta de vías o de energía eléctrica en las zonas más apartadas del Departamento. La segunda, evalúa el proceso de modernización del Estado y la descentralización y sus efectos en el Departamento de Nariño - Colombia, a través de deducciones con base en información secundaria, encuentra que el desarrollo regional sustentado en los dictados del mercado contribuye a profundizar la brecha social y económica en el país.

Estos dos estudios, centrados en el departamento de Nariño, dadas sus variables evidencian factores estructurales, su contribución está en la aproximación a nivel territorial, tanto teórica (Patiño, 2002) como descriptiva (Villoria de la hoz, 2007) de la región aportando una radiografía de la estructura social, económica y política del departamento.

De las anteriores aproximaciones se destacan dos puntos: 1. El abanico de rutas teóricas y metodológicas para abordar el desarrollo; 2. El papel de la acción de gobierno para impulsarlo. Para el desarrollo de este estudio, el anterior compendio ofrece una visualización de las variables que pueden ser susceptible de análisis, rastreables y examinados a la luz del enfoque de las capacidades. Los estudios de desarrollo humano del PNUD, así como el índice

de desarrollo regional ofrecen herramienta metodológica para el abordaje de las capacidades, en especial este segundo es el insumo para priorizar los elementos de análisis de las acciones de gobierno en las áreas con menor desempeño (Seguridad y Bienestar y Cohesión). Este primer acercamiento, destaca por perfilar el desarrollo y su entendimiento en dos sentidos, la medición o la valoración. En este documento, se pretende una mixtura para el entendimiento de la acción de gobierno.

En este sentido, en cuanto estudios o documentos que examinen la acción de gobierno para promover desarrollo, cercano a las capacidades, e inscrito para nivel institucional, está la propuesta de Jarumy Rosas Arellano (2009) centrada en los retos en política social de los gobiernos municipales en México a través de la ley General de Desarrollo social. Para esto, la autora realiza una caracterización de la política social municipal, una revisión de estudios en conjunto con un desarrollo del enfoque de las capacidades gubernamentales y su construcción mediante un estudio de caso, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Entre sus hallazgos relevantes se detectó la falta de un Plan Municipal de Desarrollo Social (instrumento de planeación en materia de política social), lo que limita a establecer los objetivos de política social en los Planes Municipales de desarrollo, acompañados con los objetivos económicos y ambientales. Sin embargo, rescata que cada municipio tiene acuerdos con autoridades de distintos órdenes de gobierno, lo que indica un grado de institucionalidad en esta materia; así mismo, el Plan Operativo Anual (POA) indica reglas parciales operativas para el cumplimiento de asignaciones en material social.

En esta línea, cabe resaltar el informe de investigación de Scartascini & Tommasi (2014) para el Banco Interamericano de Desarrollo - BID sobre la capacidad gubernamental para generar políticas mejores y niveles más altos de desarrollo en América Latina, cuestionándose porque son tan importantes, que se sabe sobre ellas y cuáles son 'los pasos a seguir'. Aunque no desborda en evidencia empírica, propone un debate -de años de trabajo como investigador en el área- sobre cómo mejorar las políticas públicas y las instituciones a fin de promover los objetivos de desarrollo. Tomando como base la cooperación Inter temporal (capacidades resultado de procesos sociales que evolucionan en el tiempo de modo análogo a las inversiones sociales) y la teoría de los juegos, establece capacidades, a saber: de formulación de las políticas públicas del Congreso, interdependencia del poder judicial, del servicio civil, institucionalización de partidos políticos. Con estas se concluye que la

eficiencia de las intervenciones políticas está condicionada por la existencia de las capacidades señaladas, en términos teóricos señalan “*un gobierno más capaz está en mejores condiciones de dirigir sus políticas públicas hacia los sectores que más las necesiten y en la forma más oportuna*” (2014, pág. 13), dado que las capacidades gubernamentales son el resultado final de inversiones que toman lugar a través del tiempo.

En esta línea, se ubica la tesis de maestría de (Barrientos, 2021) quien realiza una reflexión ontológica para la definición precisa de capacidades institucionales y una definición empírica, aplicando el instrumento de medición mediante enfoque de la lógica institucional, propuesto -aseguran los autores- por Friedland y Alford (1991), mecanismo adecuado para poder identificar y medir las capacidades institucionales y de institucionalización para el caso de la organización pública descentralizada del Gobierno Municipal de Guadalajara denominada Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara (IMUVIG). Concluye que la organización tiene un corte de Estado centrista, mientras que en lo programático es mercantilista, una contradicción institucional que provoca que la IMUVIG carezca de capacidad institucional para implementar la política de vivienda, pese a tener capacidades técnicas, políticas y administrativas suficientes.

Para adentrarnos al contexto nacional, está el documento de investigación de Botero y Hernández (2016) sobre desarrollo regional y capacidad institucional. Plantean que la descentralización tiene problemas de eficiencia y eficacia, ya que trasladó competencias y recursos a los departamentos y municipios para el cumplimiento de funciones, pero no se ocupó de la dotación de recursos organizacionales, institucionales, talento humano, de gestión que permitan una oportuna respuesta frente al uso de los recursos fiscales y a las demandas de los habitantes de municipios y departamentos. Para esto, analiza el tipo y alcance de las reformas de descentralización administrativa y fiscal implementadas, así como sus efectos en los niveles de bienestar, mediante un índice (zonas azules, verdes y marrones) evalúa el estado actual de las condiciones de bienestar, acceso y cumplida justicia, así como garantía de derechos políticos de cada departamento del país.

El estudio concluye que el país tiene un déficit de capacidad institucional, organizativa y de gestión de las entidades territoriales, la transferencia de funciones y competencias a nivel departamental y municipal ante recursos fiscales limitados muestra que tiene un talón de Aquiles en la capacidad institucional para asumir estas responsabilidades,

lo que condiciona la garantía de derechos políticos e indica una acción estatal no homogénea en todos los territorios.

De la anterior revisión, se deslumbra una ruta conceptual para abordar las acciones de gobierno en relación con el desarrollo, centrándose en las capacidades institucionales, es decir en la creación de valor. La relación entre desarrollo y acciones de gobierno, el primero entendido como capacidades y el segundo como las políticas públicas implementadas, se aproxima a este abanico de reflexiones e investigación empíricas, insumos para la comprensión del problema planteado en este documento, la de una acción eficaz de gobierno para condicionar desarrollo. Se rescata el tratamiento conceptual y la selección de estudio de caso, muy encaminado a programas concretos.

A continuación, una aproximación al contenido conceptual de esta investigación. Partiendo del abanico de aplicaciones del enfoque de capacidades, se especifican sus elementos analíticos más sobresalientes, para poder traducirlo a un ámbito institucional. Posteriormente, se ubican dos conceptos claves y de apoyo para el entendimiento del problema, el de región que define el territorio a estudiar y el de políticas públicas, nuestro instrumento de análisis para explicar la configuración de desarrollo del departamento de Nariño entre 2008- 2019.

Marco conceptual

Existe una complejidad a la hora de tratar el desarrollo, vastas conceptualizaciones producto de la variedad de enfoques (ver apartado anterior: Estado del arte) y experiencias, han configurado la concepción de este proceso. Dado que esta investigación es una aplicación de la teoría de las **capacidades** de Amartya Sen a nivel **regional** en el departamento de Nariño, en la institución promotora de desarrollo (art. 298 Constitución política), la Gobernación de Nariño a través de sus **políticas públicas**, vamos a realizar un examen de los principales conceptos guía del documento.

Un enfoque “todo terreno”: las capacidades.

De la misma manera sucede al abordar el desarrollo, el enfoque de las capacidades tiene una infinidad de aplicaciones, tanto en mediciones como valoraciones. Ambas tienen un vasto campo, en cuanto a la medición destacan el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2022) y el Índice de Pobreza Multidimensional (OPHI & PNUD, 2021), con algunas mediciones ajustadas a nivel nacional como Colombia adaptada desde 2011 (OPHI, 2021) (DANE, 2021) o México desde 2009 (CONEVAL, 2020).

En lo referente a valoraciones, el enfoque también es aplicado a evaluación de funcionamientos específicos tales como educación, género y pobreza. A ello se ahonda su estudio en evaluación de políticas públicas específicas de distinta índole o programas institucionales como la rendición de cuentas o desarrollo rural.

En el campo de la educación está (Córdoba, 2006) quien realiza un análisis crítico de la concepción de la educación – asegura el autor- implícita en la teoría de Amartya Sen, entendiendo la libertad como capacidad en la práctica educativa para la mejora de la calidad educativa. Una aplicación dentro de este ámbito es el Marco Nacional de integración de los aprendizajes: desarrollo de capacidades (Ministerio de Educación de Argentina, 2017) destinada a la secundaria Federal 2030, para el fortalecimiento de la organización curricular de la enseñanza, construido en consenso y que determina el conjunto de capacidades relevantes que promoverá la política educativa nacional de la Argentina.

Respecto al género se destacan (Castro-Melo & Sastre-Merino, 2017), quienes analizan el proceso de expansión de las libertades económicas resultantes del proyecto

“*Desarrollo de liderazgo de mujeres Aymaras en comunidades de Puno, Perú*”, un estudio de caso que describe el proceso de desarrollo de capacidades, demostrando que existe una expansión de libertades económicas de las beneficiarias. Así mismo, para alimentar la discusión, (Gómez N. , 2016) retoma los aportes de Nussbaum para explicar cómo las capacidades de las personas pueden ser desarrolladas o mutiladas dependiendo de la situación socioeconómica en la que nos encontremos o del sexo al que pertenezcamos. A ello, le agrega un debate con otras visiones feministas (teoría crítica, poscolonialismo o feminismo de las mujeres de color, para dar una respuesta a la cuestión de los factores influyentes en el desarrollo humano y el empoderamiento de las mujeres desde una perspectiva transnacional.

En cuanto a la pobreza, la aplicación más reconocida es el trabajo de Sabina Alkire (2007) y James Foster en la Oxford Poverty & Human Development Initiative - OPHI, de la que se obtiene el Índice de Pobreza Multidimensional (ya mencionado) con la propuesta metodológica Alkire- Foster donde se cuentan los diferentes tipos de privación que las personas experimentan al mismo tiempo, sean estas superpuestas o simultaneas (Falta de educación, empleo, mala salud o niveles de vida), definen un perfil que al cruzarse identifica quien es pobre: se es pobre si la suma ponderada es mayor o igual al corte de pobreza establecido de todas las privaciones (OPHI, 2022). La aplicación colombiana de la metodología Alkire-Foster y formulación del índice de pobreza multidimensional para Colombia se realizó por (Angulo, Díaz, & Pardo, 2011) para el periodo 1997-2010, se compone de cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda) y concluye que hubo reducción de la pobreza en el periodo señalado pero los indicadores muestran desequilibrios urbano-rural, así como diferencias regionales.

En esta línea, a nivel local enfocada a programas de pobreza tenemos el estudio de caso de (Muñeton-Santa & Gutierrez-Loaiza, 2017) al programa de superación de pobreza extrema en Medellín, Colombia. Identifican las dimensiones importantes para la vida de las personas coherentes con los logros, oportunidades, privaciones y expectativas que tienen en la vida, mediante entrevistas y grupos focales a integrantes del programa mencionado. Sus resultados indican que los principales aspectos que valoran las personas entrevistadas son sentirse seguro, estar saludable, tener educación, participar de redes familiares y la oportunidad de tener un empleo. Señalando que las personas los asimilan como aspiraciones,

sueños y anhelos dadas las privaciones para lograrlos, es decir enfermarse implica no generar ingresos y por ende endeudarse, así como acceder a un sistema de salud precario por lo que estar saludables es valorado como una capacidad por la persona, pero al introducir la privación, este queda limitado a una aspiración.

En lo referente a la evaluación de políticas públicas tenemos a (Yanes, 2018) quien realiza una propuesta de método desde el enfoque de las capacidades para el refinamiento programas públicos para la mejora de la vivienda y el barrio en México, mediante un estudio de caso de una localidad rural costera del desierto en el noroeste mexicano realiza la aproximación metodológica donde establece que las estrategias asistenciales promovieron la lotificación de áreas sin servicio urbano y alejadas de equipamiento (salud y educación) con mejoras no aptas a las condiciones climáticas del entorno.

Otros programas institucionales también son sometidos a la valoración por parte del enfoque de capacidades: La rendición de cuentas de los servicios sociales básicos prestados por el Estado a través de la descentralización democrática (Mehrotra, 2008), centrado el contexto en un servicio básico: escolarización de todos los niños, aunque la evidencia se extiende a otros servicios. Una de sus conclusiones es que la evidencia presentada indica que la rendición de cuentas ayuda a mejorar la prestación de servicios en articulación interdependiente de lo central, lo local y la comunidad (descentralización democrática profunda).

Así mismo, es aplicado a programas de desarrollo rural con comunidades (Merino, 2014) enfocado en liderazgos en el ámbito rural aplica el modelo DCL de Desarrollo de Capacidades para el Liderazgo del grupo de investigación GESPLAN de la Universidad Politécnica de Madrid que en proyectos de desarrollo rural incorpora tres componentes: técnico-empresaria, relacional y contextual. Su aplicación se valida en el estudio de caso de un proyecto de desarrollo con una organización de mujeres artesanas de comunidades aymaras de Puno (Perú), donde se evalúa el desarrollo de capacidades para el liderazgo dirigido a la sostenibilidad y la resiliencia social de la organización.

Como acabamos de detallar, el enfoque de las capacidades escogido para esta investigación contiene todo un abanico de aplicaciones, sean mediciones o valoraciones. Es un enfoque “todo terreno”, dado su contenido ético, centrado en el ser y hacer. De esta recopilación, se obtiene el camino metodológico de esta investigación, ya que se incorpora

la medición a través del índice de desarrollo regional IDERE Latam (ver capítulo II, apartado IDERE Latam) y valoración mediante el análisis de políticas (Capítulo III). A continuación, la conceptualización pertinente.

El enfoque de las capacidades

Como evidenciamos en el anterior apartado, el enfoque de las capacidades tiene una amplia literatura y experiencias en procesos de desarrollo en distintas partes del mundo. Su abordaje es amplio, no solo por temáticas sino por niveles sean institucional, estatal, organizacional e individual, aunque su base es individual si nos referimos a los primeros planteamientos de Sen (2000).

En Colombia el enfoque de capacidades se ha incorporado elementos a través de los compromisos internacionales con el desarrollo humano y su evaluación en la planeación del país. Gradualmente incorporado a través del CONPES Social 91 de 2005 “Metas y Estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio– 2015”, el cual fue modificado por el CONPES Social 140 de 2011, en lo concerniente a la inclusión de nuevos indicadores y ajuste en las líneas de base y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados. Para el 2019, se adopta el CONPES 3918 “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una visión a 2030” mediante un esquema de seguimiento con indicadores nacionales, metas cuantificables, responsabilidades institucionales y un ejercicio de priorización y regionalización.

Pero ¿Qué entiende por desarrollo el enfoque de las capacidades? Para Sen, el desarrollo es “*un proceso de expansión de libertades reales que la gente pueda disfrutar*” (Sen, 2000, 3). La expansión de libertad en tanto capacidades y funcionamientos que permiten a las personas hacer y ser, sin detenerse en el tener que es recurrente en las mediciones del crecimiento económico. Así surge el enfoque o teoría de las capacidades centradas en evaluar el bienestar y la libertad que realmente tiene una persona para hacer esto o aquello, es decir, lo que le resulta valioso ser o hacer, desde la libertad. De ahí que aspectos como la participación política, las oportunidades sociales, la vida comunitaria sean, entre otras, de suma importancia, sin que ello implique la negación de los mínimos vitales (salud,

educación, entre otros) sino su garantía, ya que al superar estos últimos, la cualificación es mayor en los primeros y con ello una mejor democracia y libertad.

La teoría de las capacidades es un enfoque de evaluación acorde a la libertad y en función de las circunstancias que permiten a cada persona lograr funcionamientos y valorar capacidades. ¿Qué son los funcionamientos y las capacidades? Un funcionamiento son las cosas o actividades que una persona puede valorar como relevantes para su ser o hacer, es lo que cada persona logra: “*Los funcionamientos representan lo que la persona puede valorar hacer o ser al vivir; son los estados de existencia y acciones que efectivamente consigue o realiza a lo largo de su vida*” [Paráfraseo] (Sen, 2000, pág. 100). Estos pueden ser elementales como estar bien alimentado o complejos como la habilidad de contribuir a la vida comunitaria. Cabe resaltar un punto casi obviado en la bibliografía, la relevancia del contexto social dado que este define qué funcionamientos son prioridades para las personas, es decir, tanto las elecciones y cómo el contexto configuran el funcionamiento.

En cambio, las capacidades son una combinación de funcionamientos, un “*conjunto de vectores de funcionamientos*” (Sen, 2000, pág. 100) que logra alcanzar realmente la persona para llevar un tipo de vida u otra. No solo se trata de tener habilidad y talento sino una búsqueda de oportunidades. Las capacidades son la realización de tales logros, es la capacidad para lograrlo, la oportunidad real para alcanzar aquello que se valora. Estas también están inscritas en un contexto y se moldean acorde a las circunstancias, presuponen un relacionamiento entre elección, talento y oportunidad, de ahí que cada persona, aunque inserta en el mismo contexto y bajo las mismas condiciones genere oportunidades diferentes, valoren distintivamente su hacer y persigan un vivir bien distinto.

Al evaluar la libertad como fin y medio del desarrollo, las capacidades reflejan el poder de elegir y actuar de las personas, así como las principales privaciones a que se enfrenta: pobreza, escasez de oportunidades económicas, servicios públicos inadecuados, ineficientes, excluyentes, represión, entre otras. Es un enfoque de utilidad práctica que sondea el estado real de las personas dentro de su contexto y circunstancias: condiciones físicas, factores locales o estructurales y normas. Este enfoque permite entablar -desde una visión crítica- de qué modo se distribuye y ejerce el poder, y cómo éste logra incidir en el bienestar de las personas, en su capacidad para elegir, así como en su libertad para hacer.

A continuación, un cuadro que precisa el enfoque:

Tabla 2 Conceptos del enfoque de las capacidades

	CONCEPTOS	SIGNIFICADO	ELEMENTOS
<p>ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES</p> <p>Esquema abierto de evaluación con el objetivo de mejorar la calidad de vida de cada uno dentro de esferas de libertad.</p>	1. CAPACIDADES	Aspiración personal, individual, basada en elecciones en la búsqueda de oportunidades. Son cercanas a los derechos esenciales.	<p>Internas</p> <p>Definidos por personalidad, dado por lo intelectual, emoción, percepción y movimiento.</p> <p>Combinadas</p> <p>Adquiridas por la interacción con el ambiente.</p>
	1.1 CAPACIDAD	Talento y habilidades, es decir las capacidades de todo sujeto para usar recursos y valores a disposición.	<p>Talento</p> <p>Habilidades</p>
	1.2 CAPACITACIÓN	Oportunidad de elección que promuevan esferas de libertad.	Elección
	2. FUNCIONAMIENTOS	Lo que se desea o valora (da el valor) al ser y hacer.	<p>Elementales</p> <p>Como estar saludable.</p> <p>Complejos</p> <p>Habilidad de contribuir a la vida comunitaria.</p>

	2.1. BIEN	Recursos disponibles. Dan habilidad, pero no definen el ser y el hacer.	Variedad de tipos
	3. AGENCIA	Habilidad de actuar acorde a lo que se prioriza en torno a un marco de libertad. No son receptores, sino agentes de cambio.	Cambio

Fuente: Elaboración propia, con aportes de (Mehrotra, 2008), (Urquijo, 2014), (Delgado, 2017) y (León, 2018), 2022.

Ahora bien, con el anterior bosquejo podemos adentrarnos en el entendimiento de las capacidades y enfocarlo a una entidad, dado nuestro objeto de estudio, la gobernación de Nariño. En ese marco, la capacidad como aspiración basada en elecciones en la búsqueda de oportunidades se podría traducir al ámbito gubernamental tal cual capacidad institucional, entendiéndola como “*creación de valor*” (Gonzáles, 2021, pág. 16) porque atiende a un objetivo mejorando su ser y hacer, en traducción institucional, su desempeño. Dentro de esta definición, se presenta las siguientes características:

1. La capacidad se trata de empoderamiento e identidad para crecer y sobrevivir como organización.
2. La capacidad tiene que ver con combinación de atributos que permite al sistema funcionar. Lo que en teoría se conoce como la sumatoria de funcionamientos (ver tabla 2).
3. La capacidad es un fenómeno de sistemas, es decir de una combinación compleja de recursos, estrategias y habilidades, intangibles y tangibles.
4. La capacidad es transitoria y latente, el desempeño es la ejecución o resultado de la aplicación o uso de la capacidad.
5. La capacidad es acerca de la creación de valor público (Gonzáles, 2021).

De lo anterior se rescata que las capacidades, a nivel organizacional implican una serie de elementos para la consecución de objetivos, una mejoría de desempeño implica necesariamente una clara apuesta de capacidades, es decir de combinaciones complejas de recursos, estrategias y habilidades para crecer y generar valor público.

Al ubicarse en las capacidades institucionales, también se puede atender a una serie de conceptualizaciones en torno a las dimensiones, entendiendo estas como las “*desegregaciones de la capacidad según algún criterio analítico*” (González, 2021, pág. 19) que implica las relaciones Estado-Sociedad; legitimidad; arreglos institucionales y estructura burocrática; capital de acción, entre otros. Esta investigación se centra en dos dimensiones que involucran capacidades: “1) *capacidades técnico-administrativas*, y 2) *capacidades institucionales y políticas*” (González, 2021, pág. 20). Esto dado que se quiere observar el accionar del gobierno en términos de políticas públicas (Planes, programas y proyectos) que tienen que analizarse de forma inherente. Así las capacidades institucionales, como creación de valor, sujetas a unas características y enfocada a dos dimensiones establecen el marco analítico de investigación, el cual tiene un aspecto metodológico puntual: el déficit de capacidad (tratado a profundidad en el apartado metodológico).

Hasta el momento, se estableció que el enfoque de las capacidades tiene una serie de aplicaciones, sean medibles o valorativas, para entender el desarrollo. Posteriormente, se especificaron los elementos centrales de la teoría de las capacidades y se la aterrizó al objeto de estudio, la entidad encargada del desarrollo (por constitución) del departamento, la gobernación de Nariño, definiendo la capacidad institucional como ‘creación de valor’ con unas características puntuales y dimensiones que involucran capacidades para su evaluación, a saber, técnico-administrativa e institucional y política. Esta aproximación conceptual define el marco analítico de la investigación, en primer lugar aterriza el entendimiento de desarrollo a una concepción, el enfoque de capacidades; en segundo lugar, extrae los elementos analíticos relevantes del enfoque de las capacidades; y en tercer lugar, convierte los elementos analíticos en base con el ámbito y objeto de estudio, una entidad la gobernación de Nariño y su accionar, que para el marco analítico de la investigación implica tres periodos de gobierno, examinados en función de su capacidad técnico-administrativa e institucional y política.

Ahora es necesario definir el marco geográfico de la investigación para entender la configuración de desarrollo en el departamento de Nariño, así como la forma analítica en que se va a abordar las capacidades, operacionalizadas en acciones de gobierno concretas, es decir, políticas públicas (Planes, programas y proyectos) mediante su análisis. A continuación, la definición territorial.

Región

Dado que el proceso del desarrollo se puede observar desde el lugar, es necesario precisar el territorio objeto de estudio, el departamento de Nariño y la herramienta analítica para su aproximación. Partiendo de la conceptualización del apartado anterior que sitúa el análisis de las capacidades en dos dimensiones: técnico-administrativo e institucional y político, es menester apoyarlo en una concepción territorial que aterrice la teoría a una realidad. Para ello, acudimos a los planteamientos de Sergio Boisier sobre desarrollo territorial y más específicamente sobre desarrollo regional.

Boisier sostiene que el desarrollo está en una época de transición paradigmática de un reduccionismo, mecanicista y lineal hacia la complejidad, la multidimensionalidad y el constructivismo. Propone que el desarrollo es *“la utopía social por excelencia”* (2001, pág. 5), refiriéndose a lo cambiante y modificable de su contenido y práctica que constantemente modifica sus metas, sea cuantitativa o cualitativamente, lo que conduce a una polisemia del término desarrollo, multiplicidad de significados que reclaman su identidad frente al todo, introduciendo adjetivos tales como territorial, endógeno, entre otros. Sin embargo, pese a los límites teóricos que plantea cada propuesta, ninguna categoría puede ser tratada de forma independiente, por lo que estamos ante un proceso general, con distintas aristas particulares con un núcleo en común, el bienestar.

Así, el desarrollo depende de sus propios factores porque el proceso de cambio es estructural y localizado, en una unidad conocida como región, entendida como un: *“territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala... con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto”* (Boisier, 2001, pág. 7).

El desarrollo regional combina tres dimensiones: la espacial, la social y la individual porque el cambio configura un sujeto colectivo que transforma sistemáticamente el territorio, fortalece la sociedad civil y consolida un sentido de pertenencia con la región, y la realización individual obedece a una remoción de los impedimentos que cada persona, miembro de la comunidad y habitante de la región valore que atentan contra su bienestar y por ende contra la sociedad (Boisier, 2001).

Esta última apreciación permite concatenar los postulados de la teoría de capacidades con las premisas del desarrollo regional. Se evidencian dos elementos que configuran los cambios: el nivel de agencia y el empoderamiento que las personas y un entorno de relaciones interpersonales mediatizadas por instituciones donde se logran realizar las capacidades. Por un lado, conocemos lo que las personas obtienen con sus habilidades y actitudes, así como las oportunidades que generan; por otro lado, se alcanza a aproximar la interacción del sistema y, de éste con el entorno, para generar la sinergia de actores que en el plano político tomen decisiones sobre las opciones de desarrollo y las posibilidades para diseñar y ejecutar políticas con sus adecuados instrumentos.

En términos de capacidades institucionales, dado su limitación a dos dimensiones, a saber, el técnico-administrativo e institucional-político, la definición de región ubica todo el proceso de desarrollo a evaluar en un territorio particular, el departamento de Nariño. Lo que define por un lado, el nivel a analizar de la entidad correspondiente, la gobernación de Nariño en su definición político-administrativa; y por otro lado, parafraseando a Boisier (2001) en la que asegura que una región cuenta con sus propios factores de desarrollo, delimita el análisis del accionar del gobierno al nivel regional, desde sus propias potencialidades e iniciativas, concentrando esfuerzos por observar el comportamiento de la política regional desde adentro, no como la respuesta del Estado central con las regiones producto del proceso de regionalización sino como las capacidades institucionales dispuestas en territorio para dar promover su propio desarrollo.

