



**GUÍA PRÁCTICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO**

**AUTORES**

**LUIS ÁNGEL GONZÁLEZ HINESTROZA**

**BRAYAN TOBON CANO**

**DIRECTORA DE PROYECTO DE GRADO**

**LUCIANA CARLA MANFREDI**

**UNIVERSIDAD ICESI**

**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS**

**ECONOMÍA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES**

**SANTIAGO DE CALI**

**2020**

## Contenido

RESUMEN	3
ABSTRACT	3
OBJETIVO GENERAL	5
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
PREGUNTA PROBLEMA	5
METODOLOGÍA	5
MARCO TEÓRICO	6
2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	6
2.3 POLÍTICA PÚBLICA	7
2.4 APROXIMACIONES A LO QUE ES UN PROGRAMA DE GOBIERNO	9
¿CÓMO SE CONSTRUYE UN PROGRAMA DE GOBIERNO?	9
¿QUÉ OCURRE SI SE INCUMPLE CON LO ESTIPULADO EN EL PG? EJEMPLO: TASCO Y SOGAMOSO (BOYACÁ)	24
¿CÓMO SE CONVIERTE EL PG EN UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL?	25
CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL PROGRAMA DE GOBIERNO	26
EXPERIENCIA EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO CALIMA RENACE	35

## TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Información para Programa de Gobierno.....	13
--	----

## TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Rango de edad .....	27
Gráfico 2 Sexo del encuestado .....	27
Gráfico 3 Nivel educativo .....	28
Gráfico 4 Elección de candidato preferido .....	29
Gráfico 5 Conocimiento sobre Programa de Gobierno .....	30
Gráfico 6 Alguna vez ha leído un Programa de Gobierno .....	30
Gráfico 7 Participación en la elaboración de un Programa de Gobierno .....	31
Gráfico 8 Campaña sin conocimiento de Programa de Gobierno .....	32
Gráfico 9 Importancia de un Programa de Gobierno .....	33
Gráfico 10 Voto programático .....	33
Gráfico 11 Acceso a Programa de Gobierno .....	34
Gráfico 12 Procedimiento para la revocatoria de un alcalde .....	35

## RESUMEN

Guía práctica para la elaboración de un programa gobierno es un proyecto de grado que se divide en dos partes. En la primera se realiza una recopilación teórica de cómo se debe elaborar correctamente un programa de gobierno y en la segunda se presenta un programa presentado ante la Registraduría para la inscripción de Silvia González, candidata a la Alcaldía del municipio del Darién en el departamento del Valle del Cauca, el cual fue estructurado por los autores de este documento. Debido a esto se presenta una perspectiva teórica y práctica de la forma correcta de realizar un programa de gobierno, dando recomendaciones para los próximos candidatos a los cargos públicos de elección popular que requieran de este documento para su elección y mostrando la importancia de hacerlos más visibles para que los ciudadanos tomen una decisión más informada y tengan mayor idea de cuáles serán los objetivos de los gobiernos electos.

### **Palabras clave**

Programa de Gobierno, Voto programático, Enfoque Diferencial, Participación Ciudadana.

## ABSTRACT

Practical guide to the development of a government program is a two-part degree project. The first part makes a theoretical compilation of how a government program should be properly implemented, and the second presents a program carried out and presented to the Registraduría Nacional for the registration of a candidate to a mayor of a municipality of Valle del Cauca, which was carried out by the authors of this draft degree. Because of this, there is a perspective practice and academic of the correct form for create a government program, doing recommendation for next candidates that want be chosen for public charges and it shows the importance of citizens making decisions based on this program.

**Key words:** Government program, Programmatic vote, Diferencial focus, Citizen participation.

## INTRODUCCIÓN

El 13 de marzo de 1998 se realizaron las primeras elecciones en los municipios de Colombia para elegir alcaldes. Este suceso histórico para el país buscaba descentralizar el poder y así atender de manera más eficiente las problemáticas y retos a los que se enfrentaba cada municipio, estas nuevas dinámicas electorales reflejaron las diferencias entre ciudades grandes y municipios pequeños, pues las necesidades e intereses de cada uno eran diferentes y así también debían ser las estrategias de los candidatos que querían a través de un ejercicio democrático ser elegidos alcaldes. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013). Han pasado treinta y un (31) años y aunque se han presentado varios cambios, aún se llevan a cabo estas elecciones, para el presente año 2019 se llevará a cabo el ejercicio electoral para elegir alcaldes en las diferentes ciudades del país.

Una campaña electoral está integrada por varios elementos fundamentales para lograr la victoria, que en este caso se traduce en ser elegido a un cargo político mediante elección popular, el financiamiento, la publicidad (el factor que más presupuesto requiere), el aprovechamiento de las tecnologías (todas las plataformas virtuales que creen cercanía con el electorado), el discurso del candidato durante la campaña, la imagen y estilo de campaña, entre otros, son algunos de estos elementos (Trent & Friedenber, 2008), todos deben estar coordinados por equipos de planeación y estrategia que converjan en un mismo objetivo.

Este documento se centrará en uno de los principales requisitos para la inscripción de la candidatura, la elaboración del programa de gobierno. Este requerimiento se reglamentó mediante la ley 131 de 1994, donde se introdujo el concepto de voto programático, el cual establece que los ciudadanos en sus facultades democráticas de elegir gobernadores y alcaldes, obligan a los elegidos a cumplir con el programa de gobierno que inscribió en su respectivo momento, es muy importante que cada aspirante tenga en cuenta lo que integra en su programa de gobierno, pues el incumplimiento del mismo al momento de ser elegido puede significar la revocatoria de mandato que se reglamenta en el artículo 2º de la ley mencionada anteriormente, esto claro, bajo unos parámetros establecidos en la ley 741 de 2002, donde se presenta el procedimiento de la revocatoria de mandato.

Pero ¿por qué es importante el programa de gobierno para un candidato? este documento es uno de los instrumentos de suma importancia para el fortalecimiento de la democracia y a su vez la

buena promoción del desarrollo, este se convierte en el punto de partida de la relación entre los candidatos y las comunidades. Por tanto, es un instrumento con relevancia política y técnica. Los candidatos que buscan respaldo democrático lo utilizan para presentar sus propuestas y así resolver los problemas, aprovechando las potencialidades para el desarrollo del municipio, distrito, o departamento (DNP, 2011). Al mismo tiempo se convierte un documento que permite el control político por parte de la ciudadanía, donde se garantice el cumplimiento de las estrategias, propuestas o promesas de los candidatos.

## OBJETIVO GENERAL

Realizar una guía práctica para la elaboración de un Programa de Gobierno para la inscripción de una candidatura a una alcaldía.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los principales errores a la hora de la elaboración del programa de gobierno.
- Velar por la inclusión de políticas que busquen el bienestar de las comunidades más vulnerables de los territorios, así como un enfoque diferencial en los programas de gobierno.
- Identificar y difundir información relevante sobre programas de gobierno para la ciudadanía.

## PREGUNTA PROBLEMA

¿Cómo elaborar un programa de gobierno?

## METODOLOGÍA

- Análisis de 40 programas de gobierno
- Encuesta ciudadana sobre conocimiento de programa de gobierno.
- Entrevista NDI

Para la elaboración de una guía práctica para realizar un programa de gobierno se tuvo como referencia los diferentes preceptos que la ley colombiana dicta, así como la experiencia de actores políticos nacionales, ciudadanía y entidades nacionales e internacionales. En primera instancia se revisaron las leyes 131 de 1994 y 741 de 2002. Seguido de documentos del Departamento Nacional

de Planeación, siendo consistente con las competencias que, a la alcaldía, según estatutos y la normatividad le competen. La articulación de dicho programa se debe realizar en concordancia con los lineamientos del departamento y la nación, siendo coherentes con el rumbo que los entes gubernamentales están realizando.

Se realizó un estudio de 40 Programas de gobierno elegidos al azar, estuvo centrado principalmente en 3 aspectos: estructura; propuestas enfocadas a las normas e inclusión de políticas enfocadas a población de especial protección institucional.

Se realizaron 404 encuestas de forma presencial y virtual, con un total de 16 preguntas, estas tienen como objetivo indagar si las personas tienen conocimiento sobre la importancia y relevancia que tiene este documento para el buen funcionamiento y las mejoras del territorio. Esto nos mostró importantes hallazgos para la conclusión de este trabajo, brindándonos solidez para las recomendaciones de pedagogía sobre cómo se debe realizar y para que le sirve a la ciudadanía conocer y realizar veeduría sobre el cumplimiento del programa de gobierno del candidato electo.

Se llevó a cabo una entrevista con un empleado del National Democratic Institute (NDI), una organización sin fines de lucro, no partidista y no gubernamental que ha apoyado instituciones y prácticas democráticas en todas las regiones del mundo durante más de tres décadas (NDI,2019). Esta organización políticamente imparcial en Colombia, ayudo a diferentes campañas que buscan ser elegidos como alcaldes en asesorías para la creación del Programa de gobierno, por lo cual junto a las conclusiones de esta organización y de los autores de este proyecto de grado, daremos recomendaciones para los ciudadanos, posibles personas que construyen los futuros programas de gobierno y posibles mejoras que el gobierno pueda realizar dentro del marco de la legalidad.

## MARCO TEÓRICO

Para esta investigación es importante profundizar en el concepto de Administración pública, Política pública y sus implicaciones, así como lo que es comprendido como Programa de gobierno en Colombia para poder abordar temas en la elaboración de la guía práctica.

### 2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se convierte en un concepto importante en esta investigación, puesto que sin esta sería imposible ejecutar el plan de acción de lo que se plantea en el programa de

gobierno, se convierte en una actividad desarrollada en la vida ligada al orden, la subsistencia y la seguridad, lo que significa que busca una convivencia civilizada, básicamente es la capacidad que produce civilidad (Hobbes,1966), en ese mismo sentido se puede comprender que la administración pública no es meramente una herramienta al servicio del gobierno para cumplir sus objetivos, si esta se liga con las necesidades gubernamentales, es decir, objetivos estatales, es el Estado como actor, como constructor (Marshall, 1937, p.12), esta construcción debe perseguir objetivos no particulares, sino más bien debe entenderse como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” (Fraga, 1997). La importancia de la administración pública radica en que debe lograr plasmar el camino de una sociedad de manera eficiente y por supuesto asumiendo total honestidad en el ejercicio de la misma.

