



Vigilada Mineducación

**PROPUESTA PARA MODIFICAR LA LEY 131 DE 1994, ESTABLECIENDO UN
MARCO NORMATIVO A LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y SU MÉTODO DE
CONTROL.**

Rodrigo José Muñoz Ocampo
Juan Fernando Álvarez Méndez

Trabajo de Grado

Asesor
María Eugenia Ramos Villa

UNIVERSIDAD EAFIT
Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno
Maestría en Gobierno y Política Pública
Medellin, Antioquia
2023

Tabla de contenido

1. Resumen.....	3
Abstract.....	4
2. Introducción	6
3. Justificación	10
4. Objetivo General.....	15
5. Marco Legal	16
6. Metodología	31
7. Análisis de Resultados	37
7.1 Análisis cualitativo lista de chequeo-programa de gobierno	37
7.2 Análisis cuantitativo lista de chequeo-programa de gobierno	43
7.3 Análisis cualitativo programa de gobierno-plan de desarrollo	45
7.4 Análisis cuantitativo programa de gobierno-plan de desarrollo.....	49
8. Conclusiones y Recomendaciones	60
9. Bibliografía	63

1. Resumen

Desde que la Constitución Política del 1991 comenzó a regir en todo el territorio nacional hace ya más de tres décadas, el artículo 259 incorpora un instrumento esencial para consolidar la democracia participativa a través del voto programático, un mandato constitucional que después sería reglamentado con ley 131 de 1994 y que determinó la estructura y funcionalidad de los programas de gobierno, les asignó el carácter obligatorio al definir su presentación ante la Registraduría al momento de la inscripción del candidato; sin embargo, sin ser éste un instrumento de planificación del territorio y teniendo en cuenta que la Suprema Corte Constitucional mediante expediente No. P.E.-001 declaró inexecutable el artículo 4 del proyecto de Ley que terminó en la Ley 131/94, el cual pretendía de alguna manera que los programas de gobierno tuvieran unos contenidos mínimos y se comprometieran con metas y objetivos como se propuso en el artículo 8 de dicho proyecto de ley, también declarado inexecutable, cabe preguntarnos hoy si ¿acaso no es necesario plantear nuevamente esta discusión? De acuerdo al análisis de los datos en este trabajo, es muy claro que muchos de los aspirantes a alcaldías y gobernaciones, poca importancia prestan a la estructura técnica de su programa de gobierno para hacer las propuestas que van a ser incluidas en sus respectivos programas, ello sin importar que el Gobierno a través del DNP ayuda con unos instructivos que se publican cada cuatro años y donde se proponen unos contenidos mínimos para aplicar efectivamente el voto programático.

Este trabajo analizó dos programas de gobierno de municipios con unas características de condiciones de vida aceptables para sus habitantes y de un nivel de desarrollo creciente; mediante este análisis pudimos evidenciar el contraste de un municipio donde el candidato que terminó siendo elegido como alcalde, construyó propuestas con alto contenido técnico obedeciendo a las

necesidades del territorio y sus impactos para el logro de mejores condiciones para sus ciudadanos, articulados a través de programas y proyectos que fácilmente se hicieron parte del plan de desarrollo del municipio; frente a otro programa de gobierno de otro municipio, sin el menor contenido técnico y sin considerar fuentes o datos como punto de partida para alimentar dichas propuestas; todo ello en detrimento de la calidad de los programas y por ende del objetivo del voto programático.

Finalmente, a partir del análisis de los datos formulamos unas conclusiones y recomendaciones para que el legislativo las tome en consideración para una posible reforma a la ley 131 de 1994.

Palabras claves: programa de gobierno, voto programático, Constitución Política, plan de desarrollo, Ley 131, Suprema Corte Constitucional, inexequible, contenido técnico, Alcaldía, Gobernación, legislativo.

Abstract

Since the Political Constitution of 1991 began to apply throughout the national territory more than three decades ago, the article 259 incorporates an essential instrument to consolidate participatory democracy through programmatic voting, a constitutional mandate that would later be regulated by law 131 of 1994 and determined the structure and functionality of the Government Plan, and made it mandatory when the aforementioned Law defined its presentation to the Registrar's Office at the time of inscription of the candidate; however, without being an instrument of territorial planning and considering that the Supreme Constitutional Court through file No. P.E.-001, declared the article 4 unenforceable, which somehow intended that government plan had a

minimum content and so the candidates would be committed to achieve certain goals and objectives, as was proposed in article 8, also declared unenforceable,. it is worth asking ourselves today if ¿is it not necessary to raise this discussion again? According to the analysis of the data in this work, it is clear for us that many of the aspirants to mayors and governorships give little importance to the technical structure of their Government Plan and the proposals that they are going to include in their respective programs, regardless of the fact that the Government through the DNP, publishes, every four years a series of guides proposing minimum contents that would help to have a real programmatic vote.