A continuación, examinamos nuestro último elemento de análisis, las políticas públicas. Estas entendidas como las acciones de los gobiernos para atender problemáticas, racionalizadas en Planes, Programa y Proyectos, son las que en última instancia definen el desempeño de un gobierno y las capacidades reales instaladas en territorio.

Las políticas públicas

La investigación también incorpora otro elemento de análisis, las políticas públicas. Partiendo del hecho que en democracia se gobierna con políticas públicas, dado que se requiere de consenso y participación, las políticas públicas son:

Conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunando a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (Ordéñez-Matamoros, 2013, págs. 25-26).

Esta conceptualización tiene implícito un criterio procedimental, dado que las políticas públicas son resultado de conjuntos de decisiones sin acciones aisladas; un criterio orgánico, surgen de actores públicos; y un criterio material, ya que utiliza recursos y señalan objetivos que producen resultados. Criterios que alinean a las políticas como instrumentos para la conducción de las sociedades y su análisis permite observar la forma en que los gobiernos definen objetos, disponen de recursos y generan impacto, con las decisiones que tomen, para el bienestar de su población.

Existen diversos enfoques para entender el proceso de las políticas públicas, nos remitimos a (Ordéñez-Matamoros, 2013) para sintetizarlas, entre ellas:

1. Teorías basadas en modelo racional: Las políticas públicas constituyen respuestas a las demandas sociales transmitidas al Estado y analizadas como optimización de decisiones colectivas (Teoría de la elección racional, Escuela del Public Choice, teoría basada en Welfare Economics, y el modelo secuencial o ciclo de políticas públicas).
2. Teorías basadas en el análisis del poder: Consideran las políticas públicas como reflejo de intereses de los grupos dominantes o diferentes grupos de interés (Marxismo, pluralismo y corporativismo).
3. Institucionalismo y neo institucionalismo: Centrada en organizaciones o instituciones, presentan las políticas públicas como resultado de arreglos

institucionales (Institucionales como el estatismo y triángulos de hierro; neo-institucionales como el neo-institucionalismo histórico, neo-institucionalismo sociológico y neo-institucionalismo económico).

4. Los modelos centrados en el análisis de actores relevantes: La teoría de las redes
5. Enfoques cognitivos y constructivistas: la teoría de las coaliciones de abogacía y la teoría de los equilibrios puntuales, incluido el enfoque narrativo.

Bajo esta perspectiva, en este documento, por aproximación conceptual y operativa, podríamos asegurar que estamos ante un análisis enfocado al neo institucionalismo histórico¹⁰, dado que nos interesa analizar el proceso de desarrollo en tres gobiernos regionales o gobiernos departamentales del pasado (2008 - 2011, 2012 - 2015 y 2016 - 2019) para explicar la actividad gubernamental mediante políticas públicas. Como se había comentado en el apartado de capacidades, esta investigación se centra en dos dimensiones que involucran capacidades: “1) capacidades técnico-administrativas, y 2) capacidades institucionales y políticas” (González, 2021, pág. 20), las cuales son el insumo para el capítulo III. El institucionalismo histórico complementa esta propuesta con el entendimiento de los arreglos institucionales, como:

un proceso institucional que afecta la distribución de poder entre las diferentes preferencias y que viene a determinar el resultado final... una combinación de efectos institucionales, en dos órdenes distintos, que condicionan tanto la innovación y el

¹⁰ El neo institucionalismo histórico basa su análisis en el papel de las instituciones como fundamento de creación de políticas sociales. Dentro de este enfoque la naturaleza de las políticas públicas “es la provisión de bienes públicos por medio de mecanismo que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria generalmente mediante reglas legales...” y la “historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y porque estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas” (Farfán, 2007, pág. 91 y 92).

Este enfoque tiene una triada de conceptos (*path dependence*, coyunturas críticas y beneficios crecientes), coaliciones políticas, el papel de las ideas y los arreglos institucionales. Sin entrar en detalles en su contenido, para este estudio el concepto pertinente es de arreglos institucionales que se producen al interior de la estructura estatal, dado que el propósito es explicar las acciones gubernamentales de tres mandatos para atender a su población en determinadas áreas, en nuestro caso: seguridad y bienestar y cohesión. En esta medida, se centra el análisis en la persistencia o cambio del orden institucional o las reglas de juego en función a grandes acontecimientos o procesos de políticas (arreglos institucionales).

Si abordáramos las instituciones en procesos históricos de mayor envergadura y secuencia, con mayor persistencia a surgimientos, consolidación o retroalimentación y consecutivamente transformación de instituciones, estaríamos aplicando al concepto de *path dependence*; si nos centramos en creación o surgimiento basadas en discontinuidades e interrupciones de procesos sociales se asimilaría las *coyuntura críticas*; y si al consolidar una trayectoria y mantenerse dentro de esta, dado los costos por cambiar, se entendería los *beneficios crecientes* ya que se sitúa en momentos de estabilidad y continuidad institucional (Farfán, 2007).

diseño de políticas como su estabilidad, duración o permanencia (Farfán, 2007, pág. 112).

Dado que el propósito es explicar la configuración de desarrollo a través de las acciones de gobierno, se observa la persistencia de las políticas, más que el cambio, con los matices correspondientes de cada mandato. La incorporación del enfoque al análisis de políticas públicas acorde a los lineamientos de las capacidades permite organizar el capítulo II en dos componentes: en primer lugar, una evaluación -grosso modo- del gobierno y las políticas públicas emprendidas; y, en segundo lugar, los arreglos institucionales producto de reformas administrativas, creación de órganos o modificaciones a estos durante su mandato. Por lo que se deduce que en el análisis de políticas públicas (Capítulo III) se evidencien modificaciones paulatinas y progresivas implementadas por la gobernación para responder a las demandas territoriales, es decir políticas públicas en función de un criterio de estabilidad, dado que:

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía (Lahera, 2004, pág. 11).

Así pues, dentro del marco analítico propuesto para la investigación, las políticas públicas en el orden regional, ubica propiamente el enfoque de estas, no serán aquellas políticas públicas emprendidas desde las entidades centrales para atender territorios y reducir brechas o disparidades, sino una promoción propia del territorio para generar su propio desarrollo. Así, la política regional será entendida como todo el compendio de políticas públicas, plasmadas en planes, programas y proyectos, emprendidos por la entidad encargada de la promoción de desarrollo, la gobernación de Nariño (art. 298 de la constitución).

De esta manera, se articulan los tres conceptos guía de la investigación. En primer lugar, las capacidades institucionales nos ubican el enfoque a evaluar en la entidad en las dimensiones que involucran capacidades, a saber: técnico-administrativa e institucional-político; en un territorio organizado a nivel político-administrativo con sus propios factores de desarrollo, el departamento de Nariño; a través del análisis de la política regional, es decir



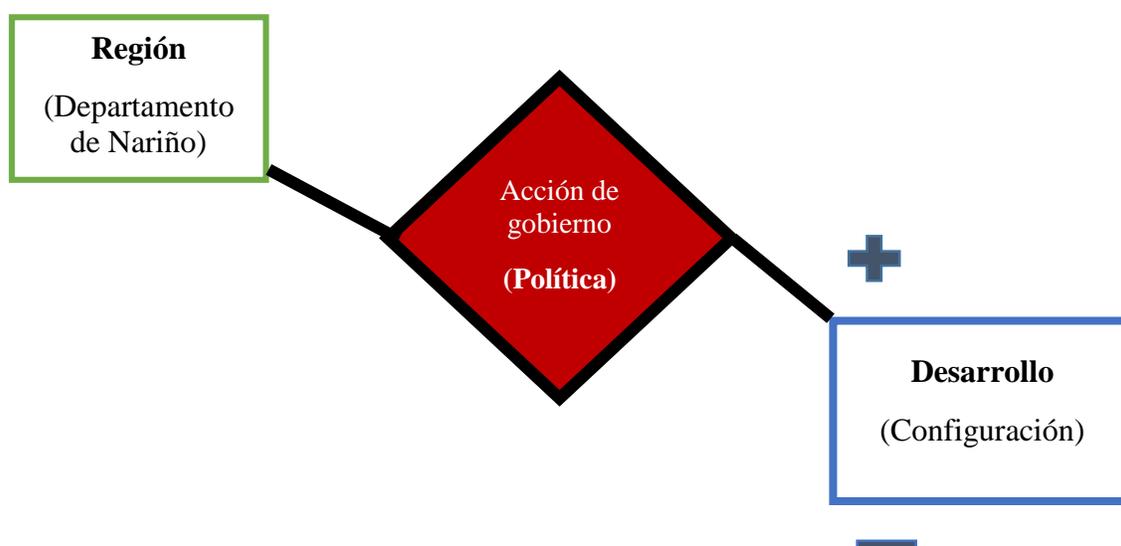
FLACSO
MÉXICO

la acción de gobierno materializada en políticas públicas (planes, programas y proyectos) producto de su gestión regional, en tres gobiernos departamentales (2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019). Con lo que se pretende explicar la configuración de desarrollo del departamento de Nariño entre 2008-2019.

Metodología

El argumento de esta investigación es que, en una región determinada, la configuración de desarrollo está condicionada por la acción de gobierno (que se materializa en políticas públicas) y se puede rastrear en un periodo señalado, lo que se podría ilustrar de la siguiente manera:

Ilustración 1 Argumento de la investigación

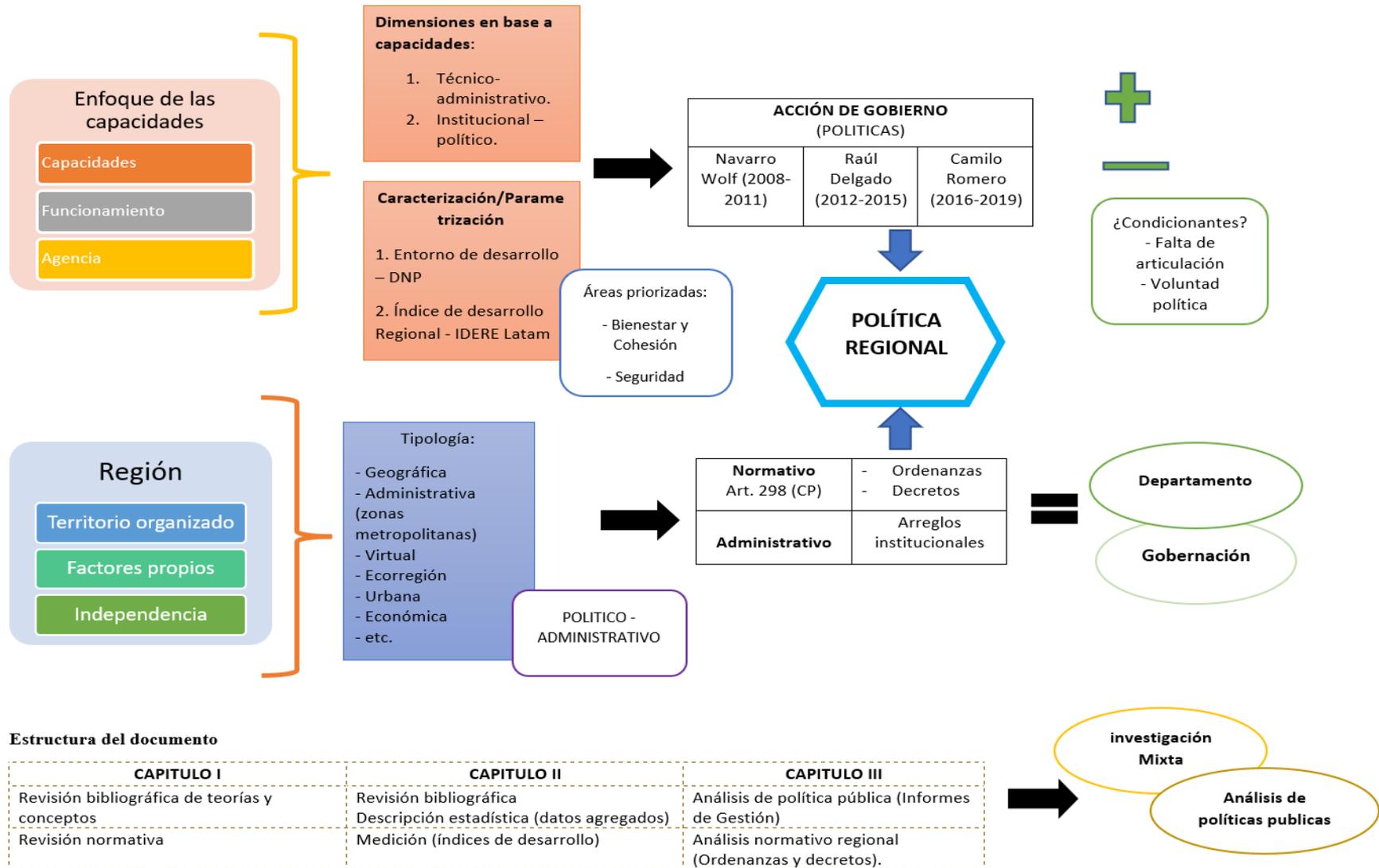


Fuente: Elaboración propia, 2022.

Por ello, esta investigación plantea que el desarrollo se puede entender como un *territorio organizado política y administrativamente que cuenta con las capacidades institucionales para fomentar su propio bienestar en libertad, en términos de mejorar sus condiciones de vida, de forma individual, colectiva y territorialmente (incluye su relación con la naturaleza)*. Siendo la acción de gobierno, materializada en políticas regionales, como un medio que puede representar un mayor o menor desarrollo.

Ahora bien, el anterior argumento está determinado por el siguiente marco analítico:

Ilustración 2 Marco analítico de la investigación



Fuente: Elaboración propia, 2022.

En este se evidencia que los conceptos claves: capacidades, región y políticas públicas (entendida como la política regional) guían la investigación en curso, con una unidad de análisis, el departamento de Nariño en dos perspectivas, la primera territorial enfocada a la región y la segunda institucional centrada en la gobernación, diferenciando su tratamiento en cada capítulo, el territorial en el II y el institucional en el III.

Este marco analítico está compuesto por capacidades entendidas desde una visión cuantitativa y una concepción desde el déficit de capacidades, ambas permiten priorizar las capacidades con menor rezago (Seguridad y Bienestar y Cohesión). Con estos elementos podemos examinar las acciones de gobierno de los tres mandatos seleccionados dentro del periodo de estudio (2008-2019), con lo que evidenciamos su aporte, restricción o condicionamientos al desarrollo. Cabe recalcar que esta concepción de capacidad institucional está limitada a valorar el desempeño, por ello este estudio incorpora el concepto de región para tener una visión territorial y con ello alimentar con una perspectiva política administrativa, la capacidad institucional. Con estos elementos podemos dialogar en clave política regional (tratada a detalle más adelante), por lo que el análisis de políticas públicas cobra relevancia al permitir profundizar o detallar el proceso, tratado mediante la compilación de ordenanzas y decretos, así como los arreglos institucionales promovidos.

En la parte inferior del marco se presenta una tabla que representa el tratamiento de cada relación conceptual establecida por capítulo, si se observa en paralelo vertical (desglosado con detalle en la ilustración 3), con su método y técnicas de investigación. Así pues, el capítulo I revisa los conceptos a usar; el segundo las capacidades presentes y el diagnóstico territorial; y el último, la política regional enfocada a políticas públicas emprendidas y arreglos institucionales implementados. Esta tabla y su ejercicio se especifica con mayor detalle en la ilustración 3: Ruta metodológica de investigación, dispuesta más adelante.

Con estas precisiones del marco analítico, se puede adentrar a detalles puntuales. Las capacidades metodológicamente se asumirán desde el **déficit de capacidad**¹¹, *“el cual consiste en conocer el estado actual de las capacidades que posee un ente y detectar cuáles*

¹¹ La contrapropuesta del déficit de capacidad es el **desarrollo de capacidades**, entendida como *“como la obtención o generación de conocimientos o habilidades por parte de un ente (individuo, organización, institución o sociedad) como resultado de la combinación de otras capacidades y recursos”* (González, 2021, pág. 37).

son las capacidades requeridas para que dicho ente lleve a cabo una función o tarea” (González, 2021, pág. 28). Aclarando que este documento plantea un estudio retrospectivo de déficit de capacidad, parte de una medición reciente (2020) reflejada en el índice de desarrollo regional IDERE Latam, donde se estipula el estado actual de las capacidades que posee el departamento de Nariño, especificando en sus 8 dimensiones aquellas en las que detecta menor avance (Seguridad y Bienestar y Cohesión), insumo para adentrarse al análisis de políticas públicas en el capítulo III, hacia el pasado inmediato, con las acciones de los gobiernos implementadas en las dimensiones que el índice muestran un leve retardo.

En este orden de ideas, uniendo conceptos con metodología, se puede establecer que las capacidades institucionales, entendidas como “*la creación de valor*” (González, 2021, pág. 16), cuentan con dos dimensiones: la técnico-administrativo y la institucional-político, las cuales, examinadas desde el déficit de capacidad, concibe la existencia de falencias en capacidades determinadas que requieren atención para un óptimo funcionamiento. Argumento en concordancia con la concepción de región que define el territorio desde lo político-administrativo y el concepto de políticas públicas, el medio que cristaliza las acciones de gobierno, administrativamente en planes, programas y proyectos (rastreados en los informes de gestión) e institucionalmente con arreglos institucionales (rastreados en ordenanzas y decretos), para explicar la configuración de desarrollo.

Dado que partimos de una visión de déficit, es relevante el uso de índices para conocer el estado actual de capacidades y con ello plantear el análisis retrospectivo correspondiente. Para esto, se usa el Entorno de desarrollo del DNP y el índice de desarrollo regional del IDERE Latam (Ver capítulo II), donde se establece por un lado una caracterización de desarrollo y por otro una puntuación y rango, en clave capacidades y funcionamientos (dimensiones e indicadores para el índice), como lo muestra la [tabla 4](#) (Índice de desarrollo regional Latinoamérica para el departamento de Nariño).

Dado que el periodo de estudio es (2008 – 2019)¹², la investigación en el capítulo III, realiza análisis retrospectivo de las políticas públicas implementadas desde lo positivo, negativo o -dado su especificidad- condicionantes presentes en la acción gubernamental que inciden en la configuración de desarrollo, utilizando los Informes de Gestión de cada gobierno y las Ordenanzas y Decretos expedidos durante sus mandatos, en relación con las

¹² Periodo de estudio justificado en pie de página 1 y 4 de este documento.

dimensiones con menor puntuación y rango en el IDERE Latam, a saber Seguridad y Bienestar y Cohesión. Con ello entendemos la política regional en clave capacidades, enfocado en déficit de capacidad.

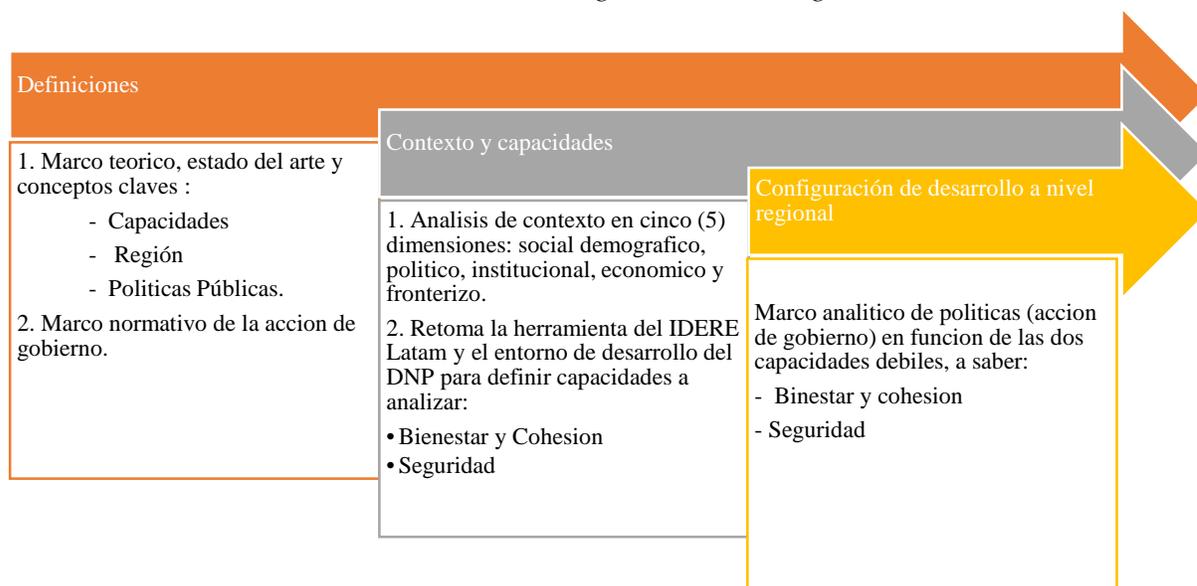
Ahora bien, cabe especificar que la región teorizada desde la visión de Boisier (2001) indica y limita el objeto de estudio. El primer componente especifica un tipo de región de la multitud de formas o prototipos que puede adquirir, para esta investigación se usara el tipo de región político-administrativa, es decir aquella que está concebida desde una visión territorial del Estado, para el caso de Colombia se denomina Departamento y se encarna en la entidad denominada Gobernación. Esta selección se realiza bajo un criterio normativo y administrativo.

En cuanto a lo normativo, sobresalen: 1. Constitucional amparado bajo el artículo 298 de la constitución vigente que señala a los departamentos como las entidades promotoras de desarrollo en sus territorios; y 2. Estipulado en la ley 1454 de 2011 que establece los lineamientos para el ordenamiento territorial donde los departamentos tienen mayor autonomía y competencias. En cuanto a lo administrativo, se especifica el contenido del proceso de regionalización emprendido en el país, así como los arreglos institucionales emprendidos por los gobiernos.

Este último punto, permite precisar el elemento analítico de la acción de gobierno, las políticas regionales. Estas entendidas como aquellas acciones emprendidas internamente para promover su propio desarrollo (palabras cercanas al postulado inicial de Boisier) y que se evidencia bajo una perspectiva de política pública en el marco analítico planteado. Con estas se busca precisar los cambios institucionales y medidas emprendidas para potencializar el desarrollo, en este caso -reitero- las dimensiones con menor puntuación y rango del IDERE Latam, Seguridad y Bienestar y cohesión. Este último punto es relevante porque es el sustento empírico de la investigación, dado que hay consta las políticas públicas, tanto de planeación como de reformas, que cada gobierno emprendió.

Con esta precisión del marco analítico, el documento se estructuró bajo la siguiente ruta metodológica:

Ilustración 3 Ruta metodológica de la investigación.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Como se observa, la estructura del documento está organizada en teoría, contexto y evidencia. El primer capítulo es el cuerpo teórico y metodológico; el segundo es una aproximación territorial a modo de diagnóstico en torno a capacidades actuales (donde se prioriza dos a evaluar) y el contexto del departamento de Nariño; por último, el tercer capítulo es la evidencia empírica, rastreada en informes de gestión y normas (ordenanzas y decretos) de las dos dimensiones priorizadas (Seguridad y Bienestar y Cohesión) explica las políticas públicas emprendidas y los arreglos institucionales implementados para la atención de estas. Al final realiza conclusiones.

Las técnicas de análisis para la investigación son: 1. La revisión bibliográfica de teorías, conceptos y aplicaciones de las bases conceptuales: capacidades, región y políticas públicas, revisión aplicada mediante la elaboración de fichas bibliográficas; 2. La revisión estadística de índices establecidos institucionalmente como de forma independiente, así como todos los datos relevantes para realizar un diagnóstico territorial, aplicado en una ficha estadística de variables y acorde a la temporalidad del estudio; 3. Revisión normativa de ordenanzas y decretos expedidos entre 2008-2019 en torno a las dos dimensiones priorizadas (Seguridad y Bienestar y Cohesión) y a lo referente con reformas administrativa (arreglos institucionales), organizadas en fichas especificando la lista a fin de la variable y con una

síntesis de contenido, con hincapié en los cambios incorporados; 4. Estudio de caso, donde se examinó a una entidad, la gobernación de Nariño a través del análisis de políticas públicas, mediante un diagnóstico territorial y una descripción de las acciones gubernamentales asumidas a nivel administrativo y político, compilado en documento resumen por cada gobierno. Estas técnicas tienen gran congruencia con la literatura tratada en esta área, donde es explícito el componente teórico y la aplicación en un estudio de caso. El propósito es aplicar la teoría a un contexto particular para explicar una configuración de manera más detallada, con el objetivo de brindar aproximaciones situacionales más precisas.