### 2.3 POLÍTICA PÚBLICA

Un concepto que nace del trabajo del gobierno con la administración pública es el de política pública, que son los grandes proyectos o programas que diseña el Estado, ¿La política pública es sólo un mandado o una decisión tomada por el gobierno de turno? No, “la política pública es el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es, por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas.” (Torres & Santander, 2013), es decir, que la participación de la ciudadanía como agente es fundamental en el diseño de una política pública efectiva, tener esta perspectiva permite que la solución planteada al problema a resolver sea más integral debido a que logra recoger las necesidades imperantes de toda la comunidad.

Para Rosas Zárate (2014) la política pública es una lógica racional que se materializa en una manifestación político-administrativa y social, que resulta del deseo de definir y estructurar una base en la que el gobierno decide actuar o no con otros actores, Rosas agrega a su definición también las variables de tiempo y espacio, lo que delimita la política pública como un mecanismo que no se puede aplicar en cualquier lugar o momento, porque nace de la integración de ciertas poblaciones, sean homogéneas o heterogéneas. Por lo cual se puede entender la política pública como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas. (Chandler y Plano, 1988)

Para Roth (2002) la política pública puede ser entendida como un conjunto conformado por dos principales cosas, primero uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables

y segundo por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de individuos o colectivos que busquen modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Roth considera que existen cuatro elementos fundamentales para identificar la existencia de una política pública: implicación de gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso, en ese sentido Roth afirma que la existencia de una política pública está condicionada por la acción de instituciones estatales que asuman de forma parcial o total la tarea de alcanzar objetivos entendidos como necesarios o deseables a través de un proceso que pretenda cambiar un estado de las cosas percibido como una problemática.

Según Parsons (2007) las políticas públicas están conformadas por campos generalmente definidos como áreas o sectores de política pública, bajo ese concepto se explican las dinámicas de interacción interdisciplinaria e interinstitucional, además menciona algunas de las áreas clave de las políticas públicas como lo son la salud, el transporte, la educación, el medio ambiente, la política social, la vivienda, la política económica, los temas raciales y la planeación urbana.

Para Arroyave (2010) La política pública es entendida como un conjunto de herramientas con las cuáles el Estado, después de evidenciar una problemática, implementa una serie de medidas reparadoras cuya construcción incluye la participación de los grupos afectados por dicha problemática. Este autor aterriza lo que son las políticas públicas en Colombia, afirma que son insuficientes y en gran parte no han sido efectivas. Arroyave argumenta que las políticas públicas a nivel nacional se han sustentado en tres antecedentes: primero, la burocracia como elemento que trasciende los intereses particulares del ciudadano; segundo, la teoría basada en las organizaciones que tiene por objetivo responder a las problemáticas y complejidades modernas desde una organización corporativista que según el autor ha promovido la consolidación del institucionalismo colombiano; y en tercer lugar, el ejercicio de aplicar prácticas gerenciales del sector privado dentro de la administración pública. Además, menciona que estos antecedentes se han visto reflejados en una materialización de dinámicas de corrupción, clientelismo e ilegalidad. El autor considera que uno de los grandes desafíos de las políticas públicas en Colombia es la relación entre funcionarios, políticos y empresarios, en lo que llama el “Triángulo de hierro” que se ve explicado en la necesidad que tienen los funcionarios de los políticos ya que ellos otorgan los puestos, mientras que los políticos dependen de los empresarios para financiar sus campañas y los empresarios de los políticos para que creen leyes que les beneficien, este triángulo genera una concentración del



poder que no garantiza que las políticas públicas realizadas sean en realidad la respuesta a una serie de necesidades que desea resolver la comunidad.

## 2.4 APROXIMACIONES A LO QUE ES UN PROGRAMA DE GOBIERNO

Para entender por qué es necesario para un candidato elaborar un programa de gobierno, se debe comprender que las bases de los programas de gobierno se establecen mediante las diferentes normativas que tiene Colombia, como lo es la Constitución Política de 1991, las leyes que el Congreso de la República dicta y las sentencias de las diferentes cortes. Por tanto, “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa<sup>1</sup> que presentó al inscribirse como candidato<sup>2</sup>. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático” (Const., 1991, art. 259). Entendiendo por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura según la Ley 131 de 1994, artículo 1. Además, “El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores.

Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991” (Corte Constitucional. Sentencia C- 011, 1994). Siendo vinculante las propuestas que se impongan en el programa de gobierno al proceso que deben llevar los elegidos como alcaldes y gobernadores electos, dado el caso que no se cumpla con lo acordado al momento de la inscripción de la candidatura, se puede apelar al voto programático con el objetivo de revocar el mandato y se llamen a nuevas elecciones o que quien sea gobernador o presidente elija el sucesor (Ley 131, 1994, art. 14).

## ¿CÓMO SE CONSTRUYE UN PROGRAMA DE GOBIERNO?

Según los artículos 305 y 315 de la constitución política de Colombia, artículo 3 de la ley 136 de 1994 y el artículo 6 de la ley 1551 de 2012, las funciones de los alcaldes y gobernadores son velar

---

<sup>1</sup> Programa de gobierno

<sup>2</sup> Ante la Registraduría Nacional del Estado Civil

por el cumplimiento de la constitución política, entre las cuales se incluye planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos, vivienda, recreación y deporte. Además, realizar esto con énfasis en las poblaciones de especial protección constitucional, en coordinación con las demás entidades territoriales y la nación en los términos que defina la Ley y las directrices del Presidente de la república.

## **Contenido**

El Programa de Gobierno debe incluir las bases de lo que realizará el candidato si llega a ser elegido, de modo que debe contemplar un conjunto coherente de iniciativas orientadas a la solución de los diferentes problemas y necesidades, propuestas claras que orienten a la ciudadanía en la decisión de voto y permitan vislumbrar el rumbo de la entidad territorial durante el próximo periodo de gobierno local según el Departamento Nacional de Planeación (2015). Teniendo en cuenta las directrices del DNP<sup>3</sup> que dictan que el PG debe ser la base de lo que será el gobierno del candidato si llega a ser elegido, la información que se debe brindar en este archivo debe ser consecuente con las funciones según las normas Colombianas del puesto al que se aspira.

Los entes gubernamentales no brindan un modelo exacto de lo que debe incluir un Programa de Gobierno, sin embargo, la ley es precisa en las funciones que se deben realizar en los cargos y entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018) y el DNP (2019) que en la inscripción de la candidatura se debe hacer un documento en el que se plasmen las iniciativas a llevar a cabo si son elegidos. Por lo cual para responder la pregunta crucial de este proyecto de grado nos basamos en los artículos de ley, la publicación del DNP anteriormente mencionada y en el análisis de 40 Programas de Gobierno<sup>4</sup> con el objetivo de obtener experiencia empírica de cómo diferentes candidatos han buscado cumplir con estos requisitos.

Debido a que el PG es la base de las propuestas que buscarán “procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes” (ley 1551, 2012, art. 6) siendo estos diferentes temas y basándonos en la información de los PG consultados<sup>5</sup> recomendamos la conformación de

---

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación

<sup>4</sup> En los anexos de este documento se encuentra la lista de los que se eligieron para este proceso y el respectivo enlace que redirige a la página de la Registraduría para posibilitar la descarga de cada PG

<sup>5</sup> En los anexos de este documento se encuentra la lista de los que se eligieron para este proceso y el respectivo enlace que redirige a la página de la Registraduría para posibilitar la descarga de cada PG

un equipo técnico que incluya personas que conozcan las necesidades de la zona y puedan aportar desde sus conocimientos técnicos a la solución de las dificultades del territorio.

### **Fechas y fuentes de información**

La inscripción a cargos de elección popular duran un mes y empiezan cuatro meses antes de las elecciones (ley 1475, 2011, art. 30) Según la Registraduría Nacional mediante la resolución 14778 del 11 de octubre de 2018, estipulo que las fechas para inscripción de candidatos para las elecciones del 27 de octubre de 2019, eran entre el 27 de Junio y 27 de Julio de 2019, por lo cual se debe trazar la ruta a seguir para la construcción del PG teniendo como base las fechas que estipule la normativa Colombiana y ratifica la Registraduría para cada elección.

### **Ciudadanía**

El candidato y su grupo de apoyo deberían tener presente la participación ciudadana en la construcción del PG. En la presentación del PG de Claudia López<sup>6</sup> dice “Esta visión recoge los aportes de miles de ciudadanos, activistas y expertos en todos los campos”, de igual forma Clara Luz Roldan llamó a su PG “Diálogos Vallecaucanos”, adicionalmente en el documento agrega “A partir de los Diálogos que he venido estableciendo con los vallecaucanos de los 42 municipios, en los cuales he escuchado, construido y priorizado diferentes iniciativas”. Frases como estas, encontramos en muchos PG que recalcan su realización de forma participativa, buscando que este documento refleje soluciones a las verdaderas problemáticas de los territorios.

Siendo consecuentes con la participación ciudadana, los grupos de discusión como los focus group recrean un contexto social donde los participantes conversan sobre un tema según sus opiniones (Tocornal, 2005) por lo cual, este puede ser un método para que los candidatos y sus grupos de apoyo recopilen información adicional a la que obtienen por medio de reuniones con líderes o ciudadanos de diferentes zonas de los territorios. En el trabajo de campo realizado, la inserción de líderes en temas específicos fue beneficioso para fortalecer el programa, teniendo el punto de vista y la participación activa de estas personas y de quienes lidera.

---

<sup>6</sup> Alcaldesa electa de Bogotá D.C. 2020 - 2023

## **Entidades territoriales**

El estado cuenta con instituciones como el DANE y los diferentes ministerios y secretarías departamentales y municipales que cuentan con información sobre estadísticas e informes de las necesidades y programas que se realizan en los territorios. La información de las entidades del estado se puede encontrar en internet o se puede lograr encontrar asistiendo directamente a las oficinas correspondientes o mediante derechos de petición según lo estipula la ley colombiana en el artículo 23 de la constitución política vigente, en el cual dice:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

Volviendo de obligatoriedad responder y facilitar el acceso a la información pertinente y oficial.

## **Auto recopilada**

Otras fuentes para obtener información directa son las encuestas, entrevistas, cuestionarios o la forma que sea más accesible según el territorio para hacer la recolección de información que permita ampliar la visión de gobierno y elaborar propuestas con indicadores que permitan realizar un seguimiento a los objetivos planteados.

A manera de resumen, la siguiente ilustración muestra las diferentes fuentes de información que pueden ser utilizadas para poder integrar de manera precisa el PG, este se basa principalmente en la experiencia que se tuvo en la campaña<sup>7</sup> al momento de la recolección de información para el documento final. Las técnicas de recopilación de información pueden ser encuestas, investigaciones como los focus group y las investigaciones existentes (Benassini, 2009). Información de las territoriales, tal como alcaldías, gobernaciones y entidades gubernamentales, las cuales están en el deber de suministrar bajo derecho de petición tal como se explicó con anterioridad, esto con base en el artículo 23 de la constitución política de Colombia de 1991. Esta ilustración se debe considerar a manera de sugerencia, cada equipo de campaña debe evaluar según su conveniencia y capacidad, las fuentes que mejor se adapten a su PG.