This work analyzed two municipal government plans with characteristics of acceptable living conditions for their inhabitants and a growing level of development; through the analysis we were also able to evidence the contrast of building proposals with high technical content obeying the needs of the territory and its impacts to achieve better living conditions for its citizens, articulated in the way of programs and projects that easily made part of the Municipal Development Plan, compared to other proposals without the slightest technical content and without considering sources or official data as a starting point to feed these proposals, all this going against the quality of the programs and therefore the objective of the programmatic vote.

Finally, based on the analysis of the data, we formulate some conclusions and recommendations so that the legislature takes them into consideration for a possible reform of Law 131 of 1994.

Keywords: Government program, programmatic vote, Political Constitution, Development Plan, Law 131, Supreme Constitutional Court, unenforceable, technical content, Mayor's Office, Government, legislative

2. Introducción

Esta investigación aspira ser una contribución como exposición de motivos para una posible reforma a la ley 131 de 1994, brindando la información suficiente al legislador para establecer un procedimiento normativo y la forma de controlarlo que permita encontrar alternativas para mejorar los contenidos de los programas de gobierno y sus posibles impactos en pro del desarrollo de las comunidades, esto como un primer paso para que verdaderamente se pueda decir que en Colombia el voto es programático. .

“El programa de gobierno es uno de los más importantes instrumentos políticos y técnicos de los procesos político-electorales, de gestión del desarrollo, de gobierno y gestión pública territorial, por cuanto en éste se establecen los compromisos y responsabilidades que comparten los gobernantes y los ciudadanos sobre el presente y futuro de la entidad territorial” (Presidencia de la República de Colombia-Función Pública, 2019), en este orden de ideas la importancia de construir unas propuestas basadas en la realidad del territorio sería una de las premisas a tener en cuenta por los aspirantes a ser elegidos.

En muchos procesos electorales en nuestro país, especialmente para alcaldías, el votante termina eligiendo a la persona; y en la mayor parte de los casos ello ocurre porque de los 1.103 municipios del país, el 93% son categorías 5 y 6, es decir municipios con poca población, donde los votantes

conocen personalmente a los candidatos y su voto es usualmente por empatía y afinidad con ellos o, al contrario, la falta de empatía y de afinidad hace que su voto sea por cualquier otro, lo que conlleva a pensar que aunque existe un verdadero ejercicio participativo y democrático del sistema político, el programa de gobierno, si bien es un aspecto importante, resulta irrelevante si no existe la posibilidad de fijarle una hoja de ruta a ese mandatario electo, a partir de sus compromisos programáticos que deberían quedar plasmados en el documento del programa. Lo ideal sería que ocurriera lo que plantea Salamanca, *“el individuo electo está solamente en la superficie de la decisión. Lo que la sostiene, sus motivos, están en el programa de gobierno que presentó, que defendió en una campaña electoral y que venció al de sus contendores”* (Salamanca, 2015, pág. 11).

Otro aspecto a tener presente dentro del análisis de esta propuesta obedece a que *“también, desde lo político, el programa de gobierno es un instrumento que, por ser de obligatorio cumplimiento constituye el punto de partida para el ejercicio del control político, del control social y del proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía”* (Presidencia de la República de Colombia-Función Pública, 2019), sin embargo, podemos ver a través de la práctica que el término <obligatorio> pasa a ser solamente formal frente al cumplimiento del requisito de ley, pero nada se discute frente a su contenido que a la postre es la esencia, puesto que allí se traduce la verdadera propuesta y es donde se puede apreciar la diferencia entre un candidato y otro.

Durante el desarrollo de esta iniciativa de exposición de motivos demostraremos el porqué es importante la construcción de propuestas de programa de gobierno técnicas, soportadas en datos reales, con un diagnóstico detallado de la entidad territorial, que incluyan los proyectos pendientes

de ejecutar en planes de desarrollo anteriores, el análisis de los planes de ordenamiento territorial, entre otros, como insumo siendo el *“primer paso del proceso de planeación para el desarrollo de la entidad territorial y del ciclo de la gestión pública local, pues contempla un conjunto de propuestas –objetivos y medios– para transformar la realidad del territorio”* (Presidencia de la República de Colombia-Función Pública, 2019), de acuerdo a esta directriz sugerida por el DNP, estamos ante un documento de vital importancia en el inicio de cualquier intención de un gobernante de administrar su territorio.