Con el marco analítico, la estructura de documento y las técnicas de análisis definidas, se evidencia la siguiente articulación metodológica y teórica, sintetizada en el siguiente cuadro:

Tabla 3 Articulación teórica y metodológica

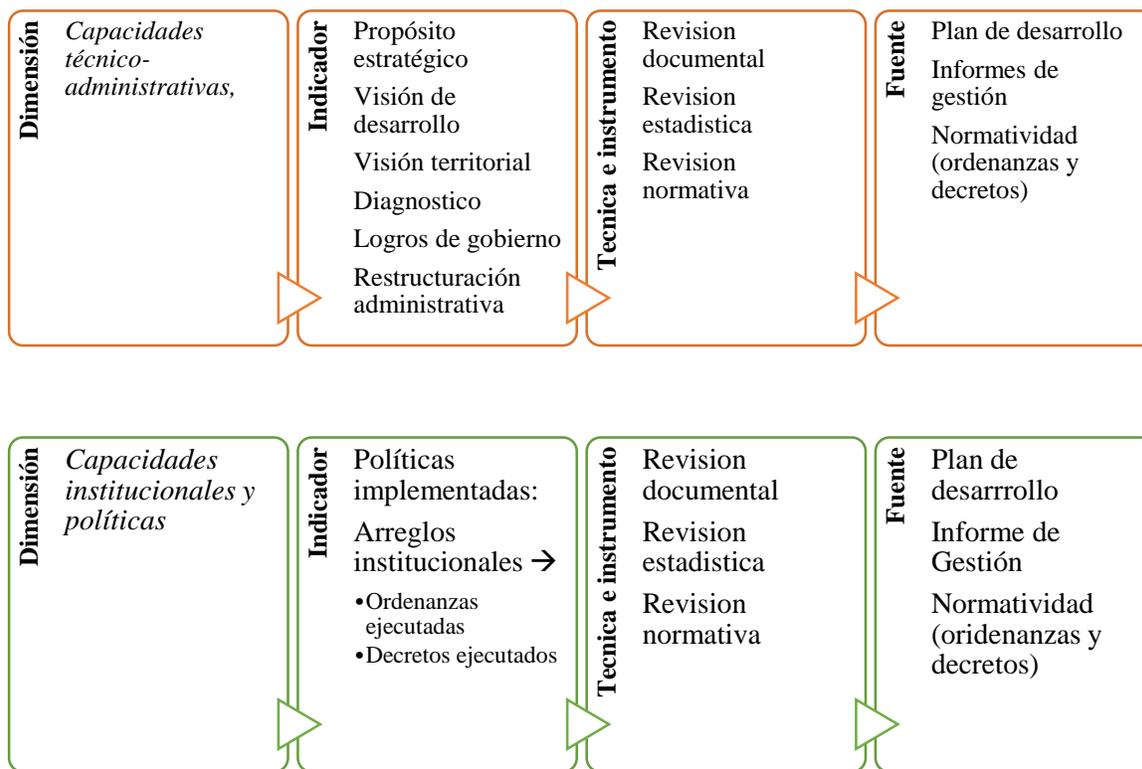
Capítulo I	Capítulo II	Capítulo III
<p>Desarrollo en términos Capacidades (déficit de capacidades) → Especificada en capacidad institucional, definida como creación de valor (González, 2021, pág. 16).</p>	<p>1. Entorno de desarrollo (caracterización) → intermedio tipo D</p> <p>2. IDERE Latam (medición en clave capacidades)</p>	<p>Déficit de capacidades (IDERE Latam)</p> <p>1. Seguridad</p> <p>2. Bienestar y Cohesión</p>

Región → Político – administrativa → Gobernación	5 dimensiones territoriales (2008 – 2019) <ol style="list-style-type: none"> 1. Social-demográfico 2. Político 3. Institucional 4. económico 5. Fronterizo 	Tres gobiernos respecto a su planeación y gestión: <ol style="list-style-type: none"> 1. 2008-2011 2. 2012-2015 3. 2016-2019
Políticas Públicas → Neoinsitucionalismo histórico enfocada en arreglos institucionales (estabilidad)	Contexto: <ul style="list-style-type: none"> - Político - De política publica - Gerencial de la gobernación 	Centrado en dos dimensiones para crear valor: <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobierno desde visión de planeación (visión, estrategia y diagnóstico general) 2. Políticas regionales implementadas (políticas y arreglos institucionales).

Fuente: elaboración propia, 2022.

Dado que partimos de un presente medido reflejado en el índice del IDERE Latam de la situación actual de desarrollo y el propósito es reconstruir una explicación de la configuración, a través de las acciones de gobierno un relato de capacidad institucional a nivel regional (subnacional) a través de dos áreas priorizadas con menor desempeño del departamento de Nariño: seguridad y bienestar y cohesión, la evidencia empírica del estudio se centra en el tercer capítulo, a partir del concepto de capacidad institucional y sus dos dimensiones, de la siguiente manera:

Tabla 4 Operacionalización de variables



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Con este aterrizaje operativo, la triada de la investigación (Capacidades, región y políticas públicas) se enfoca en dos dimensiones de la capacidad institucional en las dos áreas priorizadas. El procedimiento para organizar y sistematizar los documentos se realizó de la siguiente manera: en primer lugar, revisa los planes de desarrollo para ver los alcances de política a realizar por cada mandatario en función de las dos áreas seleccionadas para el estudio, a recordar: seguridad y bienestar y cohesión. Al finalizar la revisión y clasificación de las políticas propuestas, se filtró y comparo cada una con los informes de gestión de cada mandatario para corroborar si lo propuesto se cumplió en termino y forma acorde a lo planeado, viendo un cumplimiento entre 85 a 100% de las metas propuestas, con diferencias plausibles para cada gobierno.

Tanto la revisión y sistematización de los planes de desarrollo y los informes de gestión se realizó acorde a la metodología propuesta para su construcción por el

Departamento Nacional de Planeación en su kit territorial (DNP, 2022), definida para tal fin, a saber:

Planes de desarrollo

Dimensión o Eje transversal
Misión, visión
Parte general: diagnóstico, objetivos y metas
Plan de inversiones: Programas, proyectos y presupuesto.

Informes de gestión

Gestión del desarrollo territorial y desempeño institucional
Políticas estratégicas y temas transversales
Anexos: Informes especiales e inventarios

Con lo anterior y con el objetivo de contrastar información, entre plan de desarrollo e informe de gestión, se realiza una tabla de sistematización acorde a tres columnas: eje estratégico, programa y subprograma, de las áreas priorizadas. Con esta información preliminar se priorizo cada acción de gobierno consecuente con el cumplimiento de resultados, se desechó acciones con cumplimiento de productos por dos razones: no es parte del estudio evaluar efectividad y segundo reflejan la acción de gobierno condicionada a la voluntad de mandatario, lo que se busca es un rastreo institucional, propósito del análisis en función de nuestro marco teórico.

Con esto resaltaron dos instrumentos político-administrativos y técnico normativo de la acción de gobierno y que son pleno desarrollo de política pública y por ende resultado del juego democrático, las ordenanzas y los decretos. Entendiendo que:

- a. **Ordenanzas** son actos administrativos emitidos por las asambleas departamentales, destinados a dictar disposiciones para el arreglo de alguno de los asuntos que son de su incumbencia según lo regula el código del régimen departamental, Capítulo V del Decreto Ley 1222 de 1986.
- b. **Decretos** son actos administrativos promulgados por el poder ejecutivo con contenido normativo reglamentario sin necesidad de ser sometidos al órgano

legislativo, como se estipula en el código del régimen departamental (Decreto Ley 1222 de 1986).

Dado que nuestra hipótesis está determinada por la eficacia de las acciones de gobierno en áreas específicas, de las 200 o más, entre ordenanzas y decretos que publica la administración pública regional cada año, se seleccionó aquellas en torno a nuestras variables.

Posteriormente se realiza la revisión y se percata que son documentos de política pública con estructura jurídica definida, a saber: título, un compendio jurídico, funciones, lo decretado, entre otros elementos que indican un alto grado de institucionalización y especialización de la acción de gobierno, es decir, se suscriben a la estructura político-administrativa y jurídica de obligatorio cumplimiento sin menosprecio de la ley y que gradualmente evoluciona con cada administración, dos razones que se ajustan al elemento analítico de arreglos institucionales del enfoque de política pública seleccionado.

Dado que estos documentos no son susceptibles a interpretación, excepto para un trabajo jurídico, es menester señalar que se los sistematizó acorde a su título, objetivo y funciones, optando para mejorar la comprensión del lector por organizarlos en este documento acorde al título porque representa una síntesis del objeto y alcance de la acción de gobierno. Con esto, se logra precisar que tanto ordenanzas y decretos cumplen con un criterio creciente, en constante evolución, pero bajo una lógica de estabilidad.

En el caso de los gobiernos, sección 1 del capítulo III, con la evidencia recolectada, se define las particularidades del gobierno con su debido contexto, su visión y misión, diagnóstico del territorio, propósito y logros relevantes de su administración, lo que permite distinguir el grado de estabilidad, con las continuidades y cambios perceptibles institucionalmente asumidos por cada administración. Por otra parte, en el caso de las políticas regionales, sección 2 del capítulo III, se evidencia dos componentes, el de acciones de gobierno síntesis de las políticas implementadas y los arreglos institucionales asumidos por cada administración, por área específica seleccionada (Seguridad y Bienestar y cohesión), en este apartado se logra percibir el siguiente proceso creciente, paulatino y progresivo en la implementación lo que evidencia que es susceptible para explicar la configuración de

desarrollo en las áreas seleccionadas y con el cruce de variables, se puede especificar el porqué.

Las fuentes de información de la investigación son primarias y secundarias, de acceso público, sea por disposición de política de gobierno abierto vigente o petición administrativa, con una ventaja perceptible, son documentos oficiales que no han surtido interpretaciones, más allá de la manipulación metodológica para su construcción, lo que da mayor libertad para abordarlo analíticamente.

Para el primer capítulo, son secundarias para la elaboración del estado del arte, marco teórico y metodología con una recopilación sistemática de documentos de investigación literatura especializada y textos académicos. En cuanto al capítulo II, se retoman fuentes institucionales como las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el gobierno abierto del departamento de Nariño – GANA, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil – UAEAC y Prensa digital. Para el capítulo III, estas se limitan a fuentes primarias, limitadas a los Planes de Desarrollo de cada gobierno e Informes de Gestión o Rendición de Cuentas de cada gobernante, a saber “Adelante Nariño 2008-2011”, “Nariño Mejor 2011-2015” y “Nariño, corazón del mundo 2016-2019”. Así mismo, en este se recopila las ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental de Nariño y los decretos expedidos por la Gobernación de Nariño, en los periodos señalados.

Capítulo 2: Las capacidades y condicionamientos del Departamento de Nariño

“La verdadera riqueza humana no está en el PIB sino en otra parte”

(Nussbaum, 2010)

Este capítulo identifica las capacidades de desarrollo del departamento de Nariño. En primer lugar, tomando como insumos las metodologías del entorno de desarrollo del DNP y el índice de desarrollo regional latinoamericano IDERE Latam, señala las capacidades con las que cuenta el departamento, lo caracteriza y mide -acordes a sus metodologías- suministrando una radiografía de la configuración actual del desarrollo en la región. Posteriormente, realiza el análisis contextual de la región a partir de dimensiones de la planeación de desarrollo, a saber: sociodemográfica, político, institucional, económico y fronterizo para una mayor comprensión del objeto de estudio, la gobernación de Nariño y sus acciones de gobierno en el siguiente capítulo.

Este apartado es la articulación conceptual de capacidades y región, donde se evidencia un diagnóstico territorial del departamento de Nariño (Colombia) 2008 -2019, describiendo la evolución de variables pertinentes para la promoción de desarrollo, en función de las 5 dimensiones de la planeación nacional planteadas y algunas presentes en el IDERE Latam.

Las capacidades del departamento de Nariño

Cuando hablamos de capacidades nos referimos a las oportunidades en el ejercicio de la libertad de elección que ejerce el individuo para ser y hacer. Esta visión del desarrollo no solo sitúa la acción en un tiempo sino en un territorio, con una particularidad a evaluar. En esa línea, esta investigación se ubica como una propuesta analítica para valorar el accionar de una entidad territorial, la gobernación de Nariño, con sus respectivos gobiernos, en los periodos señalados.

Para emprender esta tarea, acudimos a dos índices que aportan una caracterización de desarrollo y una medición enfocada desde las capacidades, a saber: El entorno de desarrollo definida por el Departamento de Planeación Nacional – DNP y la herramienta dispuesta por el Índice de desarrollo regional.

Entorno de desarrollo – DNP.

El entorno de desarrollo identifica potencialidades, carencias y necesidades de los entornos territoriales con el objetivo de alcanzar mayores niveles de desarrollo. Es una caracterización y tipificación que incluye 6 dimensiones que aglutinan 18 variables y clasifican en función a características similares las entidades territoriales en robusto, temprano e intermedio.

Partiendo del concepto de *desarrollo territorial*, establecen que el entorno de desarrollo es:

la caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable (DNP, 2015, pág. 7).

En base a esta aproximación, define las dimensiones y sus variables, que son:

Tabla 5 Dimensiones y variables del Entorno de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación.

Componente temático	Tipología Municipal
Urbano Regional	Población Municipal Porcentaje de Población rural Promedio de Crecimiento poblacional Densidad Poblacional Pertenencia a Sistemas de ciudades
Condiciones de vida	Índice de Pobreza Multidimensional - IPM Municipal
Económico	Valor Agregado Municipal Ingresos Municipales Penetración de Internet

	Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosques municipal Inversión per cápita del Sector Ambiental
Institucional	Desempeño Fiscal Municipal Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil habitantes Secuestros por 100 mil habitantes Hurto por 100 mil habitantes Área de cultivo de coca

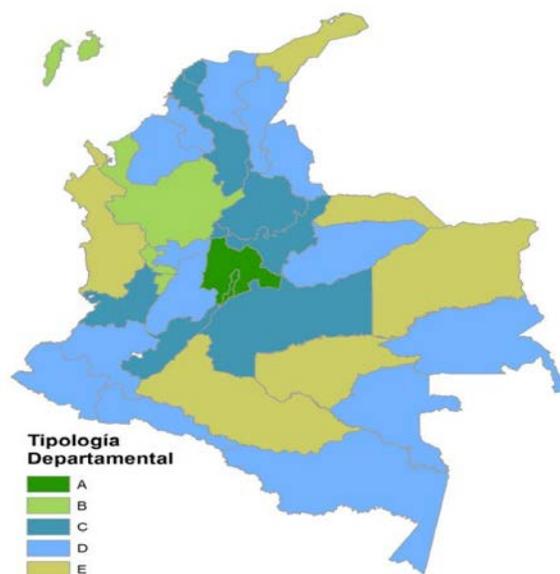
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2015.

Acorde a esta metodología, el entorno de desarrollo del departamento de Nariño es **intermedio** tipo D, lo que significa:

disponen de ciudades intermedias con relevancia en la economía departamental, principalmente, capitales departamentales y municipios que históricamente han operado como centralidad regional. Su calidad de vida presenta mediciones modestas concentrando el grupo de municipios que generan brechas en indicadores sociales. La institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios (DNP, 2015, pág. 17)

El agregado Tipo D precisa que está próxima al siguiente escalafón de la clasificación, en este caso el más bajo (Temprano), como se evidencia en la siguiente imagen:

Imagen 1 Tipología por departamento acorde a la metodología del Entorno de desarrollo del DNP.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2015.

Índice de desarrollo regional Latinoamérica – IDERE LATAM.

El índice es una propuesta metodológica que mide el desarrollo territorial desde una perspectiva multidimensional a través de una media geométrica de índices normalizados entre 0 y 1, siendo el mínimo y máximo respectivamente. Este compuesto por 8 dimensiones que aglutinan 25 indicadores de entidades territoriales en 8 países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay, acorde a las divisiones político-administrativas, sean: regiones, provincias, estados y departamentos (182 en total).

Partiendo del concepto de desarrollo desde el enfoque de las *capacidades humanas*, en correspondencia con la teoría escogida para este estudio, y las aproximaciones de Boisier en que plantea el desarrollo como un “*producto de una construcción social, intangible,*

cambiante en el tiempo y subjetiva” (IDERE LATAM, 2020, pág. 3), plantea el siguiente índice¹³:

Tabla 6 Índice de desarrollo regional Latinoamérica para el departamento de Nariño.

Educación	Alfabetismo	Estudios de Educación Superior	Matrícula en Educación Inicial	Años de Educación	
Salud	Mortalidad Infantil	Tasa de Suicidios	Esperanza de Vida al Nacer		
Bienestar y cohesión	Pobreza	Trabajo Informal	Coefficiente de Gini	Conexión a Internet	Ingresos por Hogares
Actividad económica	Desempleo	PIB per Cápita	Tamaño del Mercado		
Instituciones	Ingresos Propios del Gobierno Subnacional	Participación Electoral Subnacional	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)		
Seguridad	Homicidios	Índice de Paz Global (IPG)			
Genero	Actividad Femenina	Índice de Desarrollo de Género (IDG)			
Medio Ambiente	Energías Renovables	Áreas Protegidas	Calidad de Recursos Naturales Valiosos		

Fuente: Índice de desarrollo regional Latinoamérica – IDERE LATAM, 2020.

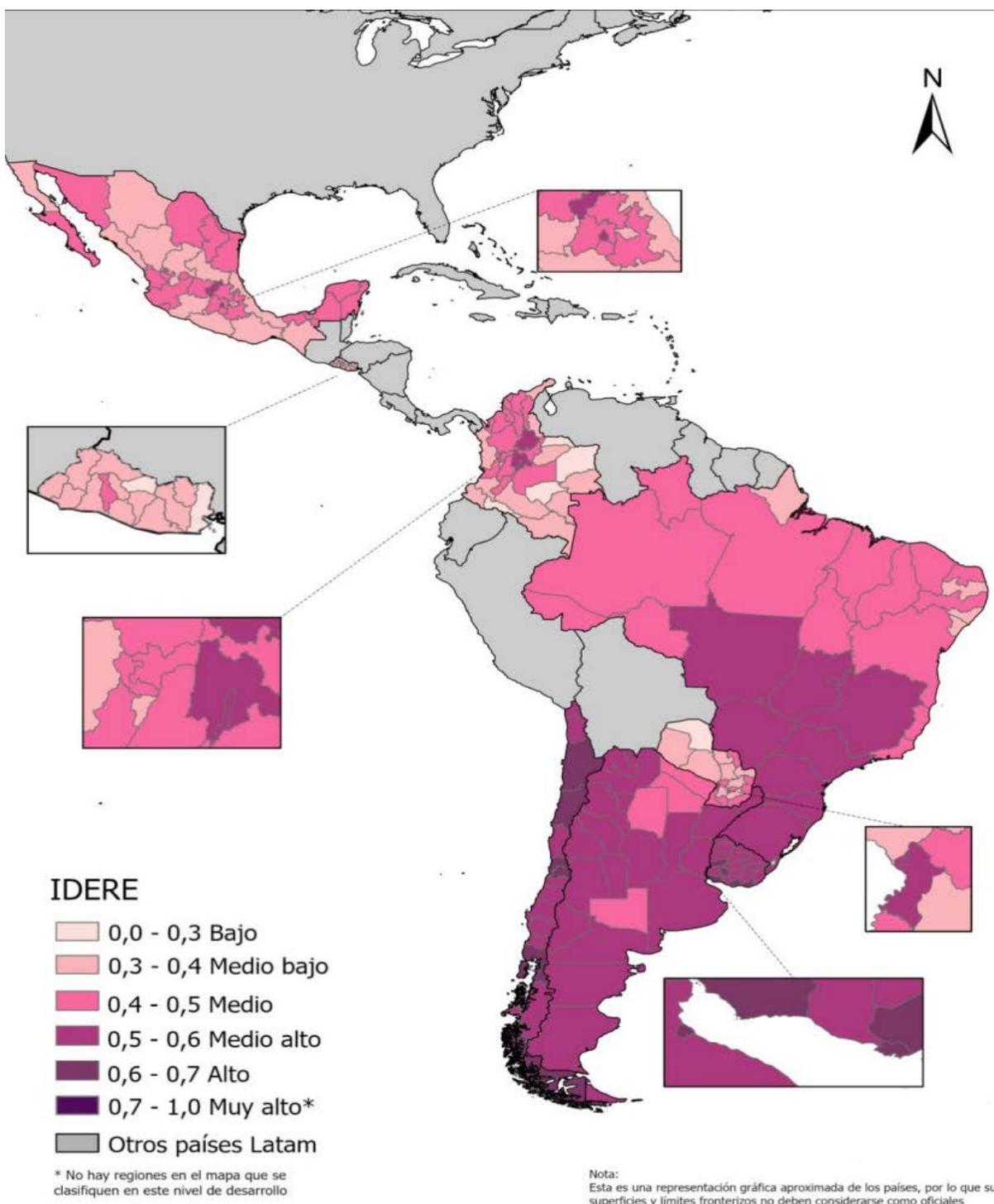
Para su entendimiento, el índice establece los siguientes rangos para el ranking:

Rango	Posición
0,00 – 0,30	Bajo
0,30 – 0,40	Medio Bajo
0,40 – 0,50	Medio
0,50 – 0,60	Medio Alto
0,60 – 0,70	Alto
0,70 - 1	Muy alto

¹³ Cabe resaltar que en la metodología define para cada dimensión una ponderación, a saber: ponderados de la siguiente manera: Educación: 14 %; Salud: 14 %; Bienestar y Cohesión: 14 %; Actividad económica: 14 %; Instituciones: 14 %; Seguridad: 10 %; Género: 10 %; y Medio Ambiente: 10 %.

Los resultados del índice global para América latina son heterogéneos, destaca que ninguna región supero los 0,70 es decir un nivel alto, pero también son pocos los que están en un nivel bajo ($< 0,30$). Por otro lado, se evidencia brechas de desarrollo regional con áreas de rezago y privilegios marcadas fuertemente en cada país. Si se compara los resultados internamente cada país tiene brechas pronunciadas, en particular Colombia y en menor medida Uruguay, como se evidencia en la siguiente imagen:

Imagen 2 Clasificación de las regiones acorde a la metodología IDERE LATAM, 2020.



Fuente: Tomado de Índice de desarrollo regional Latinoamérica - IDERE LATAM, 2020.

Al examinar los datos y corroborarlos con la imagen anterior, es claro que ningún país logró un índice global alto, pero examinando de forma aislada cada variable, existen regiones que muestran mejor desempeño, uno de ellos Montevideo en Uruguay. Desde este punto de vista: “sólo el 7% (13 regiones de 182 medidas) pertenecen al grupo alto de desarrollo, mientras que el 58% (105 regiones) están entre los niveles medio a medio bajo (ver Gráfico 1). A su vez, en el nivel bajo hay 7 regiones (4%)” (IDERE LATAM, 2020, pág. 11).

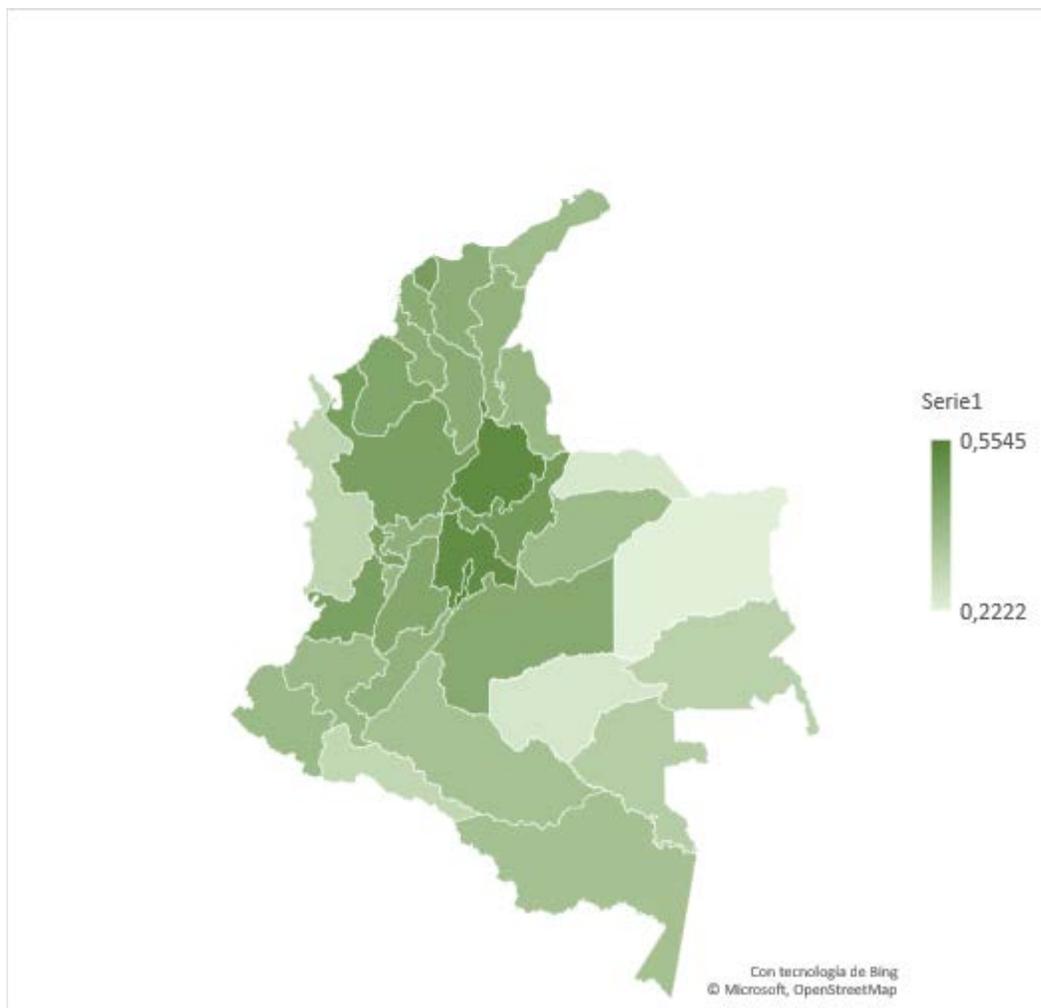
Dentro de esta medición, resalta el caso colombiano donde se presenta la mayor desigualdad o brecha de desarrollo entre regiones (internamente), con una alta persistencia de regiones por debajo de la media latinoamericana, teniendo en su territorio la región con el más bajo desempeño de la muestra (182 regiones), Vichada. Caso contrario, Uruguay que no presenta disparidad entre regiones y todas cuentan con un nivel medio alto de desarrollo por encima de la media Latinoamérica, como se observa en la siguiente imagen:

Imagen 3 Regiones con desarrollo, máximo, mínimo y promedio por país acorde al IDERE LATAM.

Fuente: Tomado de IDERE Latam 2020.

La disparidad entre regiones en Colombia está en un rango entre 0,222 al 0,5545, siendo el departamento de Vichada el más bajo (puesto 182 en el ranking latinoamericano) y Bogotá D.C el más alto del país (puesto 37 en el ranking latinoamericano). Como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfica 1 Clasificación por región (departamento) según el índice de desarrollo regional en Colombia, 2020.



Fuente: Datos (IDERE LATAM, 2020).

Dentro de los resultados del IDERE Latam, el departamento de Nariño está en el puesto 146 en el ranking latinoamericano y el puesto 21 a nivel nacional, con una calificación de 0,3851. Al examinar por cada una de las variables, el departamento cuenta con una calificación alta con un nivel de desarrollo medio alto en la dimensión salud con un 0,7342, donde la mayoría de las regiones obtuvo un puntaje por encima de los 0,7 con máximo de 0,86 y mínimo de 0,45 a nivel Latinoamérica, muy similar si lo recopilamos a nivel nacional; y en género con 0,5712 en el puesto 8 a nivel latinoamericano, con máximos de 0,7 y mínimo de 0,1 a nivel

Latinoamérica, con máximos de 0,6 y mínimos de 0,34 a nivel nacional. A continuación, se presenta el compilado de resultados por dimensión del departamento de Nariño:

Tabla 7 Puntuación y rango por dimensión del departamento de Nariño, según IDERE LATAM.

Dimensión	Puntuación	Rango
Educación	0,406	Medio
Salud	0,7342	Muy alto
Bienestar y cohesión	0,1302	Bajo
Actividad económica	0,4899	Medio
Instituciones	0,3572	Medio bajo
Seguridad	0,2895	Bajo
Genero	0,5712	Medio alto
Medio Ambiente	0,4705	Medio

Fuente: Tomado de Datos (IDERE LATAM, 2020).