---

<sup>7</sup> Campaña de Silvia González a la alcaldía de Calima (Darién) 2020-2023

### Ilustración 1 Información para Programa de Gobierno



**Fuente:** Adaptada por los autores. basada en (Benassini, 2009), (Const., 1991, art. 23), (Oviedo, 2019)

El NDI (2019) propone tener en cuenta la siguiente información para elaborar el PG:

Plan Nacional De Desarrollo vigente, CONPES 167 de 2013, estadísticas vigentes del DNP, estadísticas vigentes del DANE, Planes de Gestión Ambiental, el Informe sobre gobierno abierto de la Procuraduría General de la Nación, el inventario de Políticas Públicas del territorio, los Planes de desarrollo vigentes municipales y departamentales, informes de gestión y de resultados de la administración municipal y departamental, informes de rendición de cuentas de la administración municipal y departamental, Planes poblacionales y sectoriales territoriales: educación; salud; superación de pobreza extrema; gestión del riesgo; de emergencia y contingencia, gestión integral de residuos sólidos, Infancia, otros, además planes de vida y otros elaborados por grupos étnicos y campesinos del territorio, Planes de Ordenamiento Territorial (POT) estudios o investigaciones hechas en el territorio (Universidades. Sociedad Civil, Entidades departamentales /municipales).

## **Estructura**

Como se mencionó anteriormente, no existe una estructura modelo que se deba seguir al pie de la letra para realizar el PG. Sin embargo, se ha evidenciado que existen varios elementos que se han venido incorporando en muchos documentos por sugerencias de entidades como el NDI y que se han replicado, esto se sustenta en la revisión de los 40 PG por parte de los autores. A continuación, se presentará una estructura modelo sugerida, teniendo en cuenta: recomendaciones del DNP, del DNI, de los PG estudiados y del PG realizado por parte de los autores llamado “Calima Renace”.

### **1. Presentación del candidato**

Es importante que la ciudadanía sepa quién es el candidato, su perfil profesional, su trayectoria política o de servicio a la comunidad, así la población podrá saber sobre la experiencia del aspirante en torno a temas relacionados con la administración pública, es decir, podrá conocer su idoneidad para desempeñar el cargo, también es una oportunidad para conectar con el elector, buscando que se identifique con su historia de vida o su visión de territorio, el DNP (2019) sugiere que en esta presentación se incluyan las motivaciones que impulsaron su postulación. A continuación, un fragmento de la presentación del programa Calima Renace:

“Silvia Milena González Cano, contadora pública especialista en revisoría fiscal y contraloría. Tiene más de 20 años de experiencia en el sector público donde ha ejercido diversos cargos, fue secretaria de educación municipal, así como de Planeación y desarrollo territorial, trabajó en Tesorería, en la Secretaría general y brindó asesoría en Control interno... Su gran experiencia y recorrido acompañada de una vida donde el compromiso con la ciudadanía y la transparencia han primado permiten que esta mujer pujante y honesta pueda decir con orgullo que, en sus más de 20 años como funcionaria pública, nunca ha tenido ni siquiera una investigación de carácter preliminar, demostrando con hechos la rectitud y perseverancia que harán que Calima el Darién tome el protagonismo departamental y nacional que se merece.”

### **2. Presentación del programa**

Aquí se presenta oficialmente el programa, se pueden incluir temas como el proceso que se llevó a cabo para su realización, así como los diferentes actores que intervinieron en el proceso de

diseño. Importante incluir si el PG es presentado como respuesta de un conjunto de partidos aliados que comparten ideales, tal fue el caso de Luis Antonio Cifuentes Sabogal, candidato a la alcaldía de Fusagasugá para el período 2016 - 2019, que presenta su PG<sup>8</sup> como producto de una coalición del Partido Liberal Colombiano, Partido de la Unidad Nacional y Partido Cambio Radical, si el candidato representa un sólo partido político, entonces este debe ir incluido en la presentación, de igual manera si el candidato es independiente y no representa ningún partido sino un movimiento ciudadano. Según lo encontrado en los PG revisados, es muy común que se utilice un sólo bloque llamado “Presentación” en el que integra la presentación del programa junto con la presentación del candidato, cambia el orden según convenga o considere el equipo técnico que sea el más adecuado, esto para evidenciar que no existe una fórmula a seguir al pie de la letra en este documento, por ejemplo el DANE (2019) sugiere que en un apartado llamado “Información general” el candidato incluya el nombre y/o lema del PG, el nombre del candidato, el cargo al que aspira, nombre de su territorio y el nombre del partido político o movimiento y posteriormente se realice la presentación del candidato, con base en la evidencia empírica de los PG revisados y el diseñado por los autores, se recomienda que esta información general se presente en la portada del documento, así el elector conocerá desde un principio la información más relevante en torno a la campaña. Aquí un fragmento de la presentación del programa Calima Renace:

“El Plan de Gobierno que se presenta a la comunidad darienita fue construido con independencia política y de manera participativa con ciudadanos que laboran o dirigen diferentes sectores económicos y sociales que contribuyen al desarrollo de Calima El Darién y que hacen parte de la vida diaria de esta comunidad. Nuestro propósito es que cada ciudadano de Calima El Darién sienta que sus necesidades y expectativas se vean reflejadas en este Programa de Gobierno que será la base de la planeación y desarrollo sostenible de nuestro municipio durante los cuatro años de gobierno de Silvia Milena González Cano.”

### **3. Principios o valores de gobierno**

Los valores que aquí se presentan no deben ser tomados a la ligera, teniendo en cuenta los PG revisados se puede observar que estos valores son en su gran mayoría los mismos que tiene el partido o movimiento que el candidato representa, dejar en claro estos principios permite que el elector se dé una idea de la posible postura del candidato frente a algunos temas relevantes para él, además que permite que el ciudadano se identifique con estos, el DNP (2019) aborda esto como

---

<sup>8</sup> Revisar anexos para visualizar el Programa de gobierno del candidato

el componente ideológico de la campaña del candidato, además agrega un aspecto diferente al evidenciado en los PG y es que se debe procurar incluir y tener en cuenta los principios, valores y principales características de identidad de cada uno de los territorios. El siguiente es un fragmento de los principios del PG Calima Renace:

“Entendemos que, dada la coyuntura de nuestro municipio, se debe garantizar una efectiva gobernabilidad que debe ir acompañada de responsabilidad, compromiso y transparencia, que atienda a las problemáticas y necesidades del territorio, donde busquemos la prosperidad de la comunidad con un sentido de futuro que permita no sólo impactar y obtener el reconocimiento que se merece el municipio sino también mantenerlo. Estos son los principios más importantes de nuestro gobierno, donde buscamos trabajar por la gente, por cada uno de sus sueños, por nuestros sueños, por un Calima independiente para todos.”

#### **4. Desafíos**

Este apartado es opcional, se sugiere como experiencia del PG realizado, algunos candidatos lo llaman retos u oportunidades, algunos incluso buscan utilizar un nombre más personal, por ejemplo el entonces candidato a la alcaldía de Palmira Valle del Cauca, Óscar Escobar lo llamó “Visión compartida de desarrollo”<sup>9</sup>, aquí se pretende expresar de manera muy general ese principal reto que asumirá la administración durante todo su período, el objetivo principal de su campaña, el DNP (2019) plantea una sección llamada diagnóstico, en el que ya sugiere ser más preciso con la situación actual del territorio en diversos temas, aunque recomienda que este sea soportado por datos y cifras, aclara que esto no significa poner estadísticas, datos o información que no esté relacionada o debidamente integrada a manera de soporte. A continuación, un fragmento del PG Calima Renace respecto a este punto:

“El primer desafío que se presenta y por el cual se trabajará transversalmente en toda la administración desde el primer día es la corrupción, ya que es un mal que ha permeado a nuestra comunidad en las últimas administraciones. Con esto buscamos que los recursos logren llegar de manera eficiente y oportuna en todos los proyectos que beneficiarán a nuestra comunidad darienita, así mismo se tiene el desafío de adelantar estrategias que permitan resolver problemas de tierras

---

<sup>9</sup> Revisar los anexos para visualizar el Programa de gobierno



que existen en el municipio debido a que estos impiden el desarrollo de proyectos de infraestructura y mejoramiento territorial.”

## **5. Propuestas**

La sección más importante del PG, aquí se debe plantear de manera más clara y precisa las diferentes estrategias que se adoptaran para resolver los principales problemas y necesidades de la comunidad, sin embargo, es importante tener en cuenta varios aspectos relevantes para su elaboración, a continuación, se mostrarán los 4 principales:

### **Territorio**

Según el DNP (2019) es muy importante que al considerar el tema poblacional se haga una distinción entre la población de zona urbana y rural. Esto permite que las propuestas sean más precisas y descentralizadas en todo el territorio y así enfocar esfuerzos donde es más necesario de manera efectiva.

### **Enfoque diferencial y poblaciones de especial protección institucional**

La Corte Constitucional colombiana en la Sentencia T-282 de 2008, es quién en reiterada jurisprudencia, se ha manifestado a la categoría de sujetos de especial protección constitucional (Bernal y Padilla, 2018), población que debe ser tomada en cuenta en las propuestas que se presenten para garantizar sus derechos, el DNP (2019) plantea que esa población está constituida principalmente por víctimas, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres, adulto mayor, población con discapacidad, LGTBI y comunidades étnicas.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS**

El Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en Colombia explica en su página web<sup>10</sup> que estos objetivos fueron una medida que se implementó en el 2015 por los Estados miembros, entre los cuales está Colombia como un llamado universal para alcanzar una serie de objetivos entre los que se encuentran poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. En total son 17 ODS y se presentan de la siguiente manera: Fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad,

---

<sup>10</sup> Para más información consultar: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/sustainable-development-goals.html>

igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

### **Plan de Desarrollo Territorial**

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el PG es el principal insumo para el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), según el artículo 32 de la ley 152 de 1994 de la constitución política de Colombia el cual se refiere al alcance de los planes de desarrollo, las entidades territoriales tienen autonomía en la planeación y promoción del desarrollo social, económico y de la gestión ambiental. Los cuales se dividen en diferentes temas. Es importante procurar que los contenidos de sus propuestas estén alineados con las características del mismo para que su integración sea más eficiente, el DNP (2016) presenta el contenido mínimo de un PDT, en el que incluye una sección llamada Parte estratégica, en la que se debe incluir la visión, unos ejes estratégicos, unos programas y sus respectivos indicadores, estos ejes y programas son los que incluyen en las propuestas.