Si bien es cierto que la Suprema Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 4 de la Ley 131 *“Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico”*, así mismo, declaró inexecutable esta parte del artículo 8 *“teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario”* (Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones" , 1994), en su justificación la Suprema Corte Constitucional argumentó que la ley pretendía regular el contenido del programa de los aspirantes a alcaldías y gobernaciones y limitaba el alcance de sus propuestas violando en su concepto el principio de pluralismo esencial en la Constitución Política. Sin embargo, entendiendo que para la época no existían elementos suficientes para contra argumentar lo expresado por la SCC, hoy luego de casi tres lustros de aplicación de la Ley sería pertinente reevaluar el concepto de la corte demostrando con casos como el que presentamos en este análisis, la importancia de definir un contenido mínimo. Todo ello para que el legislativo presente nuevos datos y argumentos al solicitar la modificación de la Ley 131 de 1994.

Para reforzar nuestro argumento ahondaremos en el análisis de 2 programas de gobierno de los Municipios de envigado e Itagüí del año 2019 y que resultaron elegidos para el período 2020-2023, en ellos evaluaremos el contenido del programa de gobierno comparando con una lista de chequeo con las recomendaciones de la guía de programa de gobierno “yo elijo saber” (Presidencia de la República de Colombia-Función Pública, 2019), que busca entregar como herramienta a los nuevos aspirantes a Alcaldías y Gobernaciones una cartilla con las pautas y elementos necesarios para la construcción de sus programas de gobierno. La elección de estos dos municipios radica en el hecho que ambos son categoría 1 y que por ello son municipios altamente complejos, pero con una gran cantidad y calidad de información disponible para que los candidatos puedan efectivamente presentar programas de gobierno serios, coherentes con la realidad del territorio y hacer propuestas que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a su vez, nos permite a nosotros contar con esa información en tiempo real. No se escogieron municipios de categorías inferiores pues la información disponible en forma inmediata para este tipo de análisis es usualmente poca o poco confiable y el tiempo disponible no permite esperar a conseguirla.

Una vez realizado este comparativo haremos un análisis cuantitativo y cualitativo tanto del contenido de los programas de gobierno y a su vez de este mismo con sus respectivos planes de desarrollo de las entidades territoriales objeto de estudio, pues no podemos olvidar en este sentido, que como lo expresó (Salamanca, 2015, pág. 12) “*Mapear los mecanismos de accountability en Colombia y enlazarlos como garantías al cumplimiento de los programas de gobierno*” Salamanca se refería a una herramienta fundamental dentro del proceso de garantía del cumplimiento de la promesa de gobierno a través de los diferentes instrumentos de control que posibilita la revocatoria al mandato, algo que muchos ciudadanos desconocen y que desafortunadamente como lo veremos más adelante, es un mecanismo que no goza de los mejores

resultados en el país y por esto es que muchos de los candidatos a gobernaciones y alcaldías poca importancia le prestan al contenido técnico de sus programas de gobierno, por ello creemos que es necesario reformar la ley 131 de 1994, en cuanto a que debería existir un procedimiento para exigir un contenido en los programas de gobierno y su forma de poderlo controlar.

3. Justificación

La importancia de profundizar en el programa de gobierno se justifica en la mutación de este instrumento al pasar de un documento como requisito legal para que un candidato pueda inscribirse, a un instrumento de gobierno cuyo contenido debería incorporar información de carácter técnico, político, participativo y de gestión de políticas públicas que evidencien cuál es el candidato mejor preparado en términos de conocimiento y entendimiento del territorio y sus comunidades, para gobernarlo durante 4 años.

“En 1994, la normativa colombiana mediante la Ley 131 introdujo el Voto programático para que los votantes eligieran sus gobernantes basados en sus programas de gobierno presentados y, al ganar las elecciones, la ciudadanía le impusiera al candidato elegido, el cumplimiento del programa de gobierno ofrecido al electorado y registrado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC” (Cortés, Agenda Pública de Antioquia: Una aproximación desde los programas de gobierno, 2009), un claro mandato constitucional evidenciado en el artículo 259 de la CP, que pretendía entre otros objetivos como lo manifiesta (Salamanca, 2015, pág. 10) “Se decía que el voto programático induciría la presentación de programas de gobierno viables y financiables, que habría una comunicación más constante y directa entre los elegidos y sus electores, que esta nueva

figura implicaría una especie de consulta popular sobre las prioridades comunitarias al mismo tiempo de la elección de los mandatarios locales y seccionales” , empero los resultados electorales territoriales de los últimos tiempos no dan cuenta de los avances en materia de desarrollo producto de elecciones programáticas de alto nivel, manifestado entre otras cosas por los débiles canales de comunicación predominantes entre la expectativa de los ciudadanos que depositan el voto a favor de un programa de gobierno y el resultado para ejecutar dichas propuestas por los elegidos.