Con esta aproximación de cuán lejos o cerca está una región de ese máximo desarrollo potencial, se observa que el departamento de Nariño cuenta con una configuración territorial diferenciada a nivel nacional como de Latinoamérica. Teniendo en cuenta las disparidades regionales nacionales, acorde al cuadro anterior, se puede establecer que el departamento cuenta con unas fortalezas en dimensiones como salud y género, pero con serias dificultades en bienestar y cohesión, seguridad y parcialmente en instituciones.

Al observar tanto el Entorno de desarrollo como el Índice de desarrollo Regional IDERE Latam, podemos evidenciar similitudes en cuanto al rezago en desarrollo de la región. Con metodologías distintas coinciden en el diagnóstico, el departamento de Nariño cuenta con limitaciones. Aunque no está en el último eslabón es preciso adoptar, adaptar o actualizar políticas públicas en dimensiones prioritarias como Seguridad y Bienestar y cohesión, si tomamos la metodología IDERE Latam.

En el próximo capítulo se exponen los elementos para el análisis de políticas públicas, esto debido a que el Entorno de desarrollo solo ofrece una caracterización, mientras el IDERE Latam una ponderación respecto a dimensiones (capacidades) con variables definidas. Desde

el marco conceptual existe un acoplamiento teórico y metodológico en la incorporación del déficit de capacidad para entender el proceso de desarrollo.

A continuación, un análisis contextual de la región a examinar con respectiva revisión estadística, con base en las dimensiones de la planeación del desarrollo.

Cifras y contexto, el departamento de Nariño - Colombia.

Tomando como insumo la herramienta metodológica de medición del IDERE Latam, donde se plantea una versión operativa de la teoría del enfoque de las capacidades, este apartado, realiza el análisis contextual, a partir de las dimensiones de planeación de desarrollo¹⁴, a saber: sociodemográfica, político, institucional, económico y fronterizo dispuestas en la región para visualizar el proceso territorial del departamento de Nariño. Algunas variables coinciden con las dispuestas por el IDERE, como se puede visualizar en *la Tabla 4 Índice de desarrollo regional para el departamento de Nariño*, otras son incorporadas o excluidas a criterio del autor, en función de describir la multiplicidad de factores significativos que configuran región.

Cabe resaltar que este apartado en la visión territorial de las capacidades dispuestas en el departamento es la conjunción de capacidades y región a nivel conceptual desde el contexto.

Social y demográfico

Mapa 1 Territorio del departamento de Nariño (Subregiones).

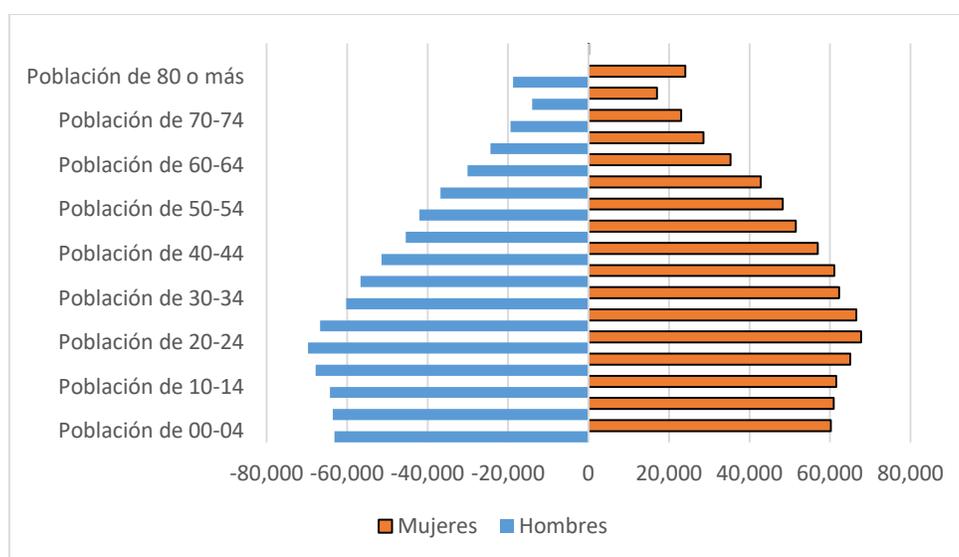


Fuente: Geo portal DANE 2022.

¹⁴ Para la planeación colombiana existen 4 dimensiones, a saber: Poblacional, Ambiental, Sociocultural y Económica. Por la particularidad del departamento de Nariño de ser frontera internacional con el Ecuador se acuñó una quinta dimensión, la fronteriza. Para más información ver: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/home>

El departamento de Nariño está ubicado al suroccidente de Colombia. Limita al norte con el departamento del Cauca, al oriente con el departamento del putumayo, al sur con la Republica del Ecuador y al occidente con el Océano Pacifico. Tiene una población de 1.627.386 de habitantes, de la cual 794.373 son hombres y 833.013 son mujeres, lo que representa 48,81% y 51,19% respectivamente (Terri Data - DNP, 2021), como se evidencia en el siguiente gráfico:

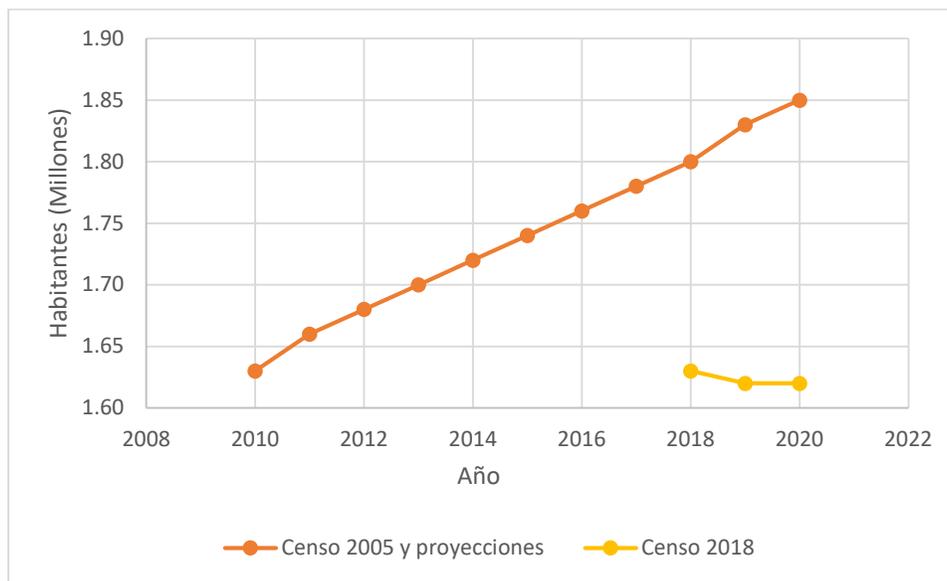
Gráfica 2 Pirámide poblacional de Nariño por sexo, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos DANE, 2021.

El crecimiento poblacional es creciente acorde a las proyecciones realizadas con la metodología del censo 2005; sin embargo, este crecimiento contrasta con los datos del censo aplicado en el 2018, lo que denota una disparidad significativa -que aún está en verificación por la entidad encargada- pero mantiene la tendencia como se refleja en la siguiente gráfica:

Gráfica 3 Población del departamento de Nariño 2010 - 2020 (Millones de habitantes).



Fuente: Elaboración propia con datos del (DANE, 2022).

La población del departamento se distribuye en zona rural con 56,16% y zona urbana con 43,84%. Cuenta diversidad étnica y cultural significativa. Unas 439.658 personas (2018), lo que representa el 26,96% que se distribuyen en comunidades indígenas con 206.455 personas; negra, mulata o afrocolombiana con 232.847 personas; población raizal con 114 personas; población rom (141); y población palenquera con 101 personas (Terri Data - DNP, 2021). Estas comunidades étnicas¹⁵ están ubicadas y organizadas en 60 resguardos legalmente constituidos (de un total de 650 resguardos en el país) y 29 territorios colectivos de comunidades negras (de 103 a nivel nacional) (GANA Nariño)¹⁶, como se evidencia en la siguiente imagen:

¹⁵ Para mayor entendimiento respecto a las comunidades étnicas y su clasificación, tenemos: Comunidades indígenas se refiere a pueblos originarios o aborígenes preexistentes a la llegada de europeos al continente americano; Afrocolombianos o población negra tienen origen en pueblos africanos traídos como esclavos y mantenidos así durante la colonia, algunos se liberaron internándose a la selva donde constituyeron “palenques”, propias formas de organización comunitaria; Raizales son habitantes anglo africano hablante de lengua Criole que habitan el departamento archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina; y por último, Rom o gitanos, aquellas personas que se denominan así y mantienen su lengua el Romanés, no se ubican en territorio específico (seminómadas) y en grupos o familias conocidas como Kumpanias, unidades de con residencia o cocirculación (Procuraduría General de la Nación).

¹⁶ GANA o Gobierno Abierto de Nariño, es la política pública de gobierno abierto (Ordenanza 035 de 2018). Para más información: <https://gana.nariño.gov.co/>

Imagen 4 Resguardos y comunidades indígenas del departamento de Nariño.



Fuente: GANA - Gobierno abierto Nariño, consultado en 2022.

Políticos

En términos políticos, el departamento de Nariño cuenta con una tendencia ‘alternativa’¹⁷ o cercana a la ‘tercera vía’¹⁸, respecto al mandato nacional. Con gobiernos predominantemente cercanos a la izquierda política, pero con coaliciones, acuerdos o alianzas que aglutinan el mayor número de movimientos políticos y ciudadanos en la consecución del poder político

¹⁷ Políticos que aglutinan varios sectores políticos y sociales presentándose a elecciones por movimientos políticos avalados legalmente por firmas o coaliciones. Para más profundidad, ver pie de página número 19.

¹⁸ Es menester señalar que esta declaración política en la región dado los procesos de participación en la toma de decisiones para la promoción económica del departamento que han tratado de lidiar con el centralismo económico y político del país, así como apalancar dinámicas internas.

regional y local. Esta tendencia le ha permitido configurar regionalmente bastiones políticos y administrativos, así como una conexión -disruptiva en algunos gobiernos- con el centralismo político, económico y administrativo que caracteriza al país. Una muestra de ellos son los representantes al legislativo (Senado y Cámara de representantes), donde predominan miembros de partidos tradicionales¹⁹ o sus fraccionamientos.

En la siguiente tabla, se evidencia la tendencia ‘alternativa’ del departamento, evidente en el periodo de estudio planteado (2008 – 2019) con la presencia de gobernantes fruto de alianzas, acuerdos y coaliciones de movimientos políticos y sociales²⁰ pero que también se constata con sus antecedentes inmediatos, así como sus predecesores (el actual gobernador quedó de segundo en la anterior contienda y para ganar esta vez acudió a la tendencia ‘alternativa’, es decir con una coalición avalada por firma, ajena a estructuras de partidos políticos. Además, se contrasta esta tendencia con la dinámica nacional donde prima como antecedente un ‘independiente’²¹ a nivel nacional como Álvaro Uribe y un partido formado por el fraccionamiento de los partidos tradicionales que se aglutinan en el partido de la U, así como la irrupción de la institucionalización en partido político del Uribismo como fuerza política dominante.

La tabla también compila el porcentaje de participación en las elecciones respecto al total de sufragantes, lo que indica un departamento con un alto índice de participación -acorde al promedio nacional- y pese a las dificultades territoriales para ejercer el derecho al voto,

¹⁹ Por mencionar un caso emblemático, la senadora Miriam Paredes del partido conservador quien está en el cargo de elección popular desde 1998 (hasta 2022 que termina el periodo legislativo vigente, el último ya que no participo en las elecciones 2022), en total suma 24 años de ejercicio legislativo. Una política que ha apoyado directamente en campaña y ha sido aliada de todas las administraciones de los gobernadores que han ejercido en el periodo de estudio, ha consolidado una red burocrática y política a nivel regional y nacional. Para más información, ver: [Myriam Paredes: la historia de los cimientos de su poder - El Espectador - YouTube](#)

²⁰ Para el periodo señalado, a excepción del 2008-2011 (Gobierno Navarro Wolf) quien pertenecía a un partido político Polo democrático (Resolución personería 4426 de 2003) de tendencia de izquierda, los gobernantes se presentan como movimientos políticos avalados legalmente por firmas, lo que permite acuñar y autodenominarse “alternativos”. Legalmente (ley 130 de 1994) existen una distinción, un partido político son instituciones permanentes que promueven la participación de los ciudadanos, con el objeto de acceder al poder, cargos de elección popular e influir en decisiones de la nación. En cambio, los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituida libremente para influir en política y participar en elecciones, a través de una personería jurídica o inscripción por firmas (art. 9) ante la registraduría. Dada la flexibilidad, la recolección de firmas es el instrumento electoral en Nariño por la mayoría de los participantes para competir en cargos de elección popular.

²¹ Uribe Vélez un político regional (militante del partido liberal), quien ejerció como gobernador y alcalde, así como cargos de la administración pública (Aeronáutica Civil). En 2002, se inscribió bajo el movimiento Primero Colombia por inscripción de firmas. A nivel nacional por primera vez un candidato consigue una victoria, con la votación más alta de la historia y en primera vuelta desde la constitución de 1991.

como son la presencia e incidencia de grupos armados al margen de ley y las dinámicas propias del conflicto armado. Por un lado, indica una inclinación a participar -sea por convicción ciudadana o intensificación de maquinaria política- y, por otro lado, refleja el peso o respaldo con que los bastiones regionales pueden negociar con lo nacional en el ejercicio de gobierno. De ahí que, la región pese a estar en la periferia cuenta con un desarrollo intermedio, acorde al DNP (ver apartado: Entorno de desarrollo, página 50).

Tabla 8 Dinámica política del departamento de Nariño respecto a lo nacional 2001- 2020.

	REGIONAL				NACIONAL			
	Período	Gobernador	Movimiento o partido político	% ²² Participación	Período	Presidente	Movimiento o Partido Político	%
Antecedente	2001 2003	Parmenio Cuellar	----	----	2002 2005	Álvaro Uribe Vélez	Primero Colombia	46.47
	2004 2007	Eduardo Zúñiga Eraso	Movimiento Convergencia Popular Cívica	----	2006 2009	Álvaro Uribe Vélez (Reelección)	Primero Colombia	45.05
Aplicación Acto legislativo 02 de 2002: Estandarización nacional de periodos gubernamentales a 4 años ²³ .								
Período de estudio	2008 2011	Antonio Navarro Wolf	Polo democrático alternativo		2010 2013	Juan Manuel Santos (Segunda Vuelta)	Partido Social de Unidad Nacional	49.30 ²⁴ 44.35
	2012 2015	Raúl Delgado	Unidad regional por un Nariño mejor	65.79	2014 2018	Juan Manuel Santos (Segunda Vuelta; Reelección)	Partido Social de Unidad Nacional	39.09 47.77
	2015 – 2019	Camilo Romero	Somos Nariño	66.62			Centro democrático	54.22
	2020 – 2023	Jhon Alexander Rojas	Coalición Mi Nariño	65.54	2019 2022	Iván Duque (Segunda vuelta)	Alternativo	54

Fuente: Elaboración propia. Datos Registraduría Nacional de Estado Civil, 2022.

²² Porcentaje de Sufragantes respecto al total habilitados para votar.

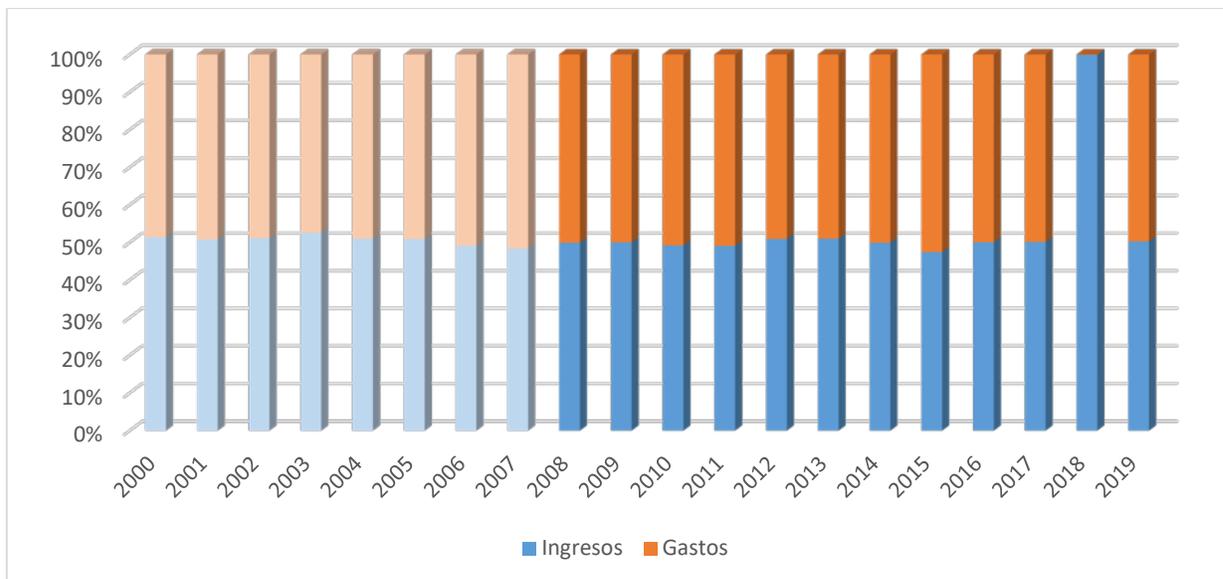
²³ Desde la constitución de 1991 comienza el sufragio universal para todas las entidades del Estado y el tiempo de mandato de las autoridades ha diferido con el tiempo. En las elecciones de 1992 y 1994, el periodo gubernamental de las autoridades regionales y locales se limitaba a 2 años, ya para 1997, 2000 y 2003 este es de tres años. Con el XXX de 2002, se reglamenta una homogenización nacional del mandato y en el 2007 en adelante se gobierna por un periodo de 4 años. Para el 2023 se estrena la figura política de la segunda vuelta para la elección de alcalde de ciudad de Bogotá (Reforma artículo 323 de la constitución) al no obtener votos mayoritarios. Aunque esta solo se aplica a la capital de país, se estima que se puede aplicar en el futuro a todas las capitales del país.

²⁴ Dato de la participación de la primera y segunda vuelta respectivamente.

Institucional²⁵

En el ámbito institucional, el departamento de Nariño destaca un equilibrio entre ingresos y gastos, como lo indica la siguiente gráfica:

Gráfica 4 Ingresos totales vs gastos totales 2008-2019 (Millones de pesos, COP²⁶)



Fuente: Elaboración propia. Datos DNP, 2022.

Equilibrio que tiene un sobresalto en el año 2018 por el pago de la deuda histórica de una entidad bancaria de aproximadamente 100 años, producto de la fundación del departamento, lo que significó un incremento del ingreso y un gasto mínimo destinado a funcionamiento. De ahí que el departamento, en el periodo de estudio, como lo indica la siguiente *gráfica 5* tenga un desempeño fiscal **solvente**²⁷, entre 70 y 80 puntos, lo que indica

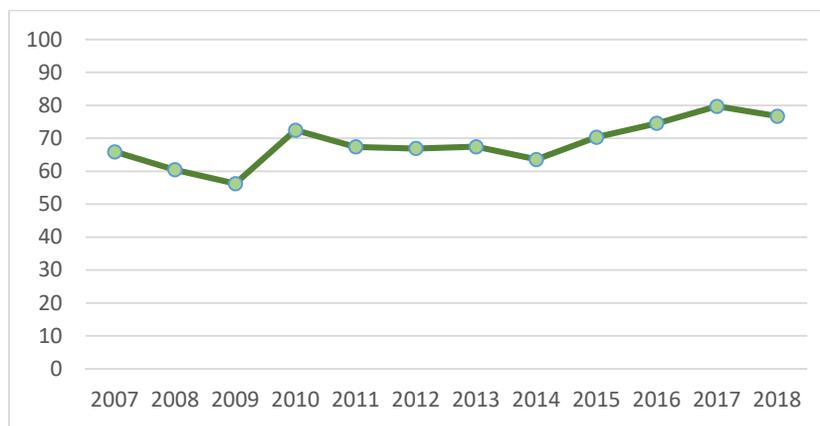
²⁵ En este apartado se aborda lo institucional desde una visión fiscal y algunos elementos de la planeación de desarrollo. Esta visión enfocada está ligada a las variables del índice de desarrollo regional IDERE Latam, dimensión instituciones, complementada con algunos elementos de planeación sin entrar en políticas transversales de desarrollo institucional. Es una descripción del ámbito en contexto, no es una evaluación.

²⁶ El dato utilizado está en millones de pesos, la gráfica se indica en porcentajes dado que, al comparar, gastos vs ingresos, se establece su peso porcentual en la comparación, partiendo del hecho que tanto gastos como ingresos tienen un crecimiento paralelo y en función de los parámetros legales permitidos.

²⁷ Dentro de los rangos que el Departamento Nacional de Planeación estableció se encuentran: Deterioro \leq 40 puntos; Riesgo entre 40-60 puntos; Vulnerable, entre 60-70 puntos; Solvente, entre 70-80 puntos; y Sostenible $>$ 80 puntos (DNP - DDDR, 2020).

unas finanzas saludables, aunque existen oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores -por mencionar la capacidad de ejecución o la actualización catastral-.

Gráfica 5 Índice de desempeño fiscal²⁸ 2007 - 2018 (Valor en puntos)



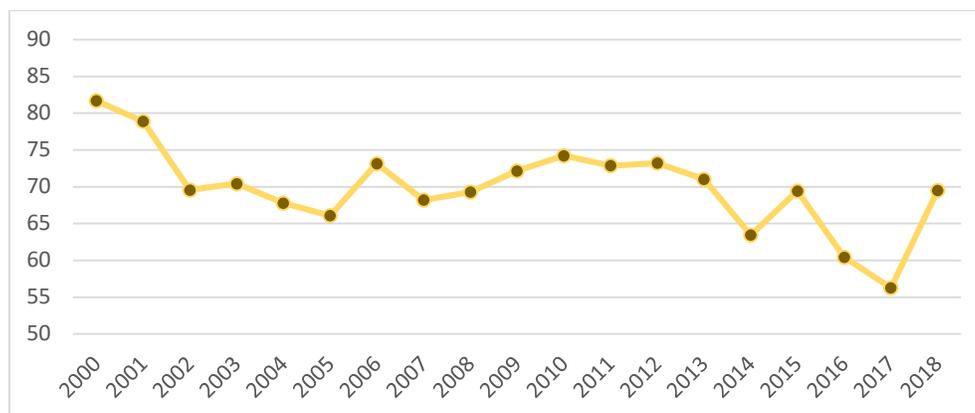
Fuente: Elaboración propia. Datos DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR), 2022.

Ahora bien, ¿De dónde obtiene los recursos el departamento? La solvencia del departamento indica que los ingresos del departamento son en su mayoría ingresos de capital (regalías, transferencia o cofinanciación) asignado por la nación con los condicionamientos propios de este rubro, por encima del 50% del presupuesto departamental, salvo el año 2017 donde se presenta un menor porcentaje de ingresos transferidos por concepto de regalías provenientes del Sistema General de Regalías, dada la baja gestión para su asignación por parte de la gobernación, como se evidencia en el siguiente gráfico:

²⁸ El índice de desempeño fiscal está compuesto 6 indicadores de gestión, a saber: la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el respaldo del servicio de la deuda, la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR), la generación de recursos propios, la magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro. La medición se basa en la ley 617 del 2020 donde se establece las categorías y normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Para ello, precisa la clasificación de cuentas de ejecución presupuestal, de tal manera que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Como insumo, se utilizan las ejecuciones presupuestales reportadas en el Formato Único Territorial (FUT), siguiendo como criterio de clasificación de las cuentas, el destino económico (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda) (DNP - DDDR, 2020).

Posteriormente se realiza los cálculos de cada indicador de gestión financiera, a partir de un promedio simple, en una escala de 0 a 100 se consolida el índice de desempeño fiscal. Con este índice se calcula un ranking de desempeño para los municipios y departamentos, además de especificar los rangos de desempeño acorde a los puntajes obtenidos por las entidades territoriales -especificados en el pie de página 27 de este documento- (DNP - DDDR, 2020).

Gráfica 6 Porcentaje de ingresos que corresponde a transferencias SGP y otros 2000-2018²⁹.

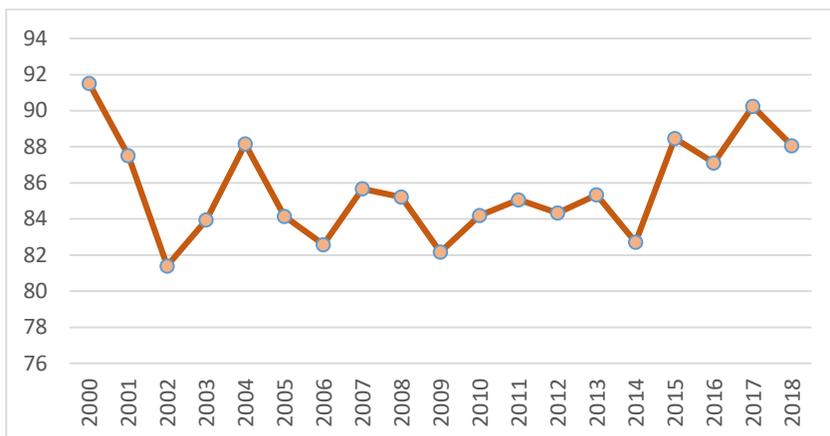


Fuente: Elaboración propia. Datos DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR), 2022.

En cuanto al gasto, este se puede destinar a funcionamiento y pago de deuda (gastos corrientes) así como inversión (gasto de capital). En cuanto a la inversión, existen cambios abruptos en su distribución anual, pero está mantiene un rango considerablemente alto respecto a sus ingresos, superior al 80% respetando los límites presupuestales de la ley 617 de 2000 y las prerrogativas de la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones), con la falencia que no logra la sostenibilidad en sus finanzas, pero como se había evidenciado anteriormente es solvente. En el periodo de estudio 2008 - 2019, ronda entre el 80 al 90% del gasto total, como se evidencia el siguiente gráfico:

²⁹ Valor mínimo es cero, solamente se usa 50 para mejorar comprensión gráfica.

Gráfica 7 Porcentaje del gasto total destinado a inversión³⁰ 2000 - 2018³¹.



Fuente: Elaboración propia. Datos DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR), 2022.