### **Ejes y Programas**

Después de identificar los aspectos a tener en cuenta para formular las propuestas, se concluye que estas propuestas se deben abordar en ejes y programas, estos pueden variar con base a las necesidades de cada territorio y las que busca priorizar el candidato en los 4 años de su administración. Considerando los 40 PG revisados y el de Calima renace, se propone utilizar los siguientes ejes para el PG:

1. Bienestar social
2. Desarrollo económico
3. Seguridad y convivencia ciudadana
4. transparencia y participación ciudadana
5. Desarrollo territorial

En muchos de los PG analizados se encuentran estos ejes, aunque en muchos su nombre sea diferente, de fondo son exactamente lo mismo, puede ser que el cambio de nombre se deba a una estrategia que busque que el ciudadano identifique estos ejes con las características de la campaña

o el territorio, un ejemplo de esto es el PG<sup>11</sup> elaborado en la campaña del candidato por el Partido de la Unidad Nacional Manuel Carrillo para el período 2016 - 2019, en este el eje que tiene que ver con Desarrollo económico es nombrado Jamundí productiva, competitiva y solidaria, no importa cómo sea el nombre, lo importante es que se mantengan estos ejes de fondo, por supuesto esto parte como sugerencia de los autores por el trabajo de investigación realizado, los equipos técnicos son libres de adecuar los ejes a las principales necesidades que busque resolver el candidato.

Ahora bien, después de definir los principales ejes, en cada uno se deben incluir los programas que estarán integrados por las propuestas específicas por cada una. A continuación, se mostrarán los programas por cada eje y una (de muchas) propuesta específica por cada programa que se utilizó en el PG Calima renace teniendo en cuenta todos los conceptos tratados anteriormente, esto a manera de ejemplo para que sirva de base para la respectiva elaboración de las propuestas en un PG.

## **EJE DE BIENESTAR SOCIAL**

### **Programa: Educación**

- **Propuesta:** Desarrollaremos la campaña Calima Educada, con la cual buscaremos que los adultos que no han terminado su educación de bachiller logren culminar sus estudios de manera exitosa y así tener la posibilidad de acceder a mejores oportunidades.

### **Programa: Cultura**

- **Propuesta:** Gestionar alianzas tanto públicas como privadas que ayuden a garantizar un proceso formativo y constante en cuanto a Artes plásticas y Visuales, así mismo realizar algo que no se ha visto en las anteriores administraciones, destinar un presupuesto para este sector.

### **Programa: Salud**

- **Propuesta:** Realizar jornadas de prevención en los que se implementaran visitas en los hogares que logren impactar positivamente a la comunidad y atender de manera adecuada y oportuna necesidades de los habitantes del municipio.

---

<sup>11</sup> Revisar anexos para visualizar el Programa de Gobierno

**Programa:** Recreación y Deporte

- **Propuesta:** Dotar zonas con juegos infantiles y máquinas de ejercicio para el sano esparcimiento de niños y las personas de la tercera edad respectivamente.

**Programa:** Adulto mayor

- **Propuesta:** Implementar programa “+Edad + Vida” Orientado a realizar un seguimiento periódico a nuestros adultos mayores, vinculándolos en actividades deportivas, recreativas y culturales, además brindar apoyo psicológico para los que consideren que necesiten esta ayuda.

**Programa:** Juventud

- **Propuesta:** Capacitar a la población joven en cursos en línea o presencial que les permitan aprovechar el uso de redes sociales o plataformas virtuales que promuevan la innovación en actividades que vayan ligadas al turismo, agricultura y generación de empleo.

**Programa:** Infancia y niñez

- **Propuesta:** Programa de acompañamiento psicológico para que nuestros niños sepan cuándo y cómo identificar cuando estén siendo víctimas de abuso infantil, así como los canales donde pueden realizar la denuncia y comunicar este tipo de abusos, niños que presenten posibles casos de abuso infantil pero no denuncian por temor u otra razón serán tratados de manera especial por psicólogos especializados que visitaran sus hogares y llevarán un seguimiento de sus casos.

**Programa:** Diversidad étnica

- **Propuesta:** Implementar jornadas de Etno-educación para concientizar a nuestra comunidad sobre la diversidad poblacional de nuestro territorio, el respeto y la convivencia entre todas nuestras comunidades.

**Programa:** Víctimas del conflicto armado

- **Propuesta:** Implementar mesas de verdad y justicia locales para que las víctimas tengan la oportunidad de reconocimiento y reconciliación.

**Programa:** Población con discapacidad

- **Propuesta:** Realizar adecuaciones en instituciones del municipio para que personas con discapacidad puedan transitar libremente.

## **EJE DESARROLLO ECONÓMICO**

**Programa:** Turismo

- **Propuesta:** Fomentar la certificación de las entidades o personas autorizadas para funcionar como intermediarios o directamente para alquilar fincas u otros espacios que sean de interés para los turistas hospedarse o estar de pasadías, esto con el objetivo de generar un entorno de confianza y prevenir que personas inescrupulosas se aprovechen de los incautos, generando desconfianza en visitar el municipio.

**Programa:** Agricultura y Desarrollo rural

- **Propuesta:** Desarrollar mecanismos para la legalización de predios por parte de los campesinos, buscando por medio de esto que se les pueda brindar seguridad jurídica sobre sus tierras y el acceso con mayor facilidad a créditos bancarios y/o programas de fomento gubernamentales.

**Programa:** Emprendimiento

- **Propuesta:** Organizaremos los emprendimientos involucrando el comercio sea de artesanías, agrícola u otros artículos, brindando capacitaciones en áreas de administración, contabilidad, mercadeo u otras áreas, buscando mejorar su probabilidad de ventas y sostenimiento en el tiempo.

**Programa:** Empleo

- **Propuesta:** Crear la bolsa de empleo darienita enfocada en diferentes áreas productivas, brindando a comerciantes, empresarios, emprendedores y turistas que se alojan en el

municipio, personas con disponibilidad laboral que están verificadas en diferentes áreas según las necesidades que se requieran.

## **EJE DESARROLLO TERRITORIAL**

### **Programa:** Vivienda

- **Propuesta:** Crear proyectos de construcción de vivienda para las personas más vulnerables, dotadas de los estándares mínimos de calidad.

### **Programa:** Vías y Transporte público

- **Propuesta:** Realizar la pavimentación de vías rurales, buscando mejorar la facilidad de movilidad de campesinos y productos agrícolas, disminuyendo los tiempos y costos de transporte.

### **Programa:** Fomento y gestión ambiental

- **Propuesta:** Crear un proyecto que busque el abandono de plásticos de un solo uso en Calima El Darién e incentive otros medios más eco amigables.

### **Programa:** Planeación y atención integral de riesgos

- **Propuesta:** Crear un nuevo comité de Gestión de Riesgo Municipal en el que se garantice el trabajo y la efectividad en las diferentes estrategias para proteger a la población vulnerable y a nuestro territorio en general.

### **Programa:** Esquema Básico de Ordenamiento Territorial

- **Propuesta:** Organizar jurídicamente los predios del municipio para a posteriori poder realizar proyectos sin inconvenientes de esta índole.

### **Programa:** Manejo de residuos sólidos

- **Propuesta:** Realizar nuestro Plan de Manejo de Residuos Sólidos Urbano en cuatro etapas: Movilización y planeación, Elaboración del diagnóstico, Diseño operacional y Monitoreo.

**Programa:** Manejo de residuos sólidos

- **Propuesta:** Realizar nuestro Plan de Manejo de Residuos Sólidos Urbano en cuatro etapas: Movilización y planeación, Elaboración del diagnóstico, Diseño operacional y Monitoreo.

## **EJE DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

**Programa:** Seguridad

- **Propuesta:** En festividades del municipio realizar grupos de seguridad ciudadana y policial para controlar hurtos y actos de violencia, no permitiremos que vengan personas de otros municipios a robar a los buenos turistas ni a la gente de nuestro territorio.

**Programa:** Convivencia ciudadana

- **Propuesta:** Reconocer y desarrollar la política pública de los organismos comunales conforme lo establece la ley 743 de 2002.

## **EJE DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Programa:** Transparencia

- **Propuesta:** Informar a través de la página web de la Alcaldía municipal los contratos que se suscriban para que la ciudadanía pueda llevar una veeduría y control sobre los mismos.

**Programa:** Participación ciudadana

- **Propuesta:** Garantizar la participación ciudadana en procesos de planeación, presupuesto, inversión y seguimiento de la gestión de nuestra administración a través de mesas de concertación con la comunidad.

Así finaliza el Programa de gobierno, algunos candidatos firman la última página, pero no es un requerimiento por parte de las entidades de control, se puede finalizar con el logo del partido o movimiento, el lema de la campaña o lo que mejor considere el equipo técnico. Según Andrés Osorio (2020) en entrevista que mantuvo con los autores, es importante que se incluyan propuestas o estrategias relacionadas con la movilidad humana o migración, por la cual se ven afectados los territorios del país por la actual situación del país vecino Venezuela, incluir políticas para la población LGTBI y femenina, además menciona que un tema que no es negociable es el de

Derechos humanos, la mejor forma de realizar un buen trabajo es comprender a los territorios y trabajar de verdad en la búsqueda de su bienestar y progreso.

### ¿QUÉ PAPEL JUEGA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO?

Para la constitución política de Colombia el Plan Nacional de Desarrollo es:

conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (Const., 1991, art. 339).

En la ley de 152 de 1994 capítulo VIII artículo 32 dice que las entidades territoriales son autónomas de tomar sus propias decisiones y crear sus propios programas de gobierno donde se debe trabajar por las necesidades del territorio, sin embargo, enfatiza que este debe ser en coherencia con el PND, ya que una proporción de los recursos de las alcaldías y gobernaciones depende del gobierno nacional y además se deben ahondar fuerzas para ser más eficaces en el cumplimiento de lo propuesto.