manifiesta (Salamanca, 2015, pág. 10) *“Se decía que el voto programático induciría la presentación de programas de gobierno viables y financiables, que habría una comunicación más constante y directa entre los elegidos y sus electores, que esta nueva figura implicaría una especie de consulta popular sobre las prioridades comunitarias al mismo tiempo de la elección de los mandatarios locales y seccionales”* , empero los resultados electorales territoriales de los últimos tiempos no dan cuenta de los avances en materia de desarrollo producto de elecciones programáticas de alto nivel, manifestado entre otras cosas por los débiles canales de comunicación predominantes entre la expectativa de los ciudadanos que depositan el voto a favor de un programa de gobierno y el resultado para ejecutar dichas propuestas por los elegidos.

“Aunque la normativa colombiana no definió el programa de gobierno; se han ido construyendo algunas definiciones desde instituciones gubernamentales y la sociedad civil mediante guías o manuales dirigidos a los candidatos” (Cortés, Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno, 2020, pág. 2) sin embargo, los programas de gobierno se han convertido exclusivamente en requisito de ley para que un aspirante a cargo uninominal se pueda inscribir, no existe norma legal sobre su contenido y mucho menos se obliga legalmente a

seguir las guías o manuales que el mismo Gobierno ofrece a los aspirantes. Lo que regularmente estamos viendo es que los programas de gobierno se han convertido en herramienta de campaña de estrategias políticas que ven en éstos el vehículo perfecto para mover las emociones del electorado, en una clara estrategia de manipulación “*política basada en datos que parecen ciertos, aunque no lo sean no ha parado de crecer en las últimas décadas. Los políticos hacen afirmaciones que tienen una muy vaga conexión con la realidad económica —afirmaciones que parecen verdad— y hacen campaña con ellas, a veces por ignorancia, a veces de acuerdo con un cálculo cínico*” (Brennan, 2018).

Para evitar que el mandato constitucional se vuelva un juego de emociones aprovechado por los aspirantes la misma ley habla de que si hay incumplimiento del programa de gobierno por el candidato electo deriva en una posible revocatoria de su mandato (Ley 131 de 1994, artículo 2; Ley 741 de 2002, artículo 1). El problema frente al voto programático se refiere no solo al incumplimiento de las promesas electorales, “*sino a la ausencia o a la ineficacia de los mecanismos para hacerlas cumplir o para castigar de algún modo su incumplimiento. El voto programático no ha superado la fase de las expectativas debido a que tampoco su principal técnica de garantía (la revocatoria del mandato) la ha podido superar*”. (Salamanca, 2015, pág. 12).

Teniendo en cuenta la reflexión que hace Salamanca de la poca efectividad del mecanismo de revocatoria contemplado en el artículo 2 de la Ley 131 de 1994 la cual “*enfatisa más en la participación ciudadana para la revocatoria del mandato que en la construcción del programa de gobierno de los candidatos a alcaldías y gobernaciones*”. (Cortés, Planeación, participación

ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno, 2020, pág. 12), reafirma nuestro planteamiento frente que el ordenamiento jurídico no se enfoca en el contenido de los programas de gobierno que contienen las propuestas, objetivos y medios para mejorar la realidad del territorio, si no en establecer la presentación de un documento como requisito para aspirar al cargo de Gobernador o Alcalde y que del contenido en ese documento el votante puede participar en una revocatoria si lo escrito en el documento no se cumple. *“En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario”* (Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones" , 1994), plantea entonces nuestra Suprema Corte Constitucional que existe una relación de confianza entre mandante y mandatario y que el instrumento jurídico para romper esa relación de confianza es la revocatoria.