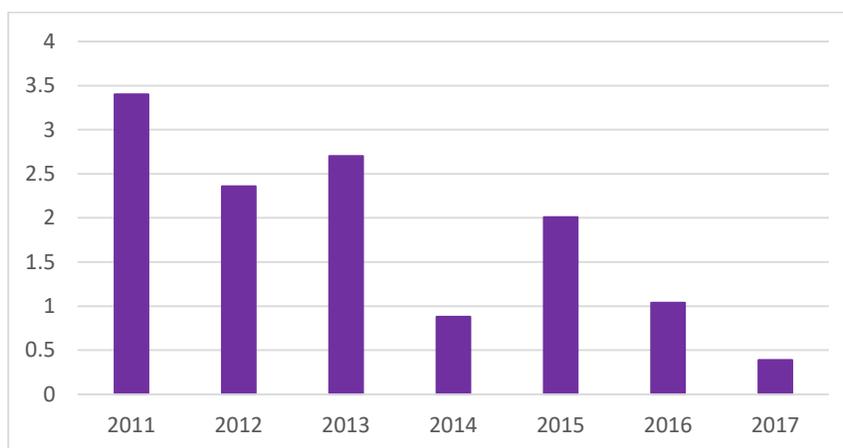
Sin entrar en detalles en la distribución de la inversión del gasto total, dado que algunas asignaciones (Educación o agua) están condicionadas al Sistema General de Participaciones - SGP y al Sistema General de Regalías SGR, dada la dependencia del departamento de estas transferencias y limitándonos al marco de análisis del estudio, es menester presentar el porcentaje de inversión que realiza el departamento de Nariño en fomento al desarrollo³², como se evidencia en la siguiente gráfica:

³⁰ A inversión nos referimos como las erogaciones que permiten incrementar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la infraestructura física, económica y social. Gasto que difiere al destinado a funcionamiento y servicio de la deuda.

³¹ Valor mínimo es cero, solamente se usa 70 para mejorar comprensión gráfica.

³² Interesante indicador dado que nos presenta la visión institucional para fomentar el desarrollo enfocada en el conocimiento y la innovación, no por el acercamiento teórico que realizan sino por la asignación presupuestal y su clasificación en proyectos, estrategias y alianzas para este fin. Aunque no está alineado a nuestra propuesta de investigación, es menester ubicarlo dada su priorización y presupuestación dentro de la ejecución de los gobiernos regionales.

Gráfica 8 Porcentaje de inversión del gasto total en promoción de desarrollo 2011 - 2017.



Fuente: Elaboración propia. Datos DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR), 2022

La promoción del desarrollo dentro de la ejecución presupuestal se refiere a proyectos integrales de ciencia, tecnología e innovación; fortalecimiento de la electrificación y minería; promoción del desarrollo turístico y asociación/alianzas para el desarrollo empresarial e industrial. Desde el 2011 hasta el 2017, el departamento de Nariño tiene un rubro bajo en este sector, aunque no lejano de la asignación baja respecto al PIB del gobierno nacional a estos sectores. Pese a su bajo presupuesto, le añade que al pasar el tiempo decrece la inversión destinada a la promoción de desarrollo, pasando de 3,4 a 0,39% en tan solo 7 años, un abrupto cambio dada la importancia de estos proyectos que inciden en la dinámica económica y social del departamento en las condiciones actuales mundiales. Según el IDIC - Índice departamental de Innovación para Colombia³³, la región para el 2020 tiene un desempeño *medio bajo*, en el puesto 18 con un puntaje de 14,79.

³³ El Índice departamental de Innovación – IDIC “mide comparativamente las capacidades y condiciones sistémicas para la innovación en los departamentos del país e identifica las asimetrías entre los departamentos mediante la identificación de sus fortalezas y oportunidades de mejora” (DNP , 2020). El IDIC está compuesto por dos índices, subíndice de consumo y otro de resultado, que compila 80 indicadores.

Económicos

En términos económicos, el departamento cuenta una amalgama de experiencias económicas. Desde la promoción del trueque entre territorios y comunidades que suman 22 familias³⁴, hasta la forma solidaria contractual de bienes raíces llamada ‘anticres’³⁵. Iniciativas económicas territoriales que tienen un fuerte lazo con movimientos sociales y étnicos donde la visión del territorio genera identidad y, al mismo tiempo, una marcada defensa de este. Sin embargo, dada la limitación analítica de esta investigación, centrada en la entidad encargada del departamento, pondremos a consideración algunas medidas para conocer el estado de la economía y los pronósticos de crecimiento.

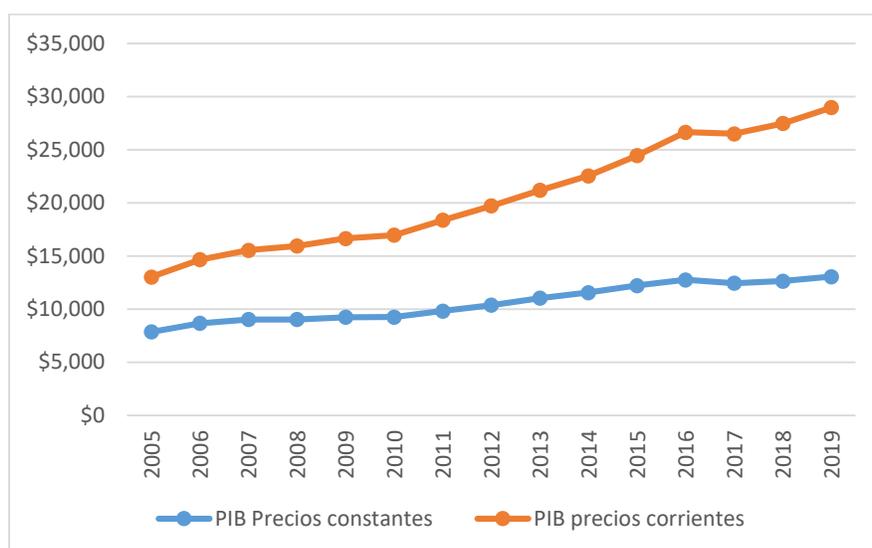
Así, la economía del departamento cuenta con un PIB y PIB per cápita creciente, lo que significa una mayor cantidad de bienes y servicios producidos, como vemos en las siguientes graficas:

³⁴ Proceso endógeno de años emprendido por varias comunidades campesinas e indígenas, rescatando las ‘mindalas’ del pasado remoto indígena que unió la región al camino Inca y que actualmente se expande a comunidades afro. Dado que funciona de forma bilateral entre comunidades, es difícil conocer sus estadísticas de intercambio. Varias organizaciones aúnan esfuerzos para preservar y promover esta iniciativa a la que denominaron Mindala. (Calpa, 2021) relata las prácticas y enseñanzas de los pueblos de los Pastos y Quillacingas en los dos lados de frontera (colombo-ecuatoriana), señalando que “*las mindalas -como intercambios solidarios- cuestionan, pues no necesitaron en sus tiempos históricos el papel del dinero. Su base se encuentra enraizada en las confianzas construidas y nexos solidarios de la reciprocidad...*” (pág. 324).

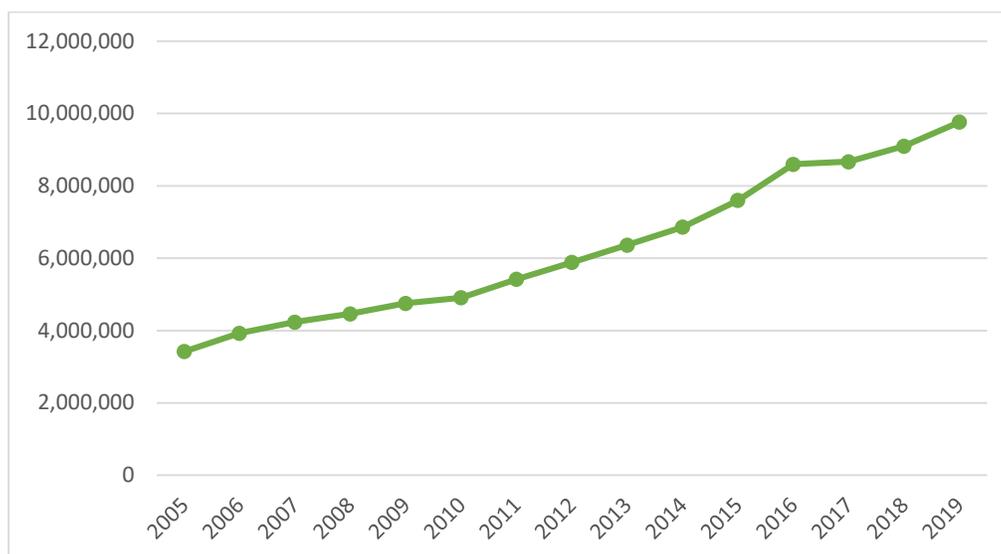
³⁵ El anticres aplicado en la región es una forma social de intercambio que implica reciprocidad, donde dos partes entregan un bien a cambio por un tiempo determinado de mutuo acuerdo que al cumplirse se devuelve en integridad, los intereses se obtienen al usar el bien intercambiado. Habitualmente es un acuerdo de palabra y confianza con orígenes son indeterminados con fuerte matiz ecuatoriano que predomina por costumbre y actualmente puede legalmente protegerse bajo cualquier contrato (nominados acordes al código civil e innominados) mientras no sea contra legem.

Esta práctica regional dista de los lineamientos legales de la figura de anticres e incluso la consignada en el país en el artículo 2458 del Código Civil, entendido como el “*contrato por el que se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos*” (Artículo 2458 del código civil), lo cual dista de la forma como se aplica en la región porque no hay pago de deuda ni mucho menos beneficios fruto de la finca raíz de una parte ya que la practica realizada en la región dispone que cada parte obtenga beneficio del intercambio temporal al usar el bien.

Gráfica 9 Producto interno bruto - PIB 2005 - 2019 (miles de millones de pesos COP).



Gráfica 10 Producto interno bruto per cápita 2005 - 2019 (Base 2015, Miles de millones de pesos COP).



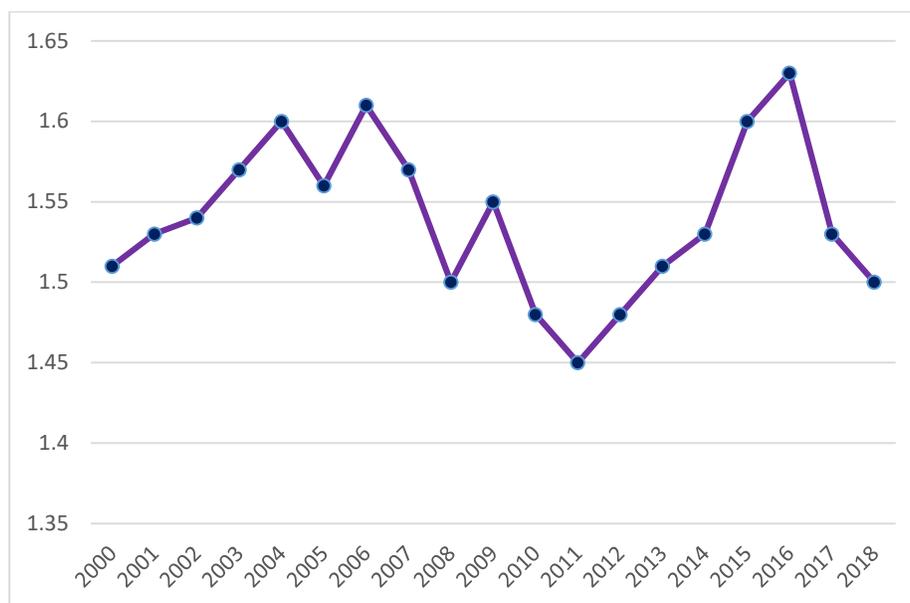
Fuente: Elaboración propia. Datos DANE, 2022.

En detalle el PIB desgregado por ramas de actividades económicas se concentra en tres sectores: el sector financiero, inmobiliario y de servicios personales con un 27,04%; comercio, reparación, restaurantes y hoteles con un 18,63%; y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con un 15,04%. Siendo el suministro de electricidad, gas y agua con un

1,57%; explotación minera con un 3,74%; e industria manufacturera con un 3,68% las actividades con menor representación (Terri Data - DNP, 2021).

En esta medida, el aporte del departamento al PIB nacional en pesos corrientes en porcentaje ronda el 1,4 % al 1,6 %, considerablemente menor al peso de la población de Nariño en la nacional. En la siguiente gráfica, se observa su comportamiento:

Gráfica 11 Porcentaje de contribución al PIB nacional 2000 - 2018 (Pesos corrientes, COP)



Fuente: Elaboración propia. Datos DANE, 2022.

Pese a sus variaciones, conserva su promedio leve de 1,5 %. Desde una óptica comparada, para el 2020 el aporte del departamento se ubicó en 1,6 % a la par de la mayoría de los departamentos de Colombia, a excepción de Bogotá (26 %), Antioquia (14,9 %), Valle del Cauca (10 %), Cundinamarca (6,1%), Santander (6,2 %) y Atlántico (4,5 %) que son los centros aglomerados del país.

Fronterizo

A nivel fronterizo, el departamento de Nariño cuenta con:

- *Terrestre:* La arteria vial más relevante es la panamericana que permite conectarse al norte nacionalmente con el departamento vecino (Cauca) y la capital del país (Bogotá), y al sur con el vecino país de Ecuador a través del puente internacional Rumichaca ubicado en la ciudad de Ipiales (En construcción un paso fronterizo en Tumaco). Al este, la conexión departamental no cuenta con los requisitos viales internacionales con un tramo no pavimentado entre Valle de Sibundoy y Mocoa (capital del Putumayo). Al oeste, cuenta con una vía que conecta la capital del departamento con el acceso a Mar y el puerto marítimo ubicado en la ciudad de Tumaco.
- *Aérea:* El departamento cuenta con tres aeropuertos comerciales certificados por la Aeronáutica Civil para el tráfico nacional de civiles, militar y carga ubicados en Ipiales, Pasto (Capital) y Tumaco. En el siguiente cuadro se evidencia su flujo comercial:

Tabla 9 Flujo comercial aeropuertos del departamento de Nariño, 2018.

Municipio	Aeropuerto	Propietario/Explotador	Pasajeros	Pasajeros Nacional	% del nacional pasajero	Carga (Ton)	Carga Nacional (Ton)	% d nacional carga
Pasto (Capital)	Antonio Nariño	Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil - UAEAC	326643	69296568	0,47	2186	1055200	0,21
Ipiales	San Luis		24336		0,04	30		0,003
Tumaco	La Florida		126376		0,18	375		0,04

Fuente: Elaboración propia, datos Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil – UAEAC, 2018.

- *Marítima:* Ubicado en el municipio de Tumaco se encuentra el puerto multipropósito de uso público (SPRTPP), uno de los dos puertos del pacífico colombiano, esta concesionado a la Sociedad Portuaria Tumaco Pacific Port por 30 años a partir del

2017. Actualmente, el tipo de carga está destinada a hidrocarburos y derivados del petróleo, así como la exportación de actividades agrícolas como la palma de cera (ANI 2022).

En entrevista Harry Kanh Lerner (presidente del puerto) asegura que el puerto tiene una capacidad de 64.000 barriles de graneles líquidos (hidrocarburo y aceite de palma) exportados para el 2020 un total de 47.047 barriles, bodegas de graneles sólidos hasta 10.000 sacos big bag moviendo 21.000 toneladas de fertilizante para 2020. También se usó para exportaciones de terceros por 26376 toneladas a México.

Capítulo 3: Análisis de las políticas regionales

El siguiente capítulo analiza las políticas dispuestas por los gobiernos regionales del departamento de Nariño 2008 - 2019, centradas en temas de seguridad y bienestar y cohesión, dispuestas por el índice de desarrollo regional IDERE-LATAM y que representan un menor rango (bajo) y puntaje, 0,289 y 0,1302 respectivamente³⁶. Con esto se explica la configuración de desarrollo del departamento de Nariño, evidenciando los elementos que obstruyen o limitan el óptimo funcionamiento para una eficaz respuesta del gobierno.

En este sentido, se examina la acción de gobierno, entendiéndola como aquellas decisiones realizadas por el mandatario en el ejercicio democrático de la administración pública, catalizadas en políticas (planes, programas, políticas públicas) regionales que promueven o inciden en el desarrollo y que se reflejan en los informes de gestión. Es la reconstrucción del proceso de políticas (acción de gobierno) para cristalizar el desarrollo, desde una visión en perspectiva histórica de las políticas formuladas en el departamento entre 2008-2019.

Sobra advertir que no evalúa efectos prácticos de estas políticas aplicadas en el periodo señalado, no está en los alcances del trabajo, materia de investigación posterior. Lo que se compila son las capacidades institucionales orientadas en: 1) capacidades técnico-administrativas, y 2) capacidades institucionales y políticas (como se resolvió en el marco conceptual, apartado enfoque de las capacidades, pág. 35), evidenciadas en el cúmulo de políticas emprendidas y los arreglos institucionales implementados. Este apartado es la articulación conceptual de capacidades y políticas públicas.

³⁶ Como se explicó en el apartado metodológico, la razón de la selección de las dimensiones con menor puntaje dentro del IDERE Latam para explicar la configuración de desarrollo a partir de las acciones de gobierno, tanto en políticas públicas implementadas como los arreglos institucionales adoptados, obedece al criterio de 'déficit de capacidades' "*el cual consiste en conocer el estado actual de las capacidades que posee un ente y detectar cuáles son las capacidades requeridas para que dicho ente lleve a cabo una función o tarea*" (González, 2021, pág. 28). Así pues, al explicar la deficiencia se puede deslumbrar la configuración óptima de desarrollo del departamento.

Los gobiernos regionales del depto. de Nariño

Las potencialidades propias de una región, independiente de su posición en el contexto nacional, se definen por las acciones emprendidas en el interior de estas para promover su desarrollo. A diferencia de la visión clásica del desarrollo económico regional, destinada a reducir desequilibrios enfocados en los más atrasados, esta investigación prima las iniciativas territoriales, es decir de los gobiernos subnacionales, centrada en un caso particular el departamento de Nariño, bajo un criterio gubernamental analiza 3 periodos de gobierno (2008 - 2011, 2012 - 2015, 2016 - 2019), mediante un análisis de políticas en torno a dos elementos: Estrategia general de desarrollo y continuidades y rupturas.

2008-2011

Después de perder la consulta interna del Partido Polo Democrático para las elecciones presidenciales en 2006, Antonio Navarro Wolf se presenta a la gobernación de Nariño y gana con buen margen de participación. El ex guerrillero del M-19, Exministro y constituyente ejerció un gobierno conciliador con el gobierno nacional comandado por A. Uribe Vélez; y participativo, promoviendo una de las políticas por las que es mayormente recordado: el presupuesto participativo.

Su plan de desarrollo se denominado Adelante Nariño, reconoce: un territorio de 5 subregiones: Norte, Occidente, Sur, Pacífica y Centro- Pasto; y las dificultades complejas del territorio por las tensiones y tendencia contradictorias presentes, evidenciadas en la búsqueda de “*camino políticos alternativos a problemas, con la férrea oposición a la innovación y los cambios culturales y sociales*” (Gobernacion de Nariño, 2008, pág. 15).

A nivel estratégico propuso:

Convocar y propiciar una gran minga de voluntades, pensamientos, brazos y corazones de las mujeres y hombres de Nariño; de sus niños, de sus jóvenes y viejos, de indígenas, afros y mestizos, para empujar juntos nuestro departamento hacia delante (Gobernacion de Nariño, 2008, pág. 18).

El diagnóstico general en su plan de desarrollo asume que el departamento tiene una situación histórica de aislamiento geográfico, abandono por parte del estado y bajo nivel de vida, sumado a las consecuencias del conflicto armado e incidencia del narcotráfico 32. A nivel estructural se destaca un nivel bajo de ingresos per cápita, desnutrición, baja cobertura, calidad y pertinencia de la educación, escaso desarrollo de investigación, deficiente infraestructura de comunicaciones, bajo nivel de emprendimiento. A nivel coyuntural, extensión de áreas de cultivos de coca y amapola, la fumigación y erradicación de estos sin soluciones de sustitución, costos altos de insumos agropecuarios. (Gobernación de Nariño, 2008)

Destaca la participación ciudadana que -asegura- “tiene raíces ancestrales” (Gobernación de Nariño, 2008, pág. 141), con históricas jornadas cívicas en la década de 70 y 80 reclamando al gobierno central incorporación de la región al desarrollo nacional. Si bien destaca este legado, reconoce el nivel bajo de cultura de la participación, debilidad en formación política y los insuficientes espacios de participación, en especial para jóvenes, mujeres y otros grupos poblacionales excluidos (por mencionar indígenas). De la misma manera, menciona que *“pese a existir un gran número de organizaciones sociales están no cuenta con solidez y formación para una participación cualificada que resulten en un activo social”* (Gobernación de Nariño, 2008, pág. 142).

A nivel regional y fronterizo, sostiene que existe una ausencia de visión y decisión política para impulsar procesos de integración interna, así como una persistente política tradicional del Estado colombiano a concentrar esfuerzos y recursos de la nación en los llamados polos de desarrollo, marginando el resto de las regiones, en particular de los departamentos fronterizos.

Así, el gobierno de Navarro Wolf define su visión de desarrollo:

Nariño, territorio de regiones. acogedor, biodiverso, pluriétnico y multicultural. en minga permanente para la construcción colectiva y creativa de condiciones y opciones de vida, dignidad, paz, democracia, crecimiento económico, sostenibilidad, equidad social, generacional y de género. con una ciudadanía que participa activamente en los asuntos públicos y gobiernos éticos y eficientes que lideran los procesos de desarrollo humano sostenible fundamentado en las potencialidades

endógenas de un departamento cohesionado, integrado al país y con estrechos lazos de hermandad y amistad con el Ecuador y los pueblos del mundo (Gobernación de Nariño, 2008, pág. 30).

En síntesis, el gobierno de Navarro Wolf se destaca por propuestas de paz y sustitución de cultivos, una apuesta por la participación y el mejoramiento económico de la población, así como un esfuerzo por recuperar las finanzas públicas del departamento y mejorar las relaciones con el gobierno central y la frontera con el Ecuador.

2012-2015

Con una vasta experiencia en movimientos sociales, Raúl Delgado asume como gobernador de Nariño. Candidato de coalición tuvo un gran apoyo popular producto de sus iniciativas sociales, especialmente en la zona del pacífico. Su gobierno se puede resumir como construir sobre lo construido, dado su trayectoria administrativa con la anterior administración donde ejerció como secretario de planeación (encargado del anterior plan de desarrollo) y asesor de despacho, experiencia que le permitió consolidar a su plan de desarrollo “Nariño Mejor” como el segundo mejor en la categoría de participación, después de Antioquia.

Ejerció un gobierno conciliador y garante. Conciliador porque apoyo y fue intermediario en un escenario de convulsión social como la movilización social del 2013 (Paro Agrario) donde campesinos a nivel nacional -con respaldo indígena a nivel regional- y que fueron sumando otros sectores después de un desprecio del presidente Santos con la conocida frase “ese tal paro no existe”, reclamaban apoyo del gobierno central para hacer frente a unos costos de producción cada vez más altos y las importaciones de alimentos cada vez más baratos (cita BBC). Garante al agenciar el CONPES 3811 para el desarrollo agropecuario de Nariño por una suma de 1,6 Billones (1,5 aporte de la Nación y 1 aporte de gobernación) para el sector que se movilizó, una victoria del movimiento campesino e indígena como una oportuna gestión regional para atraer recursos de la nación (Gobernación de Nariño, 2012).

En la planeación estratégica, concibió el territorio bajo 13 subregiones, a saber: Sanquianga, Pacífico Sur, Telembi, Pie de monte costero, Ex provincia de Obando, Sabana, Abades, Occidente, Cordillera, Centro, Juanambú, Rio Mayo, Guambuyaco. Lo que significa una ruptura con el anterior gobierno, pero una gran articulación con los alcaldes en la promoción de proyectos subregionales y que se concreta en el siguiente propósito estratégico:

El Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Nariño Mejor” tiene como propósito estratégico definir desde un claro enfoque subregional y poblacional, políticas, criterios y acciones, al tiempo que dinamizar la articulación de los sectores público, privado, académico y comunitario, en los diferentes niveles del Estado, con el fin de avanzar un buen trecho en el proceso de construcción colectiva del Desarrollo Humano Sostenible en el que viene empeñado el departamento en los últimos años (Gobernación de Nariño, 2012, pág. 104).

A nivel general, el gobierno de Delgado identifica que el departamento presenta una baja unidad regional de todos los sectores sociales y políticos del departamento y que tiene que propender con dos propósitos: 1. Hacer mejor las tareas que nos corresponden y 2. Lograr una mejor relación y tratamiento con el Gobierno Nacional y la Cooperación Internacional. Por lo que propone la siguiente visión:

En el año 2015, Nariño se consolida como un territorio de subregiones que integran la sierra y la costa de un departamento morada de indígenas, afrodescendientes y mestizos que avanzan en medio de las dificultades en la construcción colectiva de condiciones para el buen vivir, la paz y el Desarrollo Humano Sostenible. Un territorio cohesionado, integrado al país y con estrechos lazos de hermandad y amistad con el Ecuador y otros pueblos del mundo (Gobernación de Nariño, 2012, pág. 104).

En términos concretos logro avances significativos en los dos propósitos. Las mejores relaciones con el gobierno nacional le permitieron implementar las siguientes estrategias: Contrato plan por la suma de 1,5 billones de pesos donde la nación aporta 1,2 billones, con el propósito de generar y fortalecer las capacidades territoriales para alcanzar el desarrollo humano sostenible, primera alineación entre nación y departamento con estrategias y recursos; CONPES 3805 o Conpes de frontera, lo que se tradujo en nuevos recursos para la

región; CONPES 3811 -ya mencionado- para el desarrollo agropecuario de Nariño producto del Paro agrario; la constitución por ley del Fondo Todos somos Pazcífico que conjunto a los departamentos de Valle, Cauca y Choco (Región Pacífica) acceden a un créditos de 400 millones; Agenda de Paz, estrategia de apoyo al gobierno nacional por la paz y en articulación de la sociedad civil construcción de rutas que apostaron por un proceso colectivo de paz con visión político territorial.

Institucionalmente, este gobierno también destacó por dos acciones de gobierno de índole administrativa. El primero, dentro de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías, consiguió mayores recursos lo que impactó en las finanzas del departamento ante el gran número de proyectos aprobados. En segundo lugar, asume una reforma administrativa del sector central (Ordenanza 14 de agosto de 2012) donde crea tres dependencias: Secretaría de Equidad de Género e inclusión social, Dirección administrativa de Cultura y Dirección Administrativa de Gestión de Riesgo.