### ¿QUÉ OCURRE SI SE INCUMPLE CON LO ESTIPULADO EN EL PG? EJEMPLO: TASCO Y SOGAMOSO (BOYACÁ)

En Colombia desde la implementación de la Constitución Política de 1991 nunca se destituyó a un alcalde a través de los mecanismos de participación ciudadana, todo debería indicar que dadas las características del voto programático estipulado en la ley 131 de 1994, los alcaldes estaban cumpliendo con lo establecido en su programa de gobierno cuando eran solo candidatos o los ciudadanos desconocían que podían revocar su mandato/tario si en su Plan de Desarrollo Municipal no incluían lo pactado en campaña y si no lo integraban en su período de 4 años como gobernantes. Esto hasta que el 29 de Julio de 2018 se realizaron de forma simultánea dos consultas sobre la revocatoria de mandato de alcaldes de dos municipios del departamento de Boyacá, Tasco y Sogamoso. En uno de los municipios se revocó al mandatario y en el otro no, a continuación, se



mostrará por qué se dieron los distintos resultados teniendo en cuenta las condiciones para hacer efectivo este mecanismo de participación ciudadana.

A grandes rasgos, en ambos municipios se cumplió con los requisitos previos para convocar a votaciones y así destituir a sus mandatarios locales, realizaron la inscripción del comité promotor ante la registraduría municipal, en el que entre otras cosas constata el motivo de incumplimiento del Programa de gobierno que posteriormente fue aceptado por la dependencia, más adelante contaron con un plazo de 6 meses para recolectar las firmas, éstas debían ser mínimo el 30% de los votos obtenidos por el alcalde que se quería destituir, en Tasco y Sogamoso se recolectaron las firmas, así pues se procedió a realizar las votaciones.

En Tasco fue destituido el alcalde Nelson Javier García Castellanos, de la alianza verde con 1.609 votos a favor de la revocatoria, frente a 21 que votaron a favor de que se mantuviera en el poder, cumpliendo así el umbral del 40% de la totalidad de los votos en las pasadas elecciones, en Sogamoso, aunque ganó la revocatoria de mandato con 2.930, no cumplió con el umbral del 40% del total de los votos de las elecciones pasadas, ya que este era de 22.204 votos. En el municipio de Tasco se convocó a elecciones nuevamente debido a que aún le quedaban más de 18 meses de gobierno al alcalde revocado, por su parte en Sogamoso no se pudo realizar nuevamente la figura de revocatoria de mandato con su actual alcalde. (El espectador, 2018)

### ¿CÓMO SE CONVIERTE EL PG EN UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL?

Para que un Programa de Gobierno se convierta en el Plan de Desarrollo Municipal se deben seguir lo siguiente, lo cual está contemplado en la ley 365 de 1994 capítulo X del artículo 36 al 40.

Al ser electo como alcalde o gobernador, esta persona deberá designar a quienes hagan sus veces en la respectiva entidad de planeación territorial donde será presentado el plan de forma integral o por elementos o componentes del plan de gobierno por el que se eligió. En consideración que el PG sea entregado por componentes, la entidad territorial tendrá dos meses a partir de la posesión del candidato electo para consolidar el documento con la totalidad de información.

Simultáneamente, se debe presentar según el caso ante concejo o asamblea el proyecto de plan para que estos hagan las consideraciones respectivas, donde puedan analizar y discutir este documento y hagan las respectivas recomendaciones que consideren convenientes, las cuales deben ser presentadas en máximo un mes luego de que el nuevo mandatario les haya presentado el posible Plan de Gobierno. De no haber hecho ninguna recomendación en el transcurso de este mes, se dará por cumplido este requisito y lo que expresan luego de esta fecha no será vinculante.

Ante algún cambio por parte de los Concejales o Asambleístas, se deberá tener la aceptación previa del mandatario elegido como Alcalde o Gobernador. De no haber ninguna modificación por parte de los Concejos o Asambleas, el Alcalde o Gobernador podrá hacer modificaciones al Plan de Gobierno por medio de decreto, al igual que si al terminar el mes que tienen los entes territoriales para aceptar el documento no lo hacen, los Alcaldes y Gobernadores lo podrán hacer sin contar con la aprobación de las entidades reguladoras de la misma forma, por decreto.

#### CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PERSPECTIVA DESDE EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Así como es importante desde el rol de candidatos conocer todas las implicaciones, retos y aspectos a tener en cuenta en un PG, también lo es desde el papel de ciudadano, pues el conocimiento relacionado a un PG es una herramienta poderosa en términos de control ciudadano porque se puede aplicar al voto programático y revocar el mandato del alcalde o gobernador (Corte Constitucional. Sentencia C- 011, 1994) , según el Ministerio de educación de la república de Colombia, los mecanismos de participación ciudadana son mecanismos a partir de los cuales se materializa el derecho fundamental de la participación democrática, además de permitir la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.<sup>12</sup>

Para identificar el conocimiento de la ciudadanía sobre programas de gobierno, se realizaron 404 encuestas<sup>13</sup> con población mayor de 18 años (Edad mínima para ejercer el voto en Colombia) de tres principales municipios de Valle del Cauca: Santiago de Cali, Palmira y el Distrito de Buenaventura. A continuación, se presentan los resultados y análisis de los mismos.

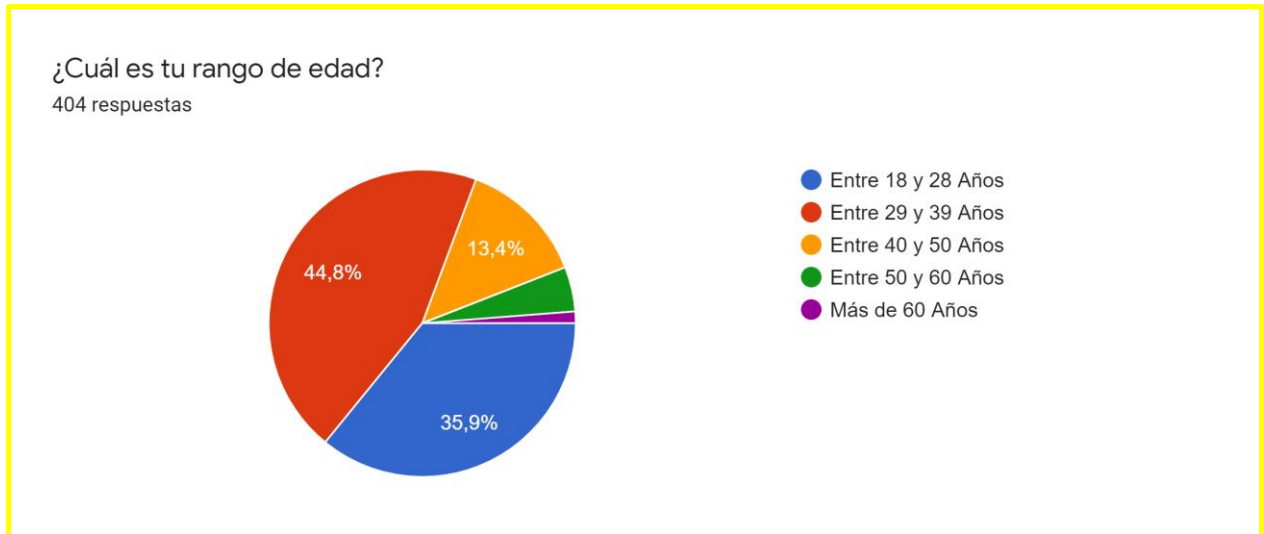
---

<sup>12</sup> Revisado el 16 de abril de 2020, tomado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377616.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377616.html?_noredirect=1)

<sup>13</sup> Revisar anexos para apreciar la ficha técnica de la encuesta.

## Datos sociodemográficos

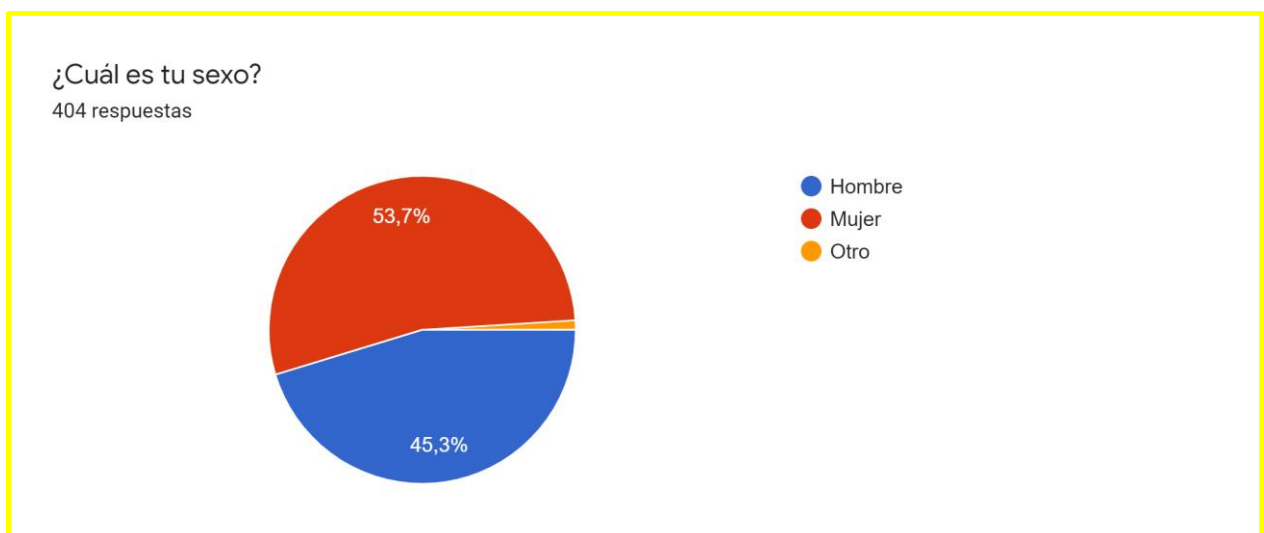
Gráfico 1 Rango de edad



Fuente: Elaboración propia

En este gráfico se observan las edades de los encuestados, se puede apreciar que el 80,7% de la población encuestada se encuentra entre los 18 y 39 años de edad, además del 13,4% que se encuentra entre los 40 y 50 años de edad, también se puede evidenciar que las personas mayores de 50 años sólo representan el 5,9% del total de los datos.