Un programa de gobierno debe expresar en sus lineamientos el pacto social que se va a realizar entre electores y elegido, debe contener la visión de desarrollo del territorio, las oportunidades, limitantes y las orientaciones o énfasis dentro de un período de gobierno y la priorización de los problemas focalizados a través de objetivos, así como las acciones y mecanismos para concretar sus propósitos en políticas y estrategias, *“en el sistema político colombiano el programa de gobierno es uno de los instrumentos que más incidiría en la producción de políticas públicas en el ámbito local, lo cual exigiría conocer el alcance del programa de gobierno como instrumento de planeación”*. Según Stein y Tommasi (2006), citado por (Cortés, Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno, 2020, pág. 6) por ello, es

indispensable que los programas de gobierno contengan información con un alto contenido técnico para alimentar propuestas serias y viables si lo que se busca es incidir en el desarrollo del territorio y las comunidades que lo habitan, ya que este instrumento articulado con otros facilita la gestión territorial en la solución de los problemas locales.

Esta propuesta argumentativa encuentra su justificación descriptiva en el estudio realizado por (Cortés, Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno, 2020, pág. 14) donde concluye que:

“al revisar 18 programas de gobierno de los candidatos que resultaron ganadores en las elecciones locales y regionales de octubre 2015 y presentados a la par a igual número de entidades territoriales del departamento de Antioquia, se encontró que en la mayoría de los programas consultados se identifican déficits de datos e información en la presentación de diagnósticos a las diferentes alcaldías en Antioquia, sobre este punto es necesario indicar que fueron pocos los datos sustentados desde cifras oficiales o fuentes institucionales como el Departamento Nacional de Estadística –DANE- o la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, con lo que se pierde el conocimiento sobre la evolución de algunas problemáticas como el desempleo, víctimas, homicidios, entre otros. Asimismo, la mayoría de los candidatos no presentan metas e indicadores de resultado de sus propuestas, ya que estas se presentan de manera general y meramente enunciativa. Tampoco se observan datos sobre la proyección del presupuesto para el período de gobierno y muchos menos una desagregación de este según las líneas y los programas a implementar”.

El anterior estudio demostró con evidencias la escasa rigurosidad técnica y estadística que tuvieron los candidatos en sus programas de gobierno, lo más sorprendente aún es que como lo menciona el estudio todos resultaron ganadores para el periodo 2016-2019.

Es urgente tomar medidas al respecto si el gobierno pretende un verdadero cambio, las promesas de campaña que luego se volverán programas, proyectos y políticas que ayudarán a que los ciudadanos tengan mejores condiciones de vida, requieren de un procedimiento normativo claro y con una efectiva participación del control social y administrativo que garantice la verdadera intención del elector hacia el voto programático.

4. Objetivo General

Generar un documento que sirva de apoyo para una exposición de motivos que justifique la modificación de la Ley 131 de 1994, para que el legislador incorpore un marco normativo con unos requisitos mínimos del programa de gobierno con el que los aspirantes a alcaldías y gobernaciones pretenden ser elegidos, al mismo tiempo determinar los responsables del control y verificación de estos requisitos para que dichos programas de gobierno cumplan con lo estipulado.

4.1 Objetivos Específicos

- Analizar el contenido de 2 programas de gobierno de las Alcaldías Envigado e Itagüí ganadoras de las elecciones en 2019 para el periodo de gobierno 2020-2023.
- Comparar el contenido de los 2 programas de gobierno analizados con las recomendaciones de la cartilla “yo elijo saber” del DNP 2019 definidas en una lista de chequeo diseñada para este trabajo.

- Identificar en los planes de desarrollo de las entidades territoriales seleccionadas si las propuestas de sus respectivos programas de gobierno fueron incorporadas en estos.
- Realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de los comparativos y determinar cómo fue el resultado del contenido propuesto en la cartilla “yo elijo saber” 2019 y los programas de gobierno seleccionados, así mismo, cual fue el resultado de la inclusión de las propuestas de los programas de gobierno en los planes de desarrollo.

5. Marco Legal

En la Constitución Política de 1886, la soberanía era nacional, así, en el artículo 2º se establecía: *“la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta constitución establece”*. Así las cosas, el pueblo no era soberano, por el contrario, debía cumplir con lo que la Nación realizaba, pues era esta quien estaba legitimada por la constitución.

A su turno, el artículo 179 del cuerpo constitucional citado, disponía que *“el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”*. Es decir, el sufragio se ejercía, pero la soberanía popular no se veía reflejada, pues el votante con su voto solo estaba haciendo un ejercicio “democrático” pero este no imponía mandato a quien resultaba electo.

Con el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986. en su artículo 1º, se estableció la elección de, entre otros, los alcaldes, mediante el mecanismo de elección popular. Fue así como se modificó el artículo 171 de la Carta Política, entonces