Todas estas acciones marcan otra ruptura con la anterior administración en términos de gestión, no solo por la consecución de recursos, sino por el despliegue territorial de estos. Además de institucionalizar sectores con una agenda histórica de reivindicaciones como son las mujeres y los artistas.

2016-2019

De una casta política (izquierda) del sur del departamento, líder estudiantil y con experiencia en el Congreso como senador, Camilo Romero es un político que mezcla voto de opinión, izquierda y alianzas con otros grupos políticos (La Silla Vacía, 2015). Su gobierno, Nariño Corazón del mundo, territorio para el buen vivir en la gobernación lo demuestra, al obtener la votación más alta de la historia de la región ([Tabla 3](#) Dinámica política del departamento de Nariño respecto a lo nacional 2001- 2020).

El gobierno de Romero es innovador en la administración basado en tres pilares gobierno abierto, economía colaborativa e innovación social, con tres propósitos comunes: Paz territorial con equidad social, crecimiento e innovación verde e integración regional. Una ruptura en la forma y contenido de asumir la gobernabilidad y gobernanza con sus

antecesores pero que mantiene, desde una óptica de planificación territorial, la continuidad de planes y proyectos como son: el Plan Pazcífico, CONPES 3805, prosperidad para las fronteras y CONPES 3811 de desarrollo agropecuario. Otra continuidad son la planeación estratégica de las 13 subregiones, lo que condujo a obtener el reconocimiento del mejor plan de desarrollo del país, en su categoría gobernación con desarrollo temprano (ver [entorno de desarrollo](#)), así como otros reconocimientos a nivel nacional e internacional como el Open Government Partnership (Alianza para el gobierno abierto).

En esta medida, la visión de desarrollo es:

En 2019, el Departamento de Nariño es un referente mundial de Nuevo Gobierno que se fundamenta en la participación, colaboración e innovación y avanza en la consolidación de la Paz Territorial, el Cierre de Brechas Sociales y la Sostenibilidad Ambiental.

Es un territorio integrado a nivel regional, nacional e internacional que trabaja por el logro de propósitos comunes y genera una gobernanza multinivel para la construcción corresponsable del Desarrollo Humano Sostenible (Gobernación de Nariño, 2016, pág. 13).

El gobierno de Romero tiene varias continuidades en la planeación con su antecesor inmediato, aplica construir sobre lo construido, pero con un plus, la innovación. Este gobierno tuvo un 79% de cumplimiento de su plan de desarrollo³⁷ y apostó a tres iniciativas y lo logró, a saber:

1. Gobierno abierto que se cristalizó en política pública (ordenanza 035 del 2018). El departamento de Nariño fue el primero en implementar en el país esta estrategia, con 13 herramientas disponibles en la lucha anticorrupción, una de ellas la declaración de ingresos y cuentas bancarias de equipo de gobierno. El gobierno abierto parte de una concepción de gobernanza donde el gobernante y su equipo rinde cuentas permanentes y el registro de sus decisiones están abiertos al escrutinio público.

³⁷ Aclaración: Al no existir la medición para los anteriores gobiernos, dado que esta no se requería por ley, no se puede comparar. El dato se menciona para indicar su avance acorde a las herramientas disponibles en la época.

Además, contempla la política pública de innovación social (Ordenanza 17 de 2019) estrategia que pretende dar soluciones creativas e innovadoras a los principales retos en el departamento a través de los laboratorios itinerantes.

2. Defensa del medio ambiente y los animales que ratifico con la creación de la política pública de bienestar y protección animal 2019 - 2035 (Ordenanza 031 de 2019), crea el sistema departamental de áreas protegidas de Nariño (Ordenanza 29 de 2018), Política de Variabilidad y Cambio Climático (Ordenanza No. 042 de 2019), Estrategia de Respeto, Protección y Garantía de los Derechos de la Naturaleza (Ordenanza No. 041 de 2019).

Estas iniciativas de gobierno regional marcaron tensiones con el gobierno central de Iván Duque respecto al uso y dispersión del glifosato para control de cultivos ilícitos, no solo por el impacto en el medio ambiente sino la salud de la población.

3. Política social exitosa en lo referente a la disminución de la pobreza multidimensional. En el periodo de 2018 y 2019 redujo del 33,1% a 23,2% respectivamente. Siendo el departamento que mayor reducción representó, aunque ello no se traduzca necesariamente en una real disminución de la pobreza respecto a la media nacional. Esto debido a la fuerte inversión social producto de recursos propios que obtuvo el departamento al cancelar su deuda histórica.

Cabe resaltar que se implementaron políticas públicas e institucionalizaron sus apuestas con la creación de la Secretaría TIC, innovación y gobierno abierto, así como de la subsecretaría de innovación, conjunto al Centro de Innovación Social – CISNA, un espacio físico, laboratorios itinerantes y una plataforma web participativa de soluciones creativas e innovadoras. Así mismo, se creó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Gobernación de Nariño, un gran avance dado que siempre había estado anclado a la agricultura.

Este periodo de gobierno también estuvo marcado por un hito histórico: el proceso de paz con las Farc-EP, el cual tuvo ratificación regional del plebiscito por la paz con una votación del 64%, pese a que este no se concretó en las urnas a nivel nacional. El acuerdo logrado supondría nuevas dinámicas y escenarios para la región; sin embargo, la complejidad del conflicto armado y la precariedad del Estado a nivel territorial no consolidó las promesas

en el componente más relevante, reforma rural integral. La entrada del gobierno de Iván Duque, con claras posturas y políticas reaccionarias (como el uso del glifosato pese a su prohibición constitucional (Sentencia T-236 de 2017) estancaron la reforma, limitaron el programa de sustitución y, por ende, agudizaron el conflicto armado en la región, lo que significó copamiento de nuevos grupos armados e incremento de cultivos ilícitos, con la intensificación de sus efectos inmediatos como desplazamiento forzado.

A nivel administrativo, es menester señalar que el gobernador de turno tuvo que lidiar con capturas o destituciones constantes de alcaldes. El municipio de Tumaco tuvo 3 alcaldes en 3 años y para el 2019 tenía que nombrar alcalde encargado en Imués, Cumbitara, Mallama, lo que generó crisis de gobernabilidad y precarizó la acción del Estado en zonas de por sí convulsionadas como es el litoral pacífico.

Las políticas regionales del departamento de Nariño

A continuación, se analizan las políticas regionales del departamento de Nariño donde presenta mayor rezago, las cuales corresponden a los rubros de seguridad, bienestar y cohesión, dispuestas según el índice de desarrollo regional IDERE-LATAM tienen el menor rango (bajo) y puntaje, 0,289 y 0,1302 respectivamente.

Seguridad

El mayor logro en materia de seguridad en el país es el acuerdo de paz, pese a las controversias y consecuencias. Con éste el país transita de un enfoque centrado en la seguridad y control del orden público a uno de convivencia ciudadana, logro del gobierno de Santos, quien se aleja rotundamente de las políticas de su antecesor. Son varios los instrumentos de políticas que indican que el camino de la seguridad es la paz, uno de ellos es la ley 684 del 2011 sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, más conocida como ley de seguridad ciudadana, donde se incorpora un sistema institucional precisando funciones de cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, en conjunto con el intercambio de información reservada para mejorar eficacia; se consolida una junta de inteligencia estratégica donde la autoridad civil tiene mayor potestad en manos del presidente; establece nuevos procedimientos operacionales enfocados en la defensa de los derechos humanos.

Así mismo, el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) que renueva las obsoletas normas de policía (Decreto 1355 de 1970, busca la interacción pacífica y armónica de las personas, basado en la acción preventiva para corregir las buenas relaciones humanas y ciudadanas. Cuenta con instrumentos jurídicos de distinta índole para la función y actividad de policías como órdenes de policías, reglamentos, autorizaciones, incautaciones, uso de la fuerza, aprehensión con orden judicial y asistencia militar, entre otros. A ello se suma, imponer medidas correctivas cuando haya comportamientos contrarios a la convivencia (art. 209 y 210), tales como multas o sanciones. El código de policía representa la apertura de las

fuerzas policivas a un escenario de posconflictos, dotándolo de una serie de procedimientos, reglamentos y organización para operar ante el des escalonamiento del conflicto armado.

Otro hecho relevante para el país es el ingreso de socio global (estatus de cooperación, no como miembro formal) a la Organización del Tratado del Atlántico Norte – OTAN, lo que supone una adopción de una serie de medidas en torno a la ciberseguridad, lucha contra el narcotráfico, sistemas de información y procedimientos operacionales.

Dentro de este marco, los gobiernos regionales tienen que actuar. La territorialización de la seguridad es limitada y está centrada en seguridad ciudadana, trata de personas, cultivos ilícitos, desplazamiento forzado, derechos humanos y atención, reparación y restablecimiento de las víctimas del conflicto. Como se evidencia a continuación:

Tabla 10 Acciones de gobierno en seguridad de la gobernación de Nariño 2008-2019.

Gobierno	2008-2011 “Adelante Nariño”	2012-2015 “Nariño Mejor”	2016-2019 “Nariño, corazón del mundo”
Política			
Seguridad ciudadana	Formulación del plan de seguridad ciudadana Pactos de convivencia.	Política integral de Seguridad ciudadana.	Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC departamental de Nariño.
Trata de personas	Política pública interinstitucional para la lucha contra la trata de personas.	Planes de acción del comité departamental de lucha contra la trata de personas.	Plan departamental de Prevención y Contingencia, así como acompañamiento a 7 Planes municipales.
Cultivos ilícitos	Proyectos productivos en municipios con	Proyectos productivos en	Programa Nacional Integral de



	mayores zonas de cultivo.	municipios con mayores zonas de cultivo.	Sustitución de Cultivos de uso Ilícito - PNIS - Nariño. Con la Oficina de las Naciones Contra la Droga y el Delito ONUDC, se avanza en el fortalecimiento de la estrategia de post erradicación de cultivos ilícitos como herramienta de prevención en la cadena de valor de la política pública de drogas.
Desplazamiento forzado	Plan Integral Único Departamental (PIU) para la población en situación de desplazamiento 22 comités municipales para la formulación del PIU local.	Articulación interinstitucional.	Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018).

<p>DH y DIH</p>	<p>Comités locales de paz y derechos humanos.</p> <p>Acción integral contra Minas antipersonales (AICMA – MAP).</p>	<p>Iniciativas de paz con enfoque subregional.</p> <p>Política pública del AICMA.</p> <p>Plan de acción Integral contra Minas antipersonal (AICMA) de Nariño con prioridad en Educación de Riesgo (ERM) y ruta de atención a víctimas de MAP.</p>	<p>34 municipios priorizados para acceso a justicia mediante brigadas rurales, jornadas de conciliación, talleres de socialización de justicia propia e indígena, creación de diagnósticos de principales barreras de acceso a justicia y creación, y acompañamiento sistemas locales de justicia.</p>
<p>Victimas</p>	<p>Entrega de propuestas e implementación de la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) del depto. de Nariño.</p>	<p>Implementado la ruta de protección de víctimas.</p>	<p>Subregionalización de la política pública de víctimas, la cual se logró mediante la implementación de la estrategia de reconciliación territorial, el modelo departamental de priorización y la estrategia de corresponsabilidad.</p>

Fuente: Elaboración propia, información de Informes de gestión (2011), (2015) y (2019), 2022.

De esta manera, se evidencia que cada gobierno territorializó y adoptó su accionar a la reglamentación y herramientas de políticas dispuestas. El gobierno de Navarro (2008 – 2011) atendió el tema de la seguridad bajo la tutela de la seguridad democrática, pese a ello logró enfocar su accionar regional a propuestas de paz y proyectos productivos. A diferencia del gobierno de Delgado (2012-2015), que se enfocó en el aumento de la presencia y accionar de la fuerza pública, así como el fortalecimiento del poder judicial a nivel municipal, con incidencia en aquellos de violencia crítica. En cambio, Romero (2016-2019) desplegó toda una sub-regionalización de la política de víctimas (ley 1448 del 2011) y una territorialización de la política de seguridad, al formular el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC, una deuda territorial dada la situación del departamento y al despliegue nacional en esta área con la existencia de una Guía metodológica para alcaldes y gobernadores para los PISCC desde el 2011 y una caja de herramientas y lineamientos en el 2015. Este último gobierno cerró la brecha entre norma y praxis en la generación de mecanismos de protección, aunque la reconfiguración del conflicto armado deja entreabiertos cuestionamientos en esta área.

En otra área de la seguridad, cada gobierno optó a modo de arreglos institucionales para atender y abordar la seguridad y las capacidades institucionales para la implementación de la paz con las siguientes medidas administrativas:

Tabla 11 Arreglos institucionales de seguridad entre 2008 - 2019

Gobierno	Institucionalización
<p>2008-2011 “Adelante Nariño”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Observatorio del delito departamental. - Consejo Regional de estupefacientes. - Creación de la oficina departamental de paz, convivencia y derechos humanos. - Crea el fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia del departamento de Nariño (Ordenanza 28 de 2008). - Comité departamental de lucha contra la trata de personas en el desarrollo de la ley 985 de 2005 (ordenanza 18 de 2008).



	<ul style="list-style-type: none">- Comité de Atención Integral a la Población Desplazada AIPDV (Ley 1190 de 2008).- Comité departamental de Acciones Contra Minas.- Comité la subcomisión de tierras para la protección de bienes patrimoniales (Resolución 620 de 2007).
<p>2012-2015 “Nariño Mejor”</p>	<ul style="list-style-type: none">- Mesa departamental de DH y DIH.- Modifica parcialmente Ordenanza 18 de 2008, se agregan integrantes a conformación del comité como son: alcalde, secretario de gobierno, personero y representante de salud de municipios: Ipiales, Pasto, Cumbal, Ricaurte y Tumaco (Ordenanza 12 de 2010).- Reestructura el Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Departamento (Ordenanza 20 de 2013).- Crea el Comité de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Departamento de Nariño (Decreto 947 de 2013).- Casa de justicia y convivencia ante el programa nacional de acceso a la justicia del Ministerio de Justicia.- Reestructura el Comité de Justicia Transicional CJT. Departamental, los CJT Municipales (CMJT) y la Mesa de Participación Departamental de Víctimas (Decreto 101 de 2013).
<p>2016-2019 “Nariño, corazón del mundo”</p>	<ul style="list-style-type: none">- Actualización del Observatorio del delito.- Creación de comités municipales para la prevención del delito de trata de personas.- Mesa Departamental de prevención de reclutamiento forzado- Observatorio social y de paz.- Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.- Comité Departamental de Acción Integral Contra Mina Antipersonal.



	<ul style="list-style-type: none">- Mesa Departamental de Trabajo, asistencia y atención a víctimas de desaparición forzada.- Consejo territorial de Paz convivencia y reconciliación, el cual es un órgano asesor y consultivo del Gobierno departamental.- Comité Departamental de Alertas para la Reacción Rápida en el Departamento de Nariño (decreto 078 de 2018).- Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Nariño (Decreto 204 de 2019).- Consejo Departamental de Paz, reconciliación y convivencia para la región (Ordenanza 19 de 2018): Órgano asesor y consultivo.
--	---

Fuente: Elaboración propia, información normativa (ordenanzas y decretos), 2022.

Como se evidencia, cada gobierno asumió arreglos institucionales en materia de seguridad. Aunque se denota en las áreas depuestas de análisis, se evidencian modificaciones paulatinas y progresivas implementadas por la gobernación para responder a las demandas territoriales, es decir políticas públicas en función de un criterio de estabilidad; cada gobierno asumió, actualizó o modificó herramientas de política sobre todo en la prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral de víctimas, en cumplimiento de la ley 1448 de 2011 (artículo 174, donde se señala que las entidades territoriales deben implementar los respectivos procedimientos). En cambio, la adopción de arreglos institucionales en torno a la paz, desde la concepción de la seguridad y convivencia ciudadana, tuvo cambios ligados al proceso, firma e implementación de los acuerdos de paz con las Farc-ep, entre mayor era el avance mayor capacidad de gestión tenían las entidades territoriales, aunque la violencia no cesa. La tabla 9 indica que la gobernación se adaptó a un escenario de paz y reconciliación de forma gradual, aunque no oportuna como debería ser, aun con las herramientas disponibles. Si el esfuerzo del último mandato hubiera sido efectivo, tanto como las anteriores administraciones, en la articulación con las entidades del orden, la territorialización de la seguridad y convivencia ciudadana ofrecería mejores resultados.

Es claro que el área de la seguridad y convivencia ciudadana es competencia del orden central pero los avances e intentos por subregionalizar, como lo evidencian la ley 684 del 2011 de seguridad ciudadana y la ley 1801 de 2016 del Código Nacional de Policía, las cuales indican que existen carencias en la articulación de las instancias territoriales (nacional, departamental y municipal), el incumplimiento normativo que incluye la territorialización como eje transversal de las políticas públicas por parte de las entidades territoriales y un serio acompañamiento integral del gobierno nacional. Aunque existen acuerdos, leyes y manuales en el área, es menester señalar la falta de mecanismos de protección y garantías, de ahí que el conflicto armado haya mutado con nuevas tensiones y actores.

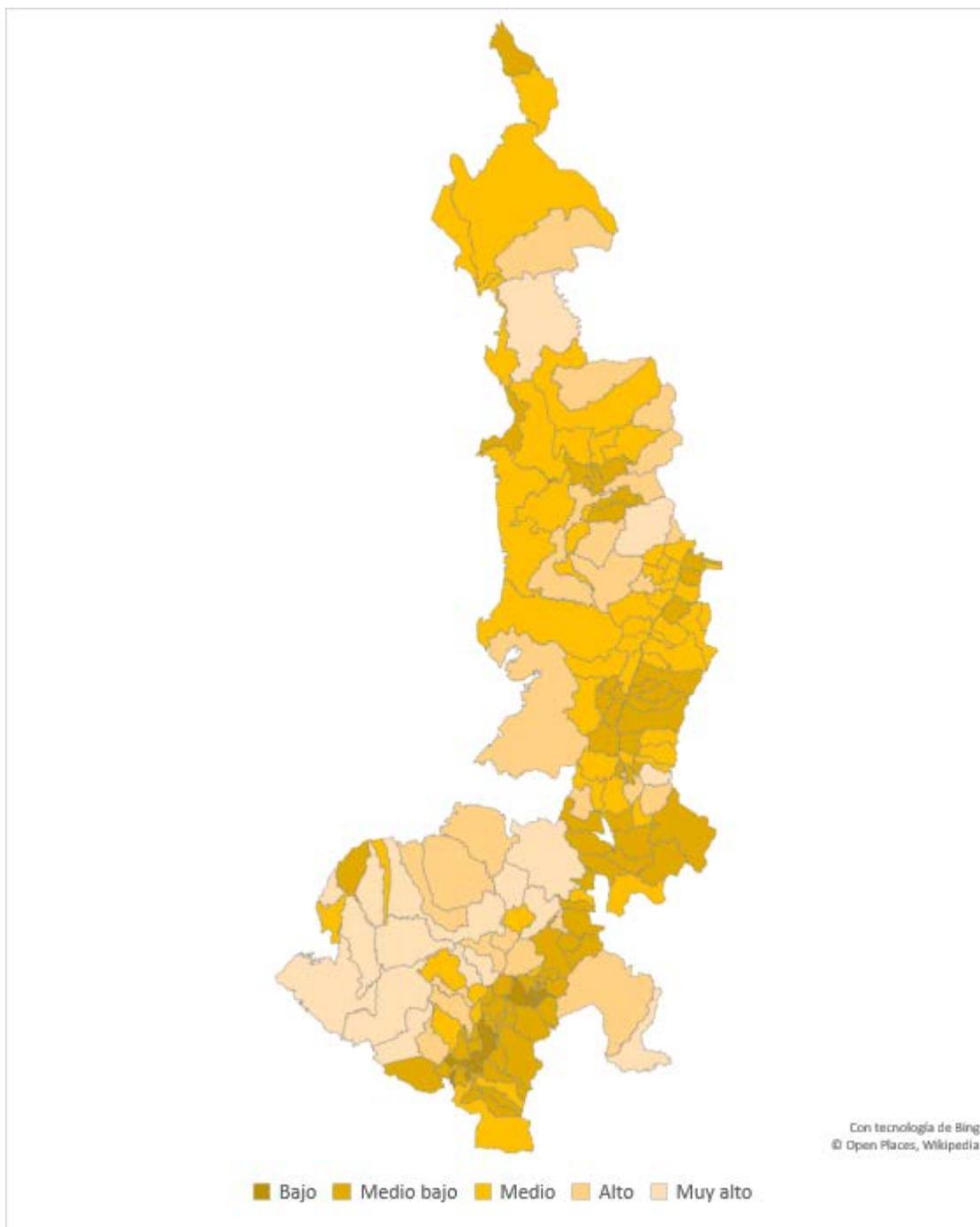
Esta situación se refleja en el Índice De Incidencia Del Conflicto Armado - IICA³⁸ (DNP, 2019), una herramienta para el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos de carácter territorial enfocados en la construcción de paz, la cual consta de ocho variables con corte 2019, a saber: cultivos de coca, acciones armadas, eventos causados por minas antipersonas, homicidio, secuestro, desplazamiento forzado, homicidio de líderes sociales y defensores de DD. HH. y homicidio de excombatientes³⁹.

Acorde al IICA, la región pacífico tiene una heterogeneidad en la incidencia del conflicto armado, algunas regiones con mayor intensidad que otras, pero con persistencia a un comportamiento territorial entre medio y muy alto entre 2002-2019, como se observa a continuación:

³⁸ Este índice se construyó en el 2015 aproximadamente, ha tenido dos actualizaciones. La del 2019, insumo de esta investigación y 2021 la cual ya incorpora de manera formal dos nuevas variables a las 6 expuestas, que son: homicidio de líderes y defensores de derechos humanos y homicidios contra excombatientes, las cuales tienen datos a partir del 2017. Esta última actualización (2021) no se toma por el periodo de estudio. Cabe resaltar que la base de datos 2019 es muy completa y tiene un manejo municipal, lo cual le ha permitido focalizar territorialmente las políticas públicas en torno a la paz, lo que la hace pertinente para esta investigación.

³⁹ Si bien el apartado de seguridad es más amplio cuando se incluye el ámbito ciudadano, este índice nos permite acercarnos a un pilar fundamental de toda sociedad, la paz como derecho y garantía del Estado. Una región propensa al conflicto armado interno de por sí tiene deficiencias en seguridad ciudadana. Para esta investigación y dada los límites temáticos, se centra en la principal problemática en términos de seguridad, el conflicto armado.

Mapa 2 Región pacífico. Índice de incidencia del conflicto armado – IICA, 2002-2019.

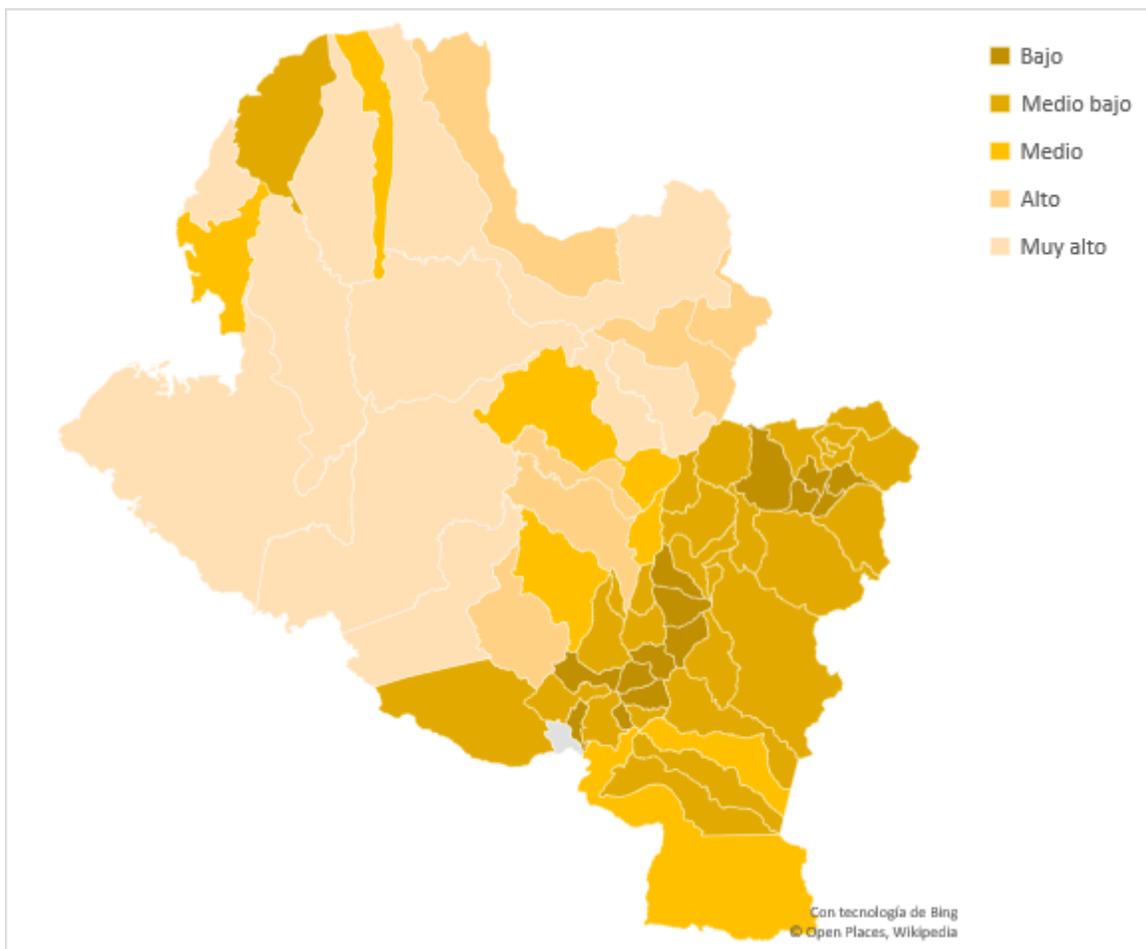


Fuente: Elaboración propia, datos (DNP, 2019).

Si ubicamos este comportamiento en el departamento de Nariño, se evidencia que entre 2002 – 2019 la dinámica de conflicto armado es heterogénea, pero con mayor intensidad (muy

alto) en la zona costera comparada con los municipios del departamento y respecto a toda la región pacífico. Incluso, se podría afirmar que la región aun es territorio en disputa, como se evidencia a continuación:

Mapa 3 Nariño. índice de incidencia del conflicto armado – IICA, 2002-2019.