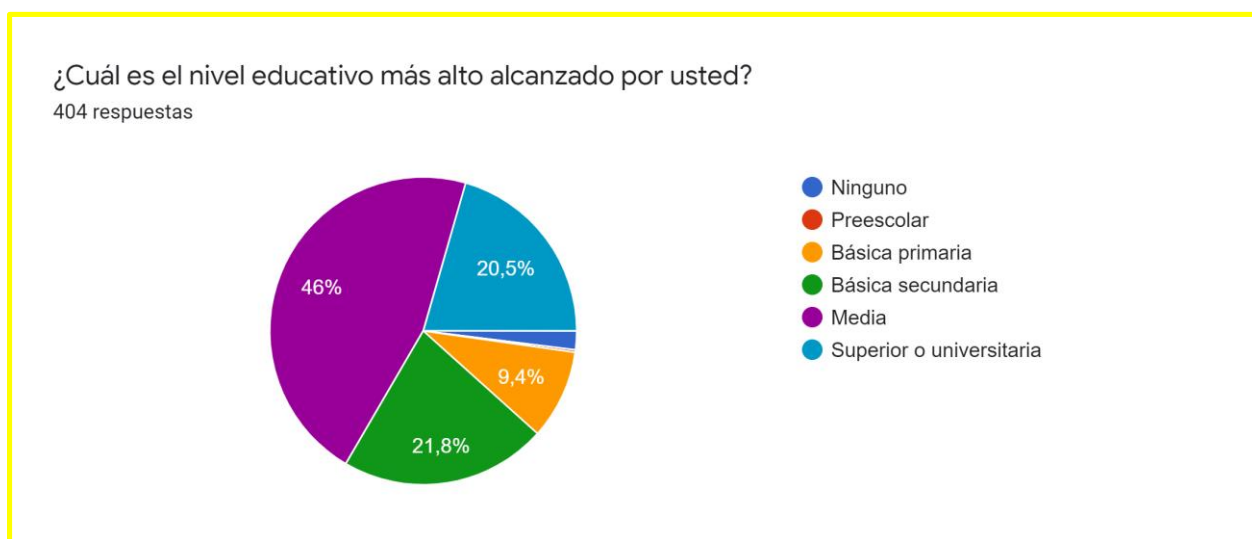
Gráfico 2 Sexo del encuestado



Fuente: Elaboración propia

Esta gráfica permite evidenciar que durante la recolección de la información se intentó mantener paridad en cuestión del sexo de los encuestados, aunque esta no es exactamente de 50% para cada sexo, es valioso para el análisis de datos que el 53,7% de las personas encuestadas sean mujeres y el 45,3% sean hombres.

*Gráfico 3 Nivel educativo*



Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica es posible identificar el nivel de escolaridad de la población encuestada, se observa que más del 60% de la muestra tiene estudios de educación media o superior y sólo el 2% aproximadamente representa a personas sin ningún tipo de educación formal. Es importante anotar que en esta pregunta se indaga por el nivel más alto alcanzado y se explicó a los encuestados que se debía responder en función de estudios culminados y no en proceso.

### **PG Como factor determinante en elecciones locales**

Gráfico 4 Elección de candidato preferido

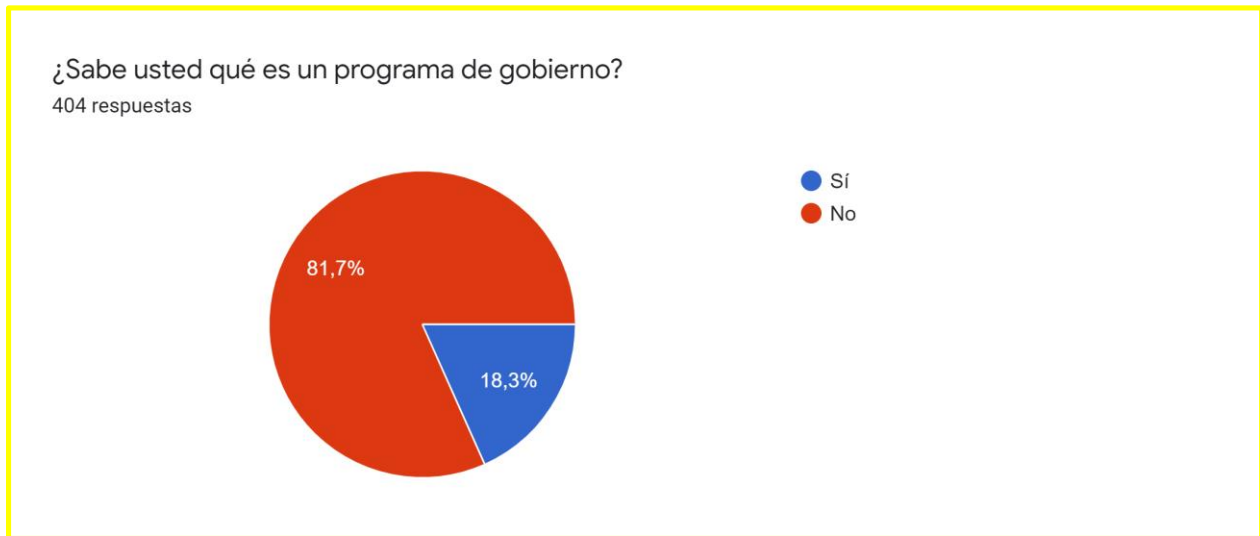


Fuente: Elaboración propia

De los 404 encuestados, el 90,8% manifestó haber participado en las elecciones locales realizadas el 27 de octubre del 2019 en Colombia, de ese porcentaje solamente el 8,4% consideró el PG un factor determinante en su decisión de voto, esto probablemente evidencia la poca importancia que tiene el PG en el imaginario de los electores y que lleva a organizaciones como la Misión de Observación Electoral (MOE) a buscar que “antes de llegar a las urnas, los electores conozcan en detalle los programas de gobierno, voten con base en este documento, pues en caso de ser elegidos, estos se convertirán en el principal insumo para el Plan de Desarrollo, que debe elaborarse en los cuatro primeros meses de mandato” (La opinión, 2019). Se puede apreciar que el 27,8% de la población encuestada manifiesta que eligió a su candidato por las promesas que este hizo de forma individual o a su comunidad, entre otras cosas es importante que la ciudadanía comprenda que es ideal esas promesas sean respaldadas por lo estipulado en el PG de cada candidato. Es pertinente mencionar que en esta pregunta se presentaban opciones, pero también se abrió a la posibilidad de que los encuestados escribieran sus razones personales que explicaron su decisión.

### Conocimiento sobre PG

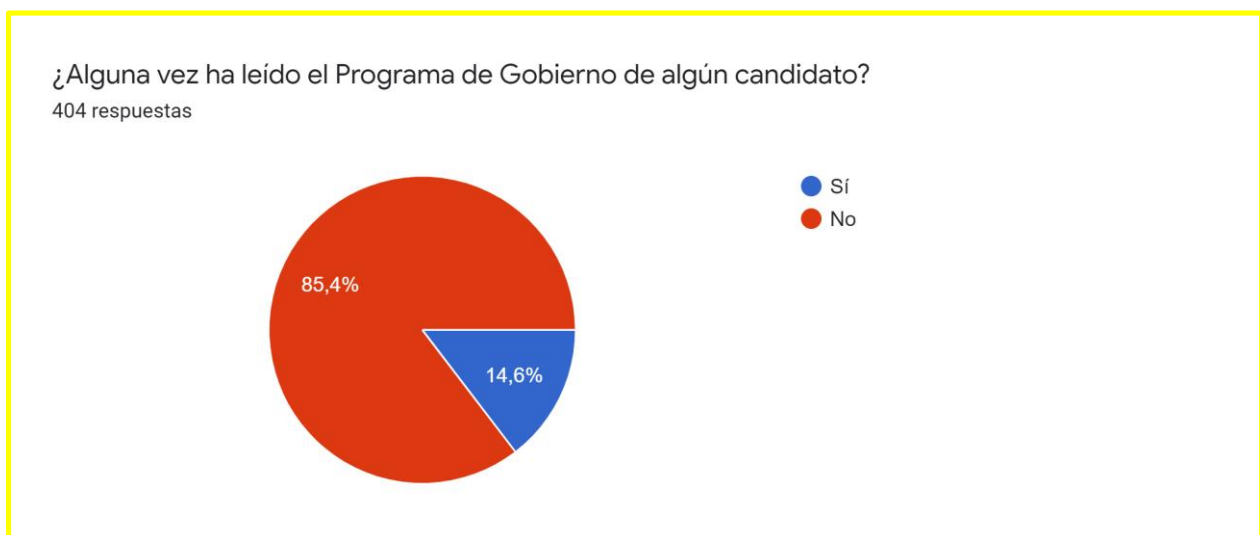
Gráfico 5 Conocimiento sobre Programa de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

Aquí se puede observar que el 81,7% de la población encuestada manifiesta no saber lo que es un programa de gobierno frente al 18,3% que sí lo conoce, esto evidencia que es necesario crear o apoyar estrategias que estén encaminadas en no sólo difundir la información sino en realizarlo de manera efectiva, es decir, que permita empoderar a la población en términos de elección como también de control ciudadano.

Gráfico 6 Alguna vez ha leído un Programa de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

De los 404 encuestados sólo el 14,6% ha leído alguna vez un programa de gobierno, estos resultados probablemente permiten reforzar la hipótesis de que el PG no es determinante en la población encuestada para decidir su voto en momento de elecciones y posiblemente explique por qué es tan pobre el conocimiento que se tiene sobre lo que es un PG.

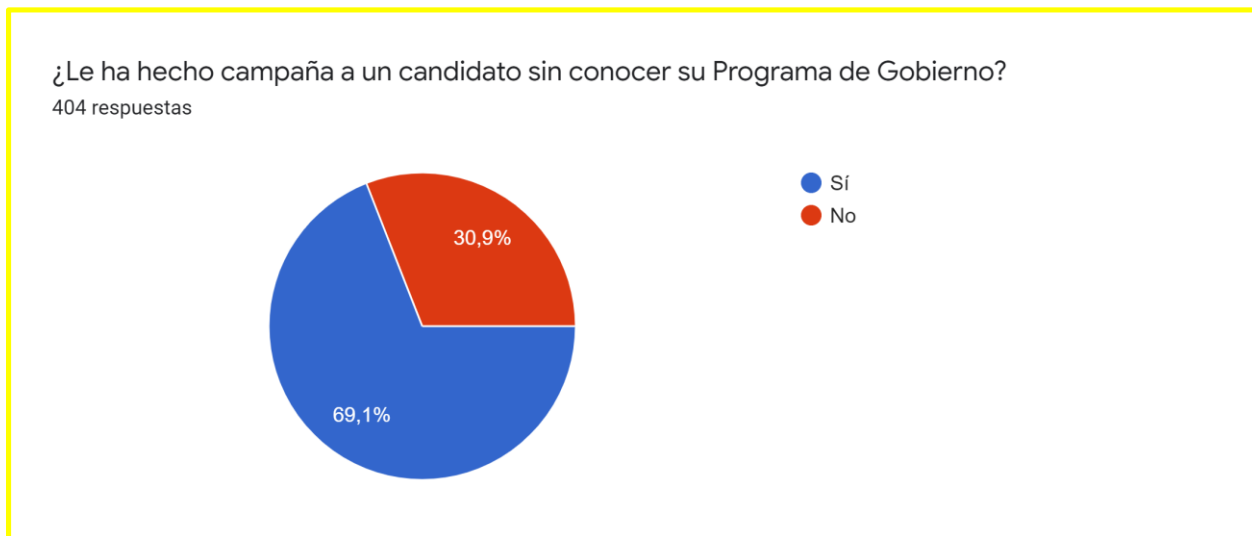
Gráfico 7 Participación en la elaboración de un Programa de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

Esta pregunta buscaba conocer un poco sobre el papel de la ciudadanía realmente a la hora de la elaboración del programa de gobierno, es decir, su inclusión en el proceso de creación del mismo, pues como hemos mencionado en este documento es importante realizar el PG con la comunidad, como lo afirma Jairo Oviedo, director de la MOE en Santander en una entrevista para el medio de comunicación La Opinión (2019) “ El ideal es que el programa haya sido construido con participación de la comunidad y no por un gurú de escritorio o copiado de internet.”, los ciudadanos conocen de primera mano las necesidades y en comunidades organizadas incluso tienen soluciones a esas problemáticas, de la población encuestada el 96% manifiesta no haber participado en la elaboración de un PG.