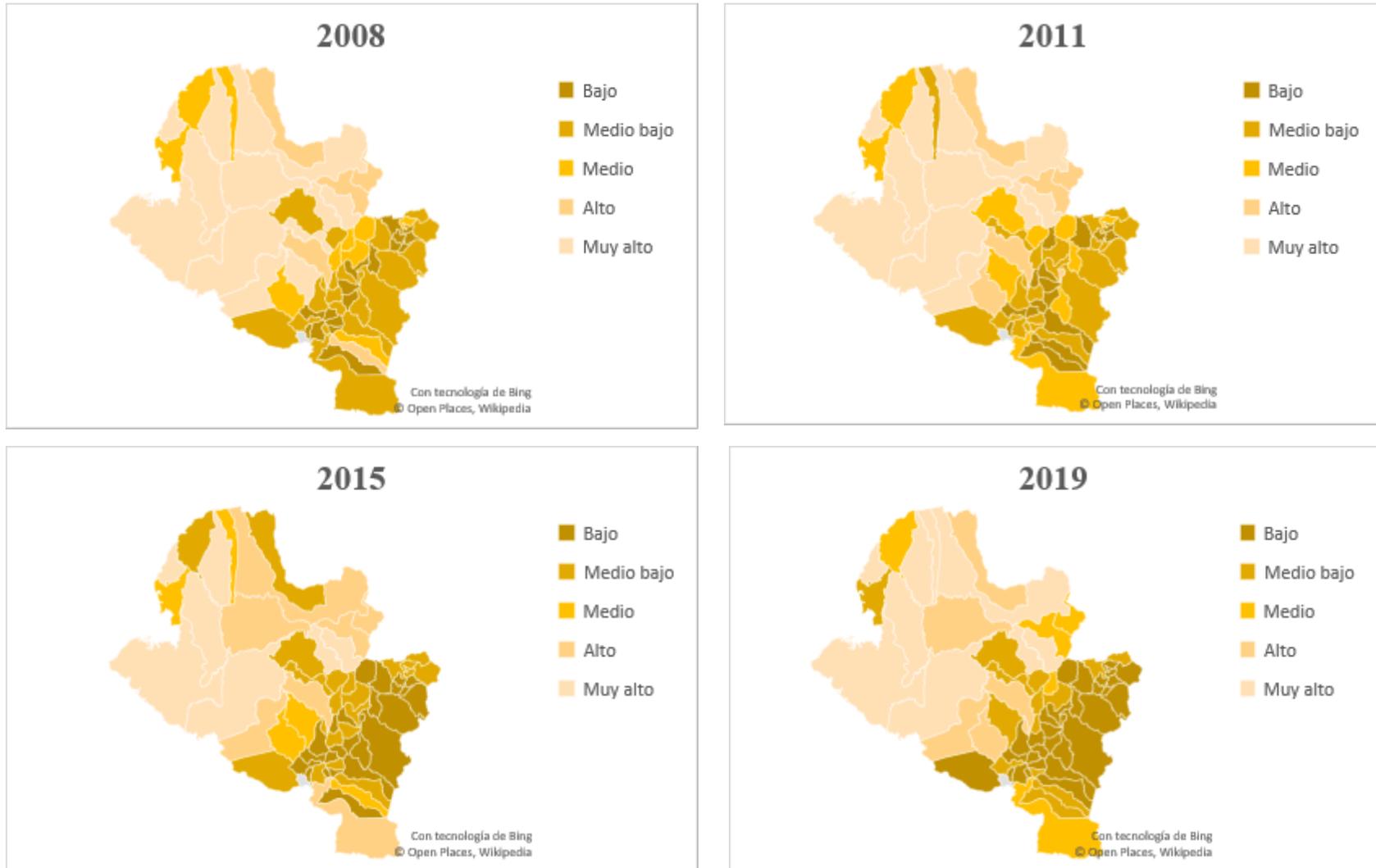
Fuente: Elaboración propia, datos (DNP, 2019).

Ahora bien, ¿Cómo se ha comportado la dinámica del conflicto armado en cada gobierno examinado? Cada gobierno contó con su propio paquete de políticas en torno a la seguridad, como ya evidenciamos; sin embargo, ha sido insuficiente para contrarrestar la incidencia del conflicto armado en la región, aunque donde hubo mayor inversión e iniciativas gubernamentales menores son las áreas con un nivel muy alto y alto de incidencia, esto es



más notorio en el gobierno de Delgado (2012-2015), como se observa en los siguientes mapas:

Mapa 4 Nariño. Índice de incidencia del conflicto armado – IICA por periodo gubernamental.



Fuente: Elaboración propia, datos (DNP, 2019).

Bienestar y Cohesión

Dentro de las variables que utiliza el IDERE Latam en estas dimensiones están la pobreza, el empleo, el coeficiente de Gini, la conexión a internet y el ingreso a internet. En este apartado, para facilitar el análisis, dada nuestra técnica de investigación (Informes de Gestión), se examinan las políticas dispuestas para la atención de estas variables con algunos ajustes. A continuación, una recopilación de estas:

Tabla 12 Políticas de bienestar y Cohesión de la gobernación 2008-2019

Gobierno	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Variable	“Adelante Nariño”	“Nariño Mejor”	“Nariño, corazón del mundo”
Pobreza	<p>Plan etnodesarrollo “Nariño Pacífico” permitió inversiones en carreteras y cultivos.</p> <p>Fortalecimiento de cadenas productivas en cacao, coco, forestal y construcción en sector pesquero y acuícola.</p> <p>Estrategia Regional de Desarrollo agropecuario de crédito para municipios de la costa pacífica.</p>	<p>Ampliación de cobertura del programa nacional para la erradicación de la pobreza y pobreza extrema (Estrategia red unidos).</p> <p>Realizo las políticas públicas en cacao, coco, forestal.</p> <p>Proyectos de desarrollo propio para comunidades indígenas y afro.</p>	<p>Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural del Departamento de Nariño que debe ejecutar siguiente administración.</p> <p>Iniciativas de economía colaborativa (REDLACTIS y REVIVE).</p>



	Sustitución voluntaria de cultivos ilícitos "si se puede" estrategia piloto en Leiva y El Rosario.		
Desempleo	Plan estratégico de emprendimiento según lineamientos ley 1014 de 2006.	Implementación de Programa de Asistencia Técnica Territorial para la promoción del empleo decente en el Departamento. Inversiones en infraestructura y desarrollo agropecuario.	Plan de Diálogo Social 2017 – 2019, para la Subcomisión departamental de políticas salariales y laborales del Departamento de Nariño. Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del Ecosistema para el Emprendimiento. Articulación Fondo emprender (SENA).
Tecnologías de la información y la comunicación - TIC	Gestionados recursos para incrementar el acceso a internet. Iniciativas locales para la implementación de ciudades digitales.	Dotación de computadores para los centros educativos. Proyecto Nariño Vive Digital.	Puntos Vivelab, las zonas wifi, los puntos: vive digital y los kioscos: vive digital. Puntos Vive Digital municipales.



			Plan Estratégico de Tecnología Informática y Comunicaciones PETI. Política pública de gobierno abierto.
Generación de ingresos y oportunidades	Formulación del Plan Regional de competitividad.	Pacto agrario, proyectos productivos.	Convenios para mejorar la competitividad del sector lácteo, acuícola, café, especies menores, frutícola, panela y avícola. Rueda de negocios, encuentros empresariales, ferias binacionales y capacitaciones especializadas.

Fuente: Elaboración propia, información Informes de gestión (2011), (2015) y (2019), 2022.

Las políticas emprendidas por los gobiernos giran en torno a la generación de recursos y oportunidades con medidas similares como proyectos productivos, impulso del emprendimiento, cierre de brecha digital con instalaciones o equipamiento público de conexión a internet. Existe una acumulación y sofisticación de las iniciativas emprendidas,

aunque el arsenal es mayor y diverso en el último gobierno, la continuidad es la tendencia con una serie de agregados, esto se verifica al revisar los arreglos institucionales:

Tabla 13 Arreglos institucionales en Bienestar y cohesión social de la gobernación 2008-2019

Gobierno	Institucionalización
<p>2008-2011 “Adelante Nariño”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concejo de desarrollo agropecuario, pesquero, acuícola, artesanal, comercial y de desarrollo rural CONSEA, instancia de planificación, discusión y concertación de toda la política de desarrollo rural departamental. - Comisión Regional de competitividad de Nariño. - Consejo departamental de ciencia y tecnología - CODECYT Nariño.
<p>2012-2015 “Nariño Mejor”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Departamental de Erradicación de trabajo Infantil. - 63 comités Municipales de Erradicación de trabajo infantil constituidos. - Comisión regional de competitividad. - Mesa interinstitucional para implementar y articular la política pública de empleo en Nariño (Decreto No.442 de 2018). - Fortalece al Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (SIDECTI) y se modifica el Concejo Departamental de Ciencia, Tecnología, de Innovación " CODECYT " en el Departamento de Nariño, se determinan sus Funciones (Ordenanza 19 de 2013).
<p>2016-2019 “Nariño, corazón del mundo”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría TIC´s, innovación y gobierno abierto. - Mesa Regional de Diálogo Permanente del Sector Tradicional Minero del Departamento de Nariño. - Creación de la Dirección Administrativa de Turismo. - Mesa interinstitucional de empleo del departamento de Nariño (Ordenanza 442).



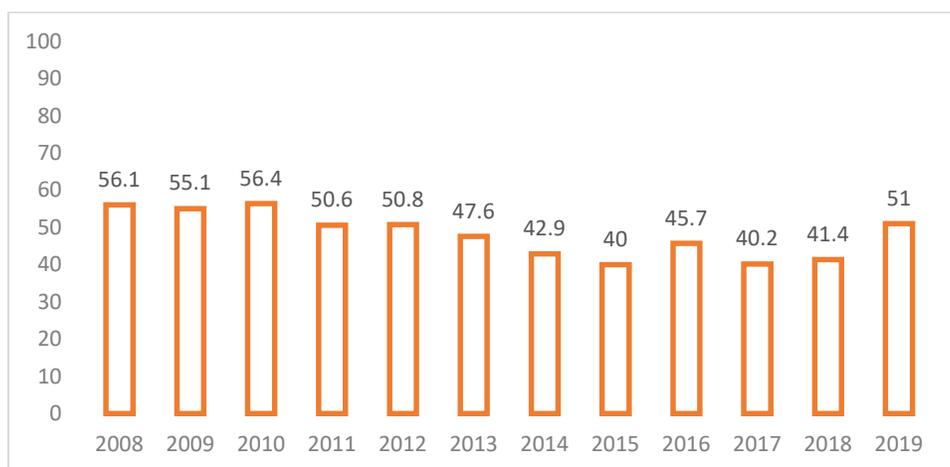
	<ul style="list-style-type: none">- Comité departamental de Nariño para la lucha contra el contrabando y el comercio ilícito de licores, cervezas y cigarrillos (Decreto 494 de 2019).
--	--

Fuente: Elaboración propia, información normativa (ordenanzas y decretos), 2022.

La respuesta de los gobiernos es institucionalizar sus políticas, sea por adopción de la normatividad nacional, experiencia de gobiernos anteriores, voluntad política y retos detectados en diagnósticos propios, en este caso la tabla 11 evidencia la combinación de todas las formas posibles para territorializar respuestas oportunas a la región, en función de sus particularidades históricas, sociales y culturales. Ahora bien, es notoria la falta de un grado elevado de institucionalización en esta área como puede ser una dependencia con funciones y presupuesto fijo, por lo que se acude a transversalidad de planes, programas y proyectos, así como el precario desarrollo de políticas públicas territoriales. Así que la apuesta gubernamental consiste en iniciativas de gestión, el matiz está en la ejecución de lo planificado, como lo veremos a continuación.

En cuanto a la pobreza monetaria (grafica 13) y la pobreza monetaria extrema (grafica 14), se evidencia que los gobiernos tienen una deuda con la población nariñense, aunque sus gestiones indican disminuciones significativas con la puesta en marcha de sus políticas, las condiciones reales aún son precarias. El 2014 y 2015, años en los que se registró la mayor disminución, presentan un rasgo particular, la mayor inversión de recursos de la nación en el departamento a través de CONPES, a recordar contrato plan y el de desarrollo agropecuario, lo que demuestra que una articulación nación – región más oportuna subsanaría necesidades básicas insatisfechas.

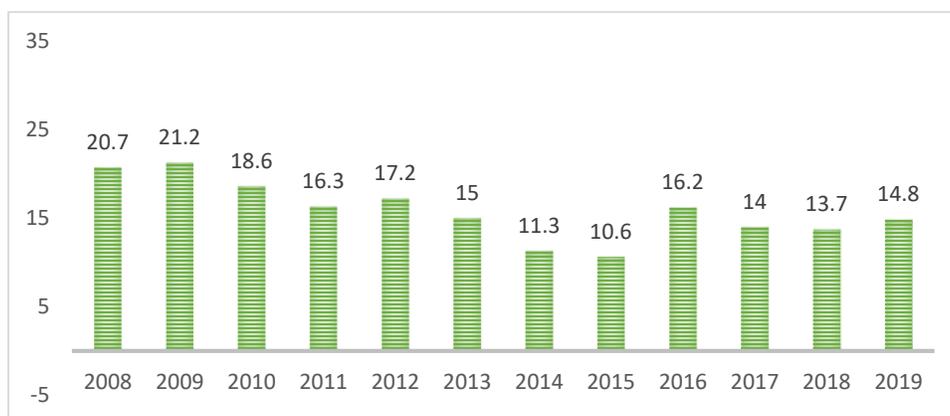
Gráfica 12 % Incidencia de la pobreza monetaria



Fuente: Elaboración propia, histórico (DANE, 2021), 2022.

Otro elemento de análisis para tener en cuenta es la gestión regional, si bien es cierto que se incrementó la inversión en educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, producto de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías, si nos limitamos a las dos gráficas de pobreza, se observa una incapacidad de los gobiernos regionales para una eficaz gestión en la ejecución de recursos, independiente el origen del financiamiento. Esto lo podemos validar cruzando la información institucional (capítulo II), donde la gobernación cuenta con un desempeño fiscal solvente pero su ejecución de proyectos carece de impacto social, lo que genera un alto índice de pobreza extrema (Gráfica 14).

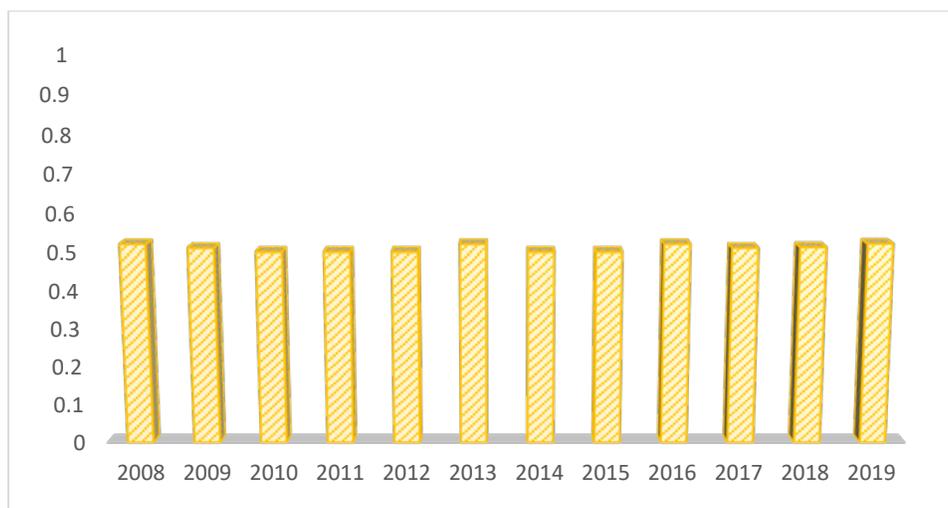
Gráfica 13 % de incidencia de pobreza monetaria extrema 2008-2019.



Fuente: Elaboración propia, histórico (DANE, 2021), 2022.

Índices altos de pobreza inevitablemente conllevan a altos índices de desigualdad, el departamento tiene un promedio de 0,5 en el coeficiente de Gini, lo que significa una alta disparidad en los ingresos de la población nariñense y con ello el incremento de las brechas sociales y permanentes ciclos de violencia, una correlación demostrada. A continuación, el comportamiento del índice de Gini en el departamento:

Gráfica 14 Coeficiente de Gini del departamento de Nariño, 2008-2019.



Fuente: Elaboración propia, histórico (DANE, 2021), 2022.

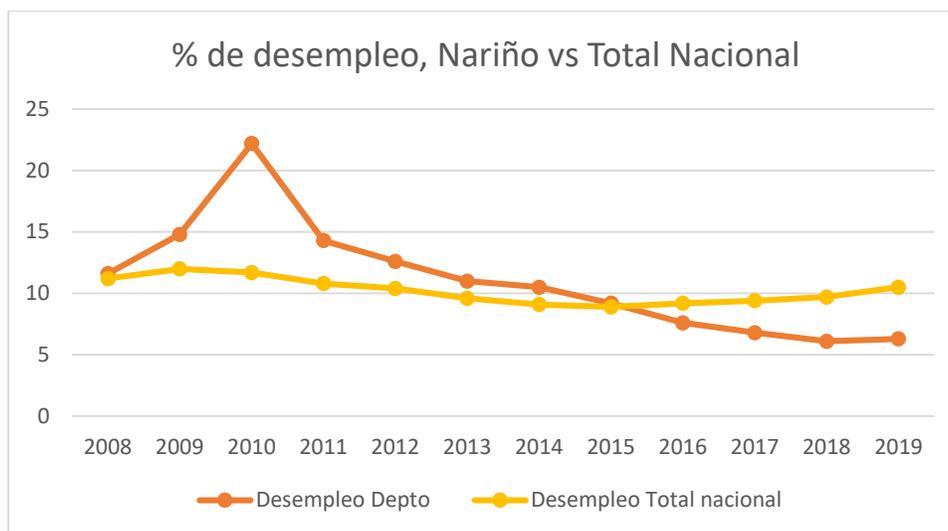
La tasa de desempleo del departamento se comportó de un modo distinto⁴⁰: paso de un alto índice desde el 2008 y años anteriores respecto al total nacional a disminuir con relación a este después de 2015, con una tendencia a mantenerse bajo, como se observa en la gráfica

⁴⁰ En Colombia el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo del país (empleo, desempleo e inactividad) se obtienen de la aplicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), entendiendo el desempleo “como un indicador del grado de utilización de los recursos humanos de la economía” (DANE, 2020). Se obtiene de la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral, así: $TD = DS \times 100 / PEA$. Está compuesta por la tasa de desempleo abierto (TDA) y la tasa de desempleo oculto (TDO).

En cuanto a la informalidad laboral que -asegura la institución encargada- resulta ser considerado propio de los dominios urbanos. Realiza la medición y desagregación para 13 y 23 principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas. La proporción de informalidad (PI) es la relación porcentual de la población ocupada informal (I) y el número de personas que integran la población ocupada $PI = I \times 100 / PO$. Este indicador no se tiene en cuenta en este análisis por ser ajeno al objeto de estudio, pero cabe resaltar que el promedio de Pasto, la ciudad capital (incluida en este indicador) del departamento, está por encima del 50%, incluso para finales del 2021 se encuentra en 57% y para la totalidad de la muestra oscila entre un 45% a 48 %, con datos disponibles desde 2012 (DANE, 2022).

16. Una explicación recurrente en el documento es la inversión en proyectos de distinta índole, tanto de recursos de la nación, gestiones realizadas con la nación y el nuevo esquema de regalías dispuesto en el país a partir de 2012 (Ley 1530) que les permitieron a las administraciones de Delgado y Romero disminuir el desempleo de forma significativa, incluso por debajo del total nacional.

Gráfica 15 % de desempleo en el departamento de Nariño 2008-2019.



Fuente: Elaboración propia, histórico (DANE, 2021), 2022.

Así pues, las políticas regionales en bienestar y cohesión social tienen serias limitaciones de ejecución, si bien se rescata el avance en la disminución de los índices de pobreza, esta sigue siendo el flagelo de la región. A ello se suman, los obstáculos y retos en materia de seguridad y convivencia ciudadana que configuran escenarios de violencia que perpetúan brechas de desigualdad y, por ende, derivan en una distorsión en la configuración de desarrollo del departamento. Si bien existe todo un esfuerzo por territorializar políticas y contar con un cúmulo de iniciativas de políticas propias, la gobernación de Nariño tiene aún desafíos para robustecer su institucionalidad y con ello las capacidades para satisfacer necesidades de su población y mejorar la calidad de vida.

Discusión de resultados

El desarrollo es un proceso complejo, depende de muchos factores, una verdad irrefutable, pero, cabe destacar que la acción de Estado, para este estudio, en específico la acción de gobierno regional materializado en políticas (planes, programas, proyectos y políticas públicas) y normas (Ordenanzas y decretos) desempeñan un rol significativo. Si bien el estudio se centró en las deficiencias de desarrollo develadas por el índice de desarrollo regional IDERE Latam, la seguridad y el bienestar y cohesión social, dan muestra de la configuración de desarrollo dispuesta en el territorio del departamento de Nariño.

El análisis indica que la gobernación de Nariño, en los tres periodos gubernamentales examinados tuvo modificaciones paulatinas y progresivas implementadas por la gobernación para responder a las demandas territoriales, es decir políticas públicas en función de un criterio de estabilidad en la implementación de políticas en las áreas examinadas, así como un grado de institucionalización de estas acorde a dos caminos, sea los alcances de la territorialización o regionalización y, por otro lado, la apuesta gubernamental. En algunos casos fue leve con la adopción de mesas o comités, en otros una seria reestructuración de la organización mediante secretarías o direcciones. Lo que indica toda una serie de acciones hacia la construcción de capacidades institucionales, dado el objeto de estudio, con impacto regional y en función de sus propias potencialidades.

Los resultados del análisis de políticas comprueban la hipótesis de investigación que aseguraba que el desarrollo del departamento de Nariño está condicionado por acción de gobierno regional, sin embargo, no definida por una gestión eficaz -como se había propuesto- en el ámbito de la seguridad y el bienestar y cohesión, sino todo lo contrario. Los datos arrojan que la gestión no logra impactar en mejores condiciones de vida ni escenarios que propendan a cualificar el bienestar de las personas, así como potencializar la libertad, pese a los esfuerzos administrativos, institucionales y misionales de la gobernación. No solo se trata de limitaciones territoriales como la profundización de la violencia y reconfiguración del conflicto, sino respuestas condicionadas a reglamentación del orden nacional que merma el potencial de las iniciativas regionales emprendidas por los gobiernos en el periodo de estudio. En clave de capacidades implica que no se brindó un pleno disfrute de las oportunidades y

derechos a los ciudadanos pese al despliegue de políticas (planes, programas, proyectos y políticas públicas) en pro de la población y los arreglos institucionales para dar una oportuna respuesta a las necesidades de la región, en este caso la entidad político – administrativa denominada gobernación de Nariño.

En términos de seguridad, las acciones de gobierno sufrieron transformaciones paulatinas y progresivas, desde planes de seguridad ciudadana y pactos de convivencia a una territorialización de la política de seguridad ciudadana formulado en un plan integral PISCC; se profundizó la adopción de una política pública para combatir la trata de personas, a través de planes de prevención y contingencia con acompañamiento en su implementación municipal; de proyectos productivos selectos a la adopción de un programa nacional integral de sustitución de cultivos (PNIS); de un plan departamental para población víctima de desplazamiento a un programa integral de seguridad y protección de comunidades en los territorios; de comités locales de paz a un programa de acceso a la justicia; de acciones integrales contra las minas antipersonales a una política pública; de entrega de propuestas para la ley de víctimas (1448 de 2011) a una subregionalización de la política pública de víctimas.

Todas estas acciones de políticas publicas tuvieron arreglos institucionales, tales como observatorios, fondos, concejos regionales, comités y mesas departamentales que se institucionalizaron en ordenanzas y decretos, manteniendo la misma dinámica de progreso gradual en su implementación, por mencionar el caso en tema de construcción de paz, se inició en 2008 con la creación de una oficina departamental de paz, convivencia y derechos humanos a tener en el 2019 un observatorio social y de paz con un Consejo Departamental de Paz, reconciliación y convivencia para la región como órgano asesor y consultivo.

Ese mismo comportamiento se puede evidenciar en términos de Bienestar y cohesión, donde las acciones de gobierno en cuestiones de pobreza, desempleo, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y generación de ingresos y oportunidades, tienen similar comportamiento evolutivo en la adopción y adaptación de políticas públicas, de planes sectoriales a políticas robustas, de estrategias pilotos a iniciativas económicas colaborativas y proyectos transversales, de gestión de recursos a planes estratégicos de dotación e incluso políticas públicas innovadoras y endógenas (gobierno abierto), e incluso de pactos agrarios a convenios para mejorar competitividad.

Políticas que tuvieron arreglos institucionales notorios y una robusta especialización o mejoraría en la prestación de servicios institucionales, como se evidencia -por mencionar- con el consejo departamental de ciencia y tecnología CODECYT, el cual evolucionó como resultado de la creación del Sistema Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (SIDECTI), acompañada con la creación de la Secretaría en TIC's, innovación y gobierno abierto, con todo el paquete de políticas públicas que acarreo (gobierno abierto e innovación social).

Ahora bien, cabe destacar que este cúmulo de arreglos institucionales no significa evidentemente mejores condiciones de vida, tema no contemplado en esta investigación, sino todo un accionar gubernamental que define la configuración de desarrollo en esta área, afirmando que si bien existe un progreso gradual institucional este aun no logra un desenvolvimiento óptimo. Con esto se demuestra parcialmente la hipótesis ya que existe un ajuste o condicionamiento de las acciones de gobierno en el desarrollo, pero estas no son eficaces a nivel territorial, en particular en las áreas priorizadas (Seguridad y Bienestar y Cohesión).

La investigación logra operacionalizar una teoría valorativa, con un componente ético fuerte como es la teoría de las capacidades, a nivel subnacional. No solo por la adopción de un enfoque regional sino de políticas públicas, en un marco analítico donde prima la medición y un nivel estatal. Además, el estudio tiene una implicación metodológica que nutre el análisis de entidades, al generar una ruta analítica para aplicarse a cualquier tipo político - administrativo de Latinoamérica al acoplar una parametrización regional (IDERE Latam) con el análisis de políticas regionales desde una concepción endógena de potencializar acciones propias para su territorio, en contraposición a la visión clásica de regionalización para reducir desequilibrios o disparidades interregionales, donde sobresale la comparación a través de la medición.

En este sentido, el estudio tiene una aplicación práctica en la especialización de las decisiones públicas y políticas, más aún si se adopta a nivel territorial donde existe una limitación en la apropiación de este conocimiento, así como en la cualificación de la incidencia política de diversos actores inmersos en la planificación del desarrollo o la acción colectiva para generar cambios. La investigación puede propender a abrir discusiones

académicas e incluso alentar estudios en esta área destinados a fortalecer el conocimiento y su apropiación en la región.

Ahora bien, los hallazgos del estudio muestran que existen limitaciones en el proceso de descentralización, si bien no está dentro del marco analítico planteado, es menester señalar que muchas de las deficiencias presentadas en la territorialización devienen de una débil autonomía institucional, no solo basta con entregar competencias y delegar funciones para mejorar la articulación, se requiere de mecanismos territoriales efectivos que entiendan las diferencias de las capacidades institucionales de cada entidad territorial. A ello se agrega, una contraparte, un mayor compromiso de las autoridades regionales y locales por mejorar sus propias capacidades institucionales que directamente signifique un mejor desempeño.

Un problema recurrente y evidenciado en los hallazgos es la precaria política fiscal para generar recursos propios. Si bien es necesario desplegar capacidades institucionales para garantizar oportunidades y derechos en la región, ninguna respuesta fue, es ni será óptima sino logra garantizarse la inversión con recursos propios. Si bien hay solvencia, esta depende mayoritariamente de los recursos de la nación, lo que limita la oferta institucional.

En otro plano de la discusión, en la articulación entre teoría y evidencia, el estudio indica que, desde la concepción de capacidad institucional, entendida como la creación de valor, el departamento si tuvo un marcado déficit de capacidades. De hecho, gracias a esta concepción metodológica se priorizaron las dos áreas de estudio del presente documento, seguridad y bienestar y cohesión, obtenidas del índice de desarrollo regional IDERE Latam. Cada política y arreglo institucional adoptado indica que tenían como propósito el incremento de capacidad institucional de manera eficaz, aplicada gradual y progresivamente por cada gobierno, pero que no consolida condiciones, escenarios y dinámicas que propendan a maximizar el bienestar en la región. Si bien existe un andamiaje institucional, esta presenta serias debilidades para una configuración óptima de desarrollo. La configuración actual bajo esta línea político institucional de la entidad encargada de la promoción del desarrollo a nivel territorial indica que el presente (medido por un índice) y todo el rastreo político, normativo, administrativo realizado mediante las políticas públicas implementadas tiene serie relación con una acción de gobierno limitada y condicionada, con respuestas institucionales poco innovadoras para los desafíos territoriales que presentaba y aun presenta la región.

Aunque existe todo un abanico de teorías para abordar el tema del desarrollo, así como su aproximación metodológica, el enfoque de las capacidades presentó una serie de bondades en la explicación de la configuración de desarrollo en las áreas priorizadas. Una de ellas, aleja la discusión del desarrollo al azar de un buen o mal gobierno, aunque influye, no es determinante y, por otro lado, permite enfocarse en las instituciones; En segundo lugar, permite abordar la administración pública como una entidad sujeta a la creación de valor público, que si bien acepta deficiencias y bondades en su prestación de servicios, también esta presta a continuos mejoramientos, ahora bien, el estudio no permite establecer si estos son respuesta del dinamismo interno de la institución o producto del engranaje de poder y actores que inciden en este y en relación con su territorio o su articulación con la nación ya que no fue objeto de estudio en esta investigación, pero si resalta una intencionalidad institucional para generar cambios, bajo un ambiente de estabilidad.

También es cierto que el enfoque de las capacidades contó con las siguientes limitaciones en esta investigación: 1. Dado que su objeto de estudio está centrado en individuos o instituciones, el componente territorial, contextual y situacional es estrecho. Aunque esto no es una carencia de la teoría sino de las diferentes metodologías utilizadas para aterrizar estos postulados, es menester señalar que esta deficiencia se resolvió con un concepto complementario, aterrizado en un diagnóstico, el de región. En segundo lugar, aunque el enfoque cuenta con un abanico de estudios aplicados en distintos ámbitos, sectores y áreas, el análisis de las políticas públicas está en desarrollo, dado que la mayoría de estudio están enfocados a programas o proyectos en particular, lo cual incorporar este a la investigación presente, fue un desafío. En particular por la triada presentada la cual tiene un componente institucional pero también uno territorial. De ahí que las políticas implementadas y los arreglos institucionales incorporado como elementos analíticos dieran un epicentro a la triada: capacidades, región y políticas públicas.

Para especificar, en cuanto al concepto de región, dada la limitación expuesta anteriormente, se adoptó la concepción de región de Boisier, con el propósito de complementar con una visión territorial, el enfoque de las capacidades, como se puede observar en el diagnóstico del capítulo II. Sus implicaciones teóricas fueron en aterrizar contextualmente la entidad a valorar, para explicar la configuración de desarrollo, desde un ámbito político administrativo, dotando al estudio de una visión panorámica de la región a

examinar, una radiografía que permitiera ampliar el marco hipotético propuesto hacia un desempeño institucional respecto a su región, constitucionalmente constituidos. El resultado eficacia institucional, ineficacia territorial, validada con el bajo índice del conflicto armado – IICA en términos de seguridad y; los bajos parámetros de incidencia de la pobreza monetaria, incidencia de pobreza monetaria extrema, de Coeficiente de Gini y desempleo del departamento de Nariño, en términos de bienestar y cohesión.

Las concepciones de capacidad institucional y de región, donde confluye lo que denominamos en el marco analítico como política regional, desde el ámbito político administrativo y técnico administrativo aprobaron parcialmente la hipótesis y aunque parece contradictorio tiene sentido, se puede asegurar que existe un condicionamiento de las acciones de gobierno en la configuración de desarrollo explicado desde la triada capacidades, región y políticas públicas, con sus precisión teórica a la capacidad institucional y metodológicamente al déficit de capacidades, ya que en últimas instancias, existió todo un abanico de instrumentos de políticas públicas, tanto de políticas implementadas (Planes, programas y proyectos), como de arreglos institucionales (mesas, comités, observatorios, territorialización, sub regionalización, creación territorial de políticas públicas) que crearon valor público (capacidad institucional) de forma eficaz pero no traducida en escenarios y dinámicas territoriales de paz y orden público, si es en clave seguridad, o generación de oportunidades y garantías plenas para el disfrute de una buena calidad de vida, si es en clave bienestar y cohesión, a nivel territorial.

El enfoque neo institucional histórico sirvió de puente entre el abismo de la capacidad institucional y la región. Enfocado en los arreglos institucionales permitió identificar que las acciones de gobierno, desde la óptica institucional, cumplen con un criterio de estabilidad, de modificaciones o arreglos plausibles y graduales, pero con tendencia marcada a la persistencia en la prestación de los servicios públicos en los tres gobiernos, entre 2008-2019, en las áreas priorizadas, seguridad y bienestar y cohesión.

El análisis realizado indica que los arreglos institucionales y las políticas implementadas, son adopciones y fiel cumplimiento de la ley o adaptaciones político-administrativas que la administración regional ha impulsado. Independiente el camino, estas aun no surten el efecto deseado en el territorio, en términos de seguridad el fin del conflicto

armado y el disfrute de un orden público o en términos de bienestar y cohesión, al disfrute de un mínimo de bienestar en su población.

Es indudable que la capacidad institucional instaurada es eficaz y ha tramitado toda una compleja estructura de políticas que ha institucionalizado instrumentos de política pública que persisten y dan estabilidad institucional. Instrumentos con origen en la planeación (decretos) o el consenso (ordenanzas), en términos de eficacia, bajo la lupa de los arreglos institucionales dan cuenta de dos factores contradictorios. Por un lado, cumplimiento institucional de implementar a cabalidad una acción de política en la dirección planeada hacia la gestión del desarrollo, pero un incumplimiento en la garantía de su objetivo, en el caso de la variable seguridad sería garantizar el orden público y la paz, en términos de bienestar y cohesión, oportunidades e ingreso pleno a su población. Por esta razón, la hipótesis se aprueba.

Conclusiones

1. La aplicación de las teorías de las capacidades en una región en particular, el departamento de Nariño, a través del examen exhaustivo de las decisiones públicas realizadas en tres gobiernos regionales (2008-2011, 20012-2015, 2016-2019) indican dos elementos analíticos, una institucionalidad con capacidades instauradas no logra promover de forma eficaz un entorno de desarrollo para su territorio y población. El diagnóstico territorial (Capítulo II) da una visualización del desarrollo, en términos de capacidades, en Nariño, corrobora que se cuenta con una institucionalidad moderada en su funcionamiento, sin embargo, al profundizar en las decisiones de política (Planes, programas, proyectos y políticas públicas) y los arreglos institucionales expuestas en el capítulo III se evidencia que aún no generan impacto. Por un lado, la política regional no da abasto en estas áreas de menor desarrollo, seguridad y bienestar y seguridad, siendo que requieren una respuesta integral institucional de orden nacional y por una lenta institucionalización de las políticas generadas a nivel nacional.
2. El diagnóstico territorial indica: Por un lado, producto de la aplicación de los índices, un departamento inserto en relaciones dispares con el resto del país, pero también con rangos bajos en dimensiones puntuales, Seguridad y Bienestar y Cohesión, como se evidencia en el IDERE Latam. El entorno de desarrollo del DNP refleja la misma situación, caracterizando al departamento como intermedio, lo que significa tener un *“potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno”* (DNP, 2015, pág. 7). Por otro lado, descrito en el apartado contextual, el departamento tiene particularidades propias para generar su desarrollo, posee diversidad étnica y ambiental, cuenta con una institucionalidad solvente, una economía en crecimiento, y con grandes atributos de frontera al tener acceso internacional con Ecuador y al mar con el resto del mundo. Sin embargo, este lado virtuoso también contiene un lado permisivo: bajo niveles de inversión en innovación, ciencia y tecnología; economía centrada en servicios; y fronteras poco aprovechadas y gestionadas para desencadenar desarrollo.
3. La acción de gobierno, entendido como la política regional emprendida en planes, programas y proyectos, así como todo arreglo institucional mediante ordenanza y decreto indica que la gobernación de Nariño no realiza una eficaz gestión para

desencadenar el desarrollo. Al analizar las dimensiones priorizadas del índice de desarrollo regional IDERE Latam, a saber, Seguridad y Bienestar y Cohesión, se determina:

- a. Las acciones de gobierno emprendidas en la región sin un pleno control y disposición de recursos para la creación, promoción y monitoreo de políticas públicas son ineficaces, quedan condicionadas a los avatares de la política nacional, muestra de ello la erradicación de pobreza o la dinámica del conflicto armado.

En cambio, la descentralización indica mejores resultados como sucede en lo referente a Salud y Educación.

- b. Las acciones de gobierno sin una regionalización integral o territorialización (adaptación territorial) adecuada generan distorsiones en la prestación del servicio, como se evidencia en lo concerniente a Seguridad a través del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC departamental de Nariño que tardo años en ejecutarse pese a su existencia nacional desde 2011.

En cambio, un pleno acompañamiento y articulación institucional genera buenos resultados, muestra de ello, la sub-regionalización de la ley de víctimas (1448 de 2011).

4. Al cruzar las dimensiones del IDERE Latam con los arreglos institucionales promovidos por los gobernantes de turno en su periodo de mandato, indican que hay una fuerte probabilidad de mejora en su puntuación y rango, brindando una institucionalidad fuerte y focalizada a atender una demanda en particular. Esto se puede observar como positivo en la dimensión medio ambiente que, en el transcurso del periodo analizado, paulatinamente consolidaba su propia institucionalidad, terminando con el establecimiento de una Secretaría y un abanico de políticas públicas (creación de la política pública de bienestar y protección animal 2019 - 2035 (Ordenanza 031 de 2019), crea el sistema departamental de áreas protegidas de Nariño (Ordenanza 29 de 2018), Política de Variabilidad y Cambio Climático (Ordenanza No. 042 de 2019), Estrategia de Respeto, Protección y Garantía de los Derechos de la Naturaleza (Ordenanza No. 041 de 2019).

Cosa distinta sucede con las acciones de gobierno regional respecto a la Seguridad, donde se evidencia que los arreglos institucionales del orden intersectorial para articular en mesas o comités no logra el impacto adecuado, es ineficaz para garantizar el disfrute de libertades, pese a los intentos de los gobiernos regionales por atender la problemática pese a sus limitadas competencias, como del gobierno nacional por promover una regionalización de la seguridad efectiva e integral.

5. La hipótesis planteada por esta investigación donde aseguraba que la configuración de desarrollo del departamento de Nariño está condicionado a la acción de gobierno regional en tres periodos gubernamentales (2008 – 2011, 2012 – 2015 y 2016 – 2019) que desencadena una gestión eficiente de desarrollo, entendido éste como la expansión de capacidades en el ámbito de bienestar y cohesión, y seguridad, se aprueba parcialmente, se observa condicionamiento, pero no eficacia. La evidencia indica que el desarrollo si está condicionado fuertemente a las acciones de gobierno a nivel regional producto de:
 - a. Una territorialización parcial o nula, como se indicó en varias políticas implementadas a nivel nacional con respuesta tardía a nivel regional como sucedió con la ley de víctimas.
 - b. Una regionalización parcial por parte de los entes nacionales como se observó en la política pública de víctimas que tuvo que ser formulada a nivel nacional con aportes regionales para después filtrarse de arriba a abajo en las entidades territoriales, y con esta el proceso político administrativo para que evolucione de una ruta de protección a una regionalización de la política pública existente.
 - c. Arreglos institucionales gradualmente se implementan y generan cambios institucionales, pero no son contundentes a la realidad de la región.
Capacidades institucionales limitadas a las herramientas de política disponibles desde la nación y por la complejidad del territorio.
6. La investigación tiene un logro metodológico, el marco analítico para abordar la relación propuesta y su eficacia. La triada conceptual (capacidades, región y políticas públicas) se complementa para valorar tanto el territorio (departamento) como la institución encargada de este (la gobernación). Si bien las capacidades institucionales

abarcan el objeto de estudio, a nivel conceptual, el componente de región desde la perspectiva política administrativa, y la perspectiva de políticas públicas con enfoque neoinstitucional histórico, permiten profundizar en elementos de la acción gubernamental como son la presencia de arreglos institucionales y la implementación de políticas públicas recopiladas que explican el proceso y no solo el resultado final de las decisiones tomadas, objetivo principal del estudio.

Esta investigación también tiene otro logro, la replicabilidad en cualquier entidad político-administrativa sea Estado, departamento o provincia. El tratamiento conceptual, la adopción de indicadores para priorizar déficit de capacidades, el diagnóstico territorial y la valoración de las políticas públicas emprendidas y arreglos institucionales implementados pueden servir para explicar la configuración de desarrollo de cualquier región.

Las limitaciones del estudio están sujetas al marco analítico y los objetivos propuestos que valoran y explican. En este sentido, no analiza efectos ni evalúa el desarrollo ni el desempeño de la administración pública regional (gobernación). Por el contrario, está centrado en explicar el proceso para configurar desarrollo a partir de las decisiones de políticas y los arreglos institucionales implementados. Interesante un ejercicio investigativo que evalúe el proceso con una revisión sistemática propia (la creación de un indicador propio) e incluso una incorporación de la agencia en el proceso de desarrollo y que incluya más actores, no forzosamente institucionales. A ello, agregando la relación región- nación para determinar esfuerzos administrativos y políticos.

Referencias

- Alkire, S. (2007). Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. *OPHI working paper 88*.
- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997 - 2010*. Retrieved from Departamento Nacional de Planeación DNP - Dirección de Estudios Económicos: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/382.pdf>
- Arellano, J. R. (2009, 10). *Capacidades de los gobiernos municipales para promover el desarrollo social*. Retrieved from ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/283721980_Capacidades_de_los_gobiernos_municipales_para_promover_el_desarrollo_social
- Barrientos, J. (2021). *(Tesis Maestría) Capacidades ¿Institucionales? del Instituto Municipal de la Vivienda de Guadalajara entre 2015 - 2021*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara. Retrieved from https://figshare.com/articles/thesis/Capacidades_institucionales_del_Instituto_Municipal_de_la_Vivienda_de_Guadalajara_entre_2015_y_2021/19241574/1
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de que estamos hablando? In *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.). Retrieved from https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Bonet, J., & Roca, A. (2007). El legado colonial y el desarrollo regional en Colombia. *Revista De Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 25(3), 367-394. doi:doi:10.1017/S0212610900000173
- Botero, M., & Hernández, D. (2016). *Desarrollo regional y capacidad institucional: el deficit de la capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales*. (N. 4. Documento de investigación Ekística, Ed.) Retrieved from

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12360/ekistica%204%20web.pdf>

Calpa, L. (2021). Intercambios de "Mindala" cosmoconocimientos en los resguardos Pastos y Quillacingas del sur-colombiano como alternativas de solidaridad, autogestión y transición a nuevos mundos necesarios. In B. Marañón, *"Economías" Alternativas para la reproducción de la vida* (pp. 319- 333). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Castro-Melo, F., & Sastre-Merino, S. (2017). Desarrollo y Libertad: Aplicación al proyecto de desarrollo de liderazgo de mujeres Aymaras en Puno (Perú). *Estudios de Economía Aplicada*, 35(1), 263-282.

CEPAL. (2018). La igualdad en el centro del desarrollo. In *La ineficiencia de la desigualdad* (pp. 19-35). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

Comim, F. (2010). Measuring capabilities. In F. Comim, M. Qizilbash, & S. Alkire, *The capability approach : concepts, measures and applications*. New York: Cambridge University Press.

CONEVAL. (2020). *La medición multidimensional de la pobreza en México. La evaluación y la medición hacen un mejor gobierno*. Retrieved from Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf

Córdoba, C. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades desde Amartya Sen a la educación. *Revista Española de Pedagogía*, 265-380.

DANE . (2018). *COLOMBIA - Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV - 2018*. Retrieved from https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643/related_materials

DANE. (2020). *Metodología general de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH*. Bogotá D.C: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Dirección de Metodología y Producción Estadística - DIMPE. Retrieved from

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#empleo-y-desempleo>

DANE. (2021). *Pobreza y Desigualdad*. Retrieved from Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

DANE. (2022). *Demografía y Población*. Retrieved from Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

DANE. (2022). *Medición de empleo informal y seguridad social. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá D.C: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Retrieved from <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>

DANE Geoportal. (2022). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE GEOPORTAL*. Retrieved from <https://geoportal.dane.gov.co/>

Datos abiertos. (2022, 02 21). *Datos abiertos. gov.co*. Retrieved from Internet Fijo Penetración Departamentos: <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/Internet-Fijo-Penetraci-n-Departamentos/4py7-br84>

Delgado, A. (2017). El enfoque de las capacidades. Algunos elementos para su análisis. *Espacio Abierto*, 26(2), 201-217. Retrieved from <https://www.redalyc.org/journal/122/12252818012/html/>

DNP . (2020). *Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC)* . Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/competitividad/paginas/indice-departamental-de-innovacion-para-colombia.aspx>

DNP - DDDR. (2020). *Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2020 Nueva Metodología*. (D. N.-D. regional, Ed.) Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

- DNP. (2015). *Departamento Nacional de Planeación - DNP*. Bogotá D.C: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Culturales del Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2015). *Tipología departamentales y municipales*. (D. d. Sostenible, Ed.) Retrieved from Una propuesta para comprender las entidades territoriales.
- DNP. (2019). *Índice de Incidencia del Conflicto Armado – IICA*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación - DNP, Grupo de proyectos especiales. Retrieved from <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Construcci%C3%B3n-de-paz-y-postconflicto.aspx>
- DNP. (2022). *Kit territorial*. (D. N. Planeación, Editor) Retrieved from Portal Territorial de Colombia: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PDT/>
- Espectador, E. (Director). (2020). *Myriam Paredes: la historia de los cimientos de su poder* [Motion Picture].
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 87 - 124. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf>
- Galvis-Aponte, L., & Meisel-Roca, A. (2011). Capítulo 1. Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia : un análisis espacial. In *Dimensión regional de las desigualdades en Colombia* (pp. 3-32). Bonilla-Mejía, Leonardo. Retrieved from <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6721/?sequence=2>
- GANANariño. (n.d.). *Gobierno Abierto Nariño - GANA*. Retrieved from ¿Cuántos resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras de Nariño conoces?: <https://gana.xn--nario-rta.gov.co/blogs/1649-cuantos-resguardos-indigenas-y-territorios-colectivos-de-comunidades-negras-de-narino-conoces>
- Gobernacion de Nariño. (2008). *Plan de desarrollo 2008-2011 "Adelante Nariño" (Ordenanza 013)*. San Juan de Pasto.
- Gobernacion de Nariño. (2011). *Informe de Gestión 2008-2011 "Adelante Nariño"*. San Juan de Pasto.

Gobernación de Nariño. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015 "Nariño Mejor" (Ordenanza 004)*. San Juan de Pasto.

Gobernación de Nariño. (2015). *Informe de Gestión 2012-2015 "Nariño Mejor"*. San Juan de Pasto.

Gobernación de Nariño. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2019 "Nariño, corazón del mundo"*. San Juan de Pasto.

Gobernación de Nariño. (2019). *Informe de Rendición de Cuentas 2016-2019 "Nariño, Corazón del mundo"*. San Juan de Pasto.

Gómez, A. (2019, 06 31). Desarrollo regional y ordenamiento territorial. (D. I. ESAP, Ed.) Desde la academia ESAP. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=mcbjoEsloRc>

Gómez, N. (2016). *Desarrollo humano y enfoques de las capacidades en Martha Hussbaum. El Factor Género*. Universidad de la Laguna. Retrieved from <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/3275/DESARROLLO%20HUMANO%20Y%20ENFOQUE%20DE%20LAS%20CAPACIDADES%20EN%20MARTHA%20NUSBAUM.EL%20FACTOR%20GENERO..pdf?sequence=1>

González, H. (2021). Capacidades: (Otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios sociales, 21*.

IDERE LATAM. (2020). *Indice de desarrollo regional Latinoamerica*. Retrieved from <http://www.iderelatam.com/wp-content/uploads/2020/10/IDERE-LATAM-2020-Resumen-Ejecutivo.pdf>

INDEPAZ. (2022, 01 19). *Observatorio de DDHH y conflictividades*. Retrieved from Cifras de la violencia en las regiones 2021: <https://indepaz.org.co/cifras-de-la-violencia-en-las-regiones-2021/>

La Silla Vacía. (2015, 03 31). *La historia de Camilo Romeo y su padre el candidato*. Retrieved from <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-historia-de-camilo-romero-y-su-padre-el-candidato>

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile : CEPAL - División de Desarrollo Social.

- León, F. (2018). Enfoque de las capacidades. *ResearchGate*. doi:<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30917.50407>
- Mehrotra, S. (2008). Democracy, decentralisation and access to basic services: an elaboration on Sen's capability approach. In S. Q. Alkire, *The Capability Approach : Concepts, Measures and Applications* (pp. 365- 420). Cambridge University Press.
- Merino, S. S. (2014). (*Tesis doctoral*) *Desarrollo de capacidades para el liderazgo en proyectos de desarrollo rural. Aplicacion a comunidades Aymaras*. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
- Ministerio de Educación de Argentina. (2017). *Marco Nacional de integración de los aprendizajes: desarrollo de capacidades*. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.
- Moncayo, E. (2018). Las políticas regionales y la planeacion en Colombia. Una visión panorámica. Periodo 1958-2018. In C. Soto, *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia* (pp. 135-156). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñeton-Santa, G., & Gutierrez-Loaiza, A. (2017). Pobreza y enfoque de capacidades: un caso de estudio en el programa de superación de la pobreza extrema en Medellín, Colombia. *Entramado*, 13(2).
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. United States of America,: Harvard University Press. Retrieved from <https://books.google.com.mx/books?id=LgkmeDhkgKAC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- OPHI & PNUD. (2021). *Indice de Pobreza Multidimensional - IPM Global*. Retrieved from El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI): <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>
- OPHI. (2021). *Indice de Pobreza Multidimensional IMP - Colombia*. Retrieved from Multidimensional poverty peer Network - MPPN de Oxford Poverty & Human Development Initiative: https://mppn.org/es/paises_participantes/colombia/

- OPHI. (2022). *Alkire-Foster Method*. Oxford Poverty and Human Development Initiative - OPHI. Retrieved from <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/alkire-foster-method/>
- Ordéñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Patiño, A. (2002). Modernización y desarrollo regional El caso de Colombia y Nariño. *Revista Tendencias*, 3(1), 173-193. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5029660>
- PNUD. (2022). *Informes de desarrollo humano*. Retrieved from Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD: <https://hdr.undp.org/>
- Procuraduría General de la Nación. (n.d.). *Grupos Étnicos*. Retrieved from Protección de derechos: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Grupos-Etnicos.page>
- Quijano, O. (2002). *De sueño a pesadilla colectiva Elementos para una crítica político-cultural del desarrollo*. Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Ranis, G., & Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista CEPAL*, 78, 7-28. doi:<http://hdl.handle.net/11362/10848>
- Revista Semana. (2021, 08 05). *Puerto de Tumaco: la perla que tiene el Pacífico por aprovechar*. Retrieved from <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/puerto-de-tumaco-la-perla-que-tiene-el-pacifico-por-aprovechar/202111/>
- Robledo Caicedo, J. (2019). *¿A dónde se fue la fortuna? Historia económica y social del Chocó, Colombia*. Banco de la Republica de Colombia.
- Roca, A. M., & Romero, J. (2007). Igualdad de oportunidades para todas las regiones. In M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel Roca, *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia* (pp. 43-80). Banco de la Republica de Colombia. Retrieved from <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/377/?sequence=1>
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2014, Enero). *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir* .

Retrieved from <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16898/capacidades-gubernamentales-en-america-latina-por-que-son-tan-importantes-que-se>

Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. In L. Emmerij, & J. Nuñez, *El desarrollo economico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Retrieved from <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11497/20792>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta editorial.

Terri Data - DNP. (2021). *Sistema de estadísticas Territoriales - Terri Data* . Retrieved from Departamento Nacional de Planeación - DNP: <https://terridata.dnp.gov.co/>

Urquijo, M. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. *EDETANIA*, 46, 63-80. Retrieved from <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/161>

Valcárcel, M. (2006). *Genesis y evolución del concepto y enfoques del desarrollo. Documento de investigación*. Pontificia Universidad Católica del Perú . Retrieved from <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>

Villoria de la hoz, J. (2007). *Economía del Departamento de Nariño: Ruralidad y aislamiento geográfico*. Banco de la Republica de Colombia. Retrieved from <https://www.banrep.gov.co/es/economia-del-departamento-narino-ruralidad-y-aislamiento-geografico>

Yanes, G. (2018). Programas públicos para mejorar de la vivienda y el barrio: Propuesta de método para su análisis desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano. *Proyección 24 Estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, 12. Retrieved from https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/12150/08yanes-proyeccion24.pdf