Gráfico 8 Campaña sin conocimiento de Programa de Gobierno

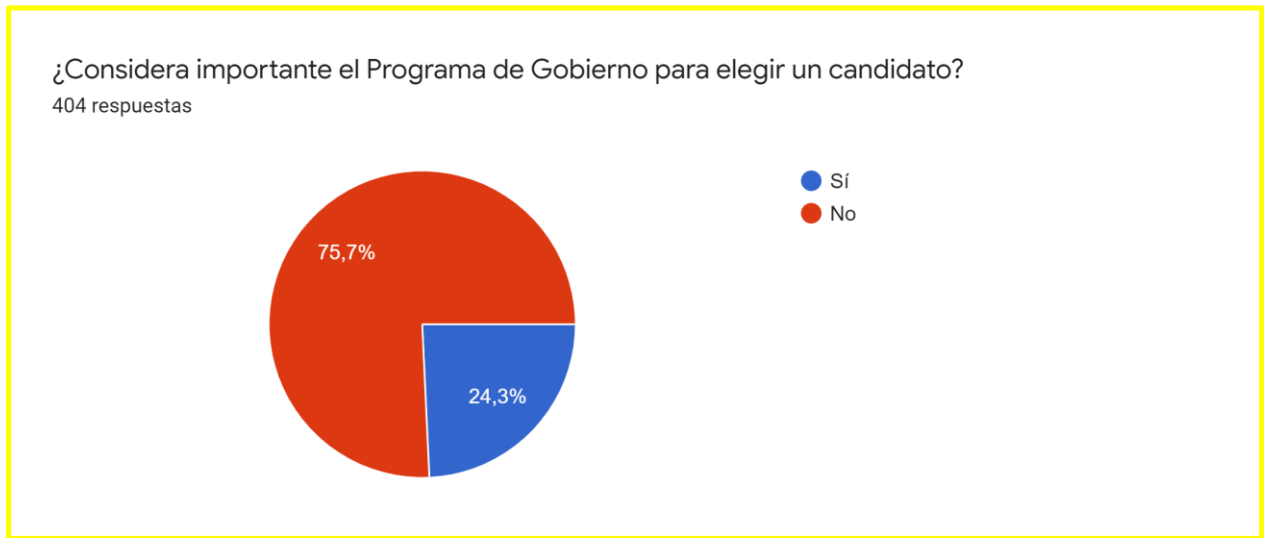


Fuente: Elaboración propia

En este gráfico se puede observar que el 69,1% de la muestra afirma haber hecho campaña por un candidato sin siquiera conocer su PG, esto es preocupante porque desde el interior de la campaña se resta importancia a un tema tan importante como lo es este documento técnico, pueden existir muchas razones por las que alguien apoye un candidato sin conocer su PG, puede ser simplemente por dinero, por amistad, cercanía u otro tipo de intereses que posiblemente no tienen nada que ver con lo que realmente es importante para el municipio o departamento, sin embargo con esta información sólo es posible afirmar que se debe trabajar también desde el interior de las campañas.



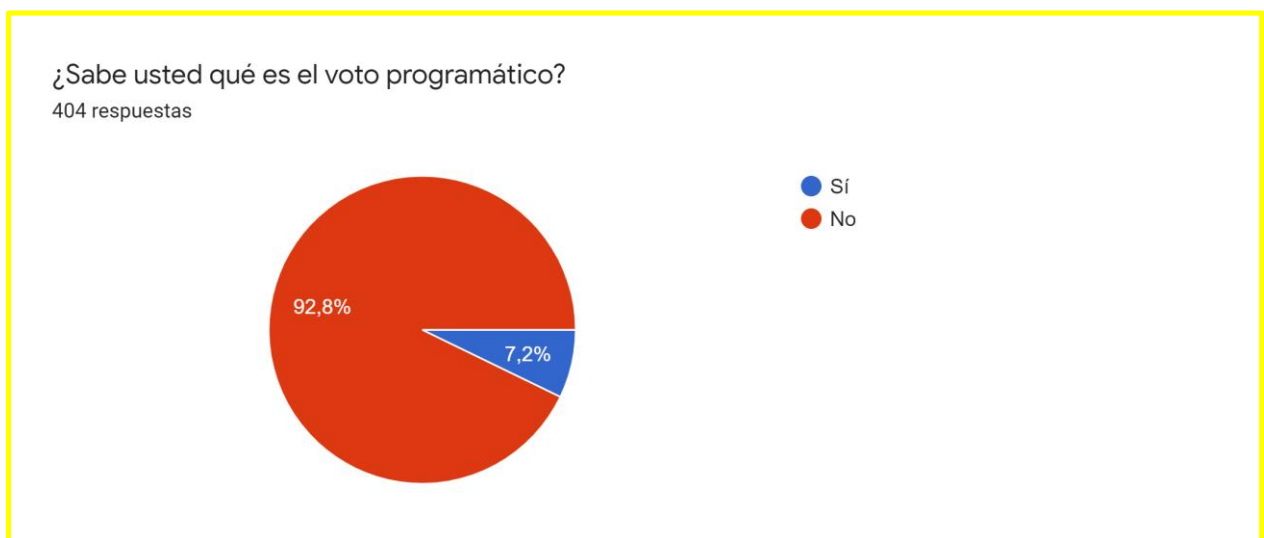
Gráfico 9 Importancia de un Programa de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

Esta fue una de las preguntas más directas en la encuesta, pues se quería comprobar si para el elector es realmente importante conocer el PG para elegir al candidato de su preferencia, el 75,7% de la población encuestada manifiesta que no es importante el PG para elegir su candidato frente a un 24,3% que lo considera un factor importante para su decisión.

Gráfico 10 Voto programático



Fuente: Elaboración propia

Para seguir el lineamiento de esta investigación se consideró importante indagar sobre el conocimiento de la población encuestada respecto al Voto Programático en Colombia, el 92,8% respondió de forma negativa y el 7,2% de forma positiva en lo que al conocimiento del mismo

respecta. Se considera un tema importante de socializar con la ciudadanía ya que esto es garantía de varios temas como lo hemos mencionado a lo largo del presente documento.

## Información

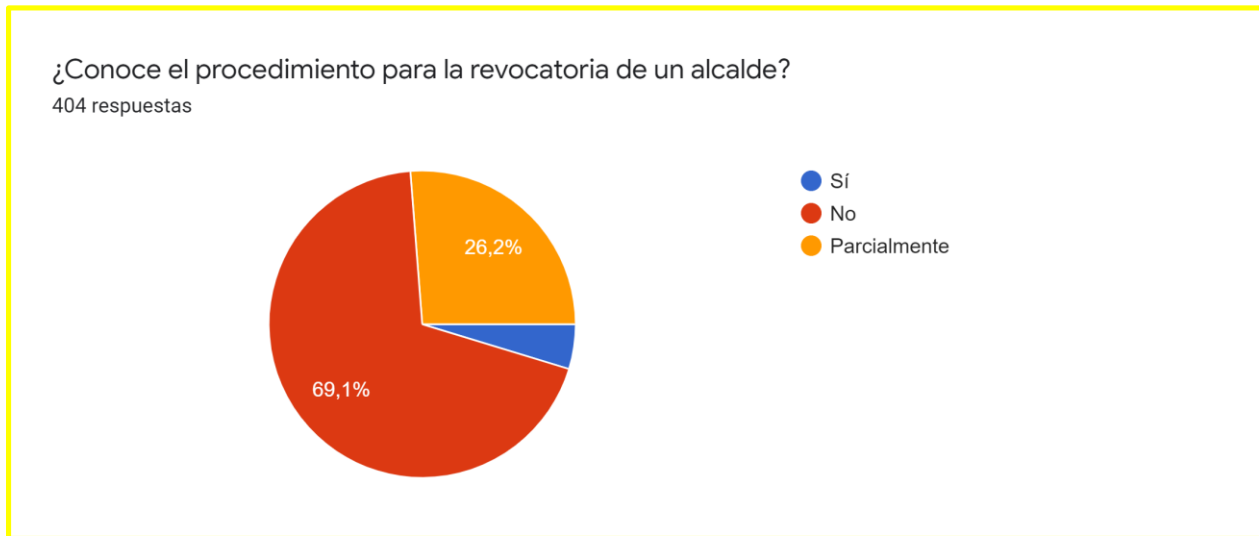
*Gráfico 11 Acceso a Programa de Gobierno*



Fuente: Elaboración propia

Frente al conocimiento y manejo de la información con respecto al programa de gobierno, se puede observar que el 88,9% de la población encuestada no conoce el medio por el cual pueden acceder al programa de gobierno de su candidato, esto es preocupante porque aunque el deber de los candidatos es socializar estos documentos, esto no era garantía de que los ciudadanos realmente tuvieran acceso a los mismos, por eso desde las elecciones del 2019 la Registraduría habilitó esta información en sus canales virtuales, “Este año, de cara a la contienda electoral del 27 de octubre, por primera vez, la Registraduría decidió subir a la página web ([www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)) los programas de gobierno de los candidatos a 1.101 alcaldías y 32 gobernaciones.” (La Opinión, 2019). Se debe promover su difusión en las próximas elecciones locales.

Gráfico 12 Procedimiento para la revocatoria de un alcalde



Fuente: Elaboración propia

En la encuesta realizada, se preguntó a las personas si creían en la posibilidad de que un alcalde fuera revocado en Colombia, aproximadamente el 92% manifestó que sí, sin embargo, al momento de cuestionar sobre el procedimiento de esta acción el 69,1% afirma no tener conocimiento de este, frente a un 26,2% que asegura conocer de manera parcial el mismo y sólo el 4,7% dice conocer este procedimiento.

#### EXPERIENCIA EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO CALIMA RENACE

Durante la experiencia elaborando el programa de gobierno Calima renace, fue de gran ayuda contar con la confianza de la candidata Silvia Milena González, esto nos permitió apropiarnos del tema, asistir a reuniones con equipos técnicos e instituciones que fueron de gran ayuda durante el proceso, combinar la teoría y la práctica al mismo tiempo fue muy enriquecedor para nuestro proyecto, comprendimos que lo aprendido en la universidad se puede aplicar en distintos espacios y que en la pluralidad está el verdadero significado del conocimiento, entendimos las dinámicas de un territorio como lo es Calima el Darién, su ciudadanía y el deseo de un verdadero cambio, es muy gratificante saber que nuestra contribución no fue en vano porque aunque la candidata no ganara, algunas de sus propuestas estipuladas en el Programa de gobierno fueron tenidas en cuenta por el alcalde electo, no nos queda más que agradecer por esa gran oportunidad y desear mucha paz y prosperidad a ese bello municipio del Valle del Cauca.

## CONCLUSIONES

Se presenta una guía para elaborar un programa de gobierno, soportada en el análisis de 40 programas de gobierno, en la propia elaboración de un programa de gobierno durante la investigación y de una entrevista que permitió aclarar muchos aspectos del presente documento, se pudo ratificar la importancia de este documento técnico para el desarrollo de la política regional. Según las diferentes leyes investigadas, las propuestas escritas en este documento son vinculantes si el candidato es electo. Por lo cual, es necesario que se realice de forma adecuada, reflejando las necesidades y soluciones que se realizarán como gobierno para el municipio, distrito o departamento.

En muchos casos, el programa de gobierno es tomado por los candidatos como un requisito y no como la posibilidad de presentar soluciones y propuesta en pro del desarrollo del territorio, esto ha promovido malas prácticas en las que se han identificado, documentos copiados de otros territorios, poca o nula participación de la ciudadanía en su proceso de elaboración, poca seriedad técnica en el momento de su desarrollo, entre otras cosas estas prácticas equivocadas tienen relación con el calendario electoral según se nos dio a conocer durante la entrevista con Andrés Osorio, director de la sección de programas de gobierno en el NDI.

La ciudadanía quizá por las dinámicas electorales de nuestro país, no le dan la suficiente importancia a los programas de gobierno, esto se refleja en el poco conocimiento respecto a temas básicos que regulan el mismo, así como la poca participación en el proceso, aunque existen estrategias de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para promover el interés en este tema, se sugiere que se presente a la ciudadanía diferentes herramientas lúdicas y el uso de redes sociales para su promoción, por esa razón y para que el este trabajo trascienda más allá de lo académico realizamos una cartilla digital en torno al programa de gobierno, a través de alianzas con fundaciones y empresas privadas.

Existen instituciones como el NDI y el DNP que apoyan y acompañan durante todo el proceso de la elaboración de programas de gobierno a los candidatos sin preferencia de partidos políticos, esto fortalece el ejercicio democrático y permite que en cierta medida se trabaje de forma adecuada por los territorios, brindan asesorías muy completas y logran enlazar a los candidatos con instituciones que facilitan y enriquecen el proceso.

Se aclara que los candidatos y ciudadanos que tomen este trabajo de grado como referencia, deben consultar entre otras, sobre posibles modificaciones a las normas y los cambios que se generan con el Plan Nacional de Desarrollo que sea vinculante en su momento.

## BIBLIOGRAFÍA

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018, 07 20). *registraduria.gov.co*. From *registraduria.gov.co*: <https://www.registraduria.gov.co/-Presidencia-.html>

Gobernación del Valle. (2016). *valledelcauca.gov.co*. From *valledelcauca.gov.co*: <http://sigesi.valledelcauca.gov.co/plan-desarrollo/calima-el-dari%C3%A9n>

Hobbes, Tomas. Del ciudadano. Caracas, Instituto de Estudios políticos. 1966 (1647). Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de:

<https://losapuntesdefilosofia.files.wordpress.com/2018/05/hobbes-thomas-de-cive.pdf>

Dimock, Marshall. "The Meaning of Scope in Public Administration". Gaus, John et al. The Frontiers of Public Administration. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p.12.

Recuperado el 15 de septiembre de 2019 de:

<http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>

Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 36<sup>a</sup>.ed., México, Porrúa, 1997, p.119. Recuperado el 15 de septiembre de 2019, de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/7.pdf>

Melo, J. T., & Santander, J. (2013). *INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, DC.: IEMP, p.12.

Rhodes, J. H. (2014). Learning Citizenship? How State Education Reforms Affect Parents' Political Attitudes and Behavior. *Political Behavior*, 1–40.

Real academia española, política, consultado el 10 de octubre de 2019, recuperado de:

<https://dle.rae.es/?id=Ta2HMYR>

Chandler, C.R & Plano J. C. (1988) The Public Administration Dictionary John Wiley & Sons Inc

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México DF: Flacso México.

Roth, A.-N. (Septiembre de 2002). *POLÍTICAS PÚBLICAS Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC, Colombia: Ediciones Aurora.

Alzate, S. A. (2010). Las políticas públicas en Colombia Insuficiencias y desafíos. *Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional, Sede Medellín.*, 17.

Ley 131 de 1994, artículo 1, estipulada por el Congreso de la Republica de Colombia, recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4818>

Constitución política de Colombia de 1991, artículo 259, recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-9/capitulo-1/articulo-259>

Corte Constitucional. Sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994, recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>

Ley 131 de 1994, artículo 14, estipulada por el Congreso de la Republica de Colombia, recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4818>

Constitución política de Colombia de 1991, artículo 305, recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-2/articulo-305>

Constitución política de Colombia de 1991, artículo 315, recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-315>

Ley 136 de 1994, artículo 3, estipulada por el Congreso de la República de Colombia, recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>

Ley 1551 de 2012, artículo 6, estipulada por el Congreso de la República de Colombia, recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Departamento Nacional de Planeación, PNUD Colombia. (2015). *Orientaciones Para la Construcción de Programas de Gobierno*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-programasgobierno-2015.pdf>

Ley 152 de 1994 estipulada por el Congreso de la Republica de Colombia, recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)

Registraduría sube a la web los programas de gobierno. (17 de Agosto de 2019). *La opinión*, pág. 1.

Tomado de:

<https://www.laopinion.com.co/politica/registraduria-sube-la-web-los-programas-de-gobierno-182289#OP>

Ley 1475 de 2011 estipulada por el Congreso de la Republica de Colombia, recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html)

Tocornal Monnt, Ximena (2005, octubre). Análisis conversacional (AC) y grupos de discusión (GD). Comunicación presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso (ALED), Santiago de Chile, Chile, recuperado de:  
[https://www.academia.edu/7146531/AN%C3%81LISIS\\_CONVERSACIONAL\\_AC\\_Y\\_GRUPOS\\_DE\\_DISCUSI%C3%93N\\_GD?auto=download](https://www.academia.edu/7146531/AN%C3%81LISIS_CONVERSACIONAL_AC_Y_GRUPOS_DE_DISCUSI%C3%93N_GD?auto=download)

Benassini, Marcela (2009) Introducción a la Investigación de Mercados, México, recuperado de:

[https://www.academia.edu/16550490/Investigacion\\_de\\_Mercados\\_5ta\\_Edicion\\_-\\_Naresh\\_K.\\_Malhotra](https://www.academia.edu/16550490/Investigacion_de_Mercados_5ta_Edicion_-_Naresh_K._Malhotra)

Constitución política de Colombia de 1991, artículo 23, recuperado de:

<https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-23>

Redacción política. (29 de julio de 2018). *Tasco (Boyacá), el primer municipio en la historia de Colombia que revoca un alcalde*. El espectador, pp. 1-3.

Bernal-Camargo, D.R. y Padilla-Muñoz, A.C. (2018). *Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991*. Revista Jurídicas, 15 (1), 46-64. DOI: 10.17151/jurid.2018.15.1.4

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Programas de gobierno*. [Diapositiva Power Point]. Recuperado de:

[https://docs.google.com/presentation/d/1T2iGojvYMHdZ\\_nAZE0OC1x5qWahnrl9otDspCFcwyYM/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/presentation/d/1T2iGojvYMHdZ_nAZE0OC1x5qWahnrl9otDspCFcwyYM/edit?usp=sharing)

National Democratic Institute. (2019). *Lista de verificación para la elaboración de un programa de gobierno*. [Archivo PDF]. Bogotá, DC. Recuperado de:

[https://drive.google.com/open?id=1JlkbzYGfgaK0dyPLxUKtVEOuo\\_Pr88G6](https://drive.google.com/open?id=1JlkbzYGfgaK0dyPLxUKtVEOuo_Pr88G6)

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *PLANES DE DESARROLLO Y CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN*. Informe de empalme. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Planes-de-desarrollo-y-consejos-territoriales-de-planeaci%C3%B3n-2.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Construya su Programa de Gobierno*. Unidad didáctica. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Guia%20Programa%20de%20Gobierno.pdf>

### **Anexos**

Programa de gobierno Calima Renace:

[https://drive.google.com/open?id=1g\\_nwxKs3ZS3Lp5gwnKjbjP7T7Wj\\_SR1V](https://drive.google.com/open?id=1g_nwxKs3ZS3Lp5gwnKjbjP7T7Wj_SR1V)

Programas de gobierno (40) analizados:

[https://docs.google.com/document/d/1n0RnLqCMX2uUN\\_3jT3rzIChh\\_d4-zpCUYUDFBn-A8Hs/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/document/d/1n0RnLqCMX2uUN_3jT3rzIChh_d4-zpCUYUDFBn-A8Hs/edit?usp=sharing)

Cartilla:

<https://drive.google.com/file/d/1BKvpem0b5iihPIJkDqYUCXOyTsuxYzy/view?usp=sharing>

Encuesta:

[https://docs.google.com/forms/d/19hXPvxDMM8TjV83z7VG2QUa9BFUvYKKXaqr5\\_DaU8M/viewform?chromeless=1&edit\\_requested=true](https://docs.google.com/forms/d/19hXPvxDMM8TjV83z7VG2QUa9BFUvYKKXaqr5_DaU8M/viewform?chromeless=1&edit_requested=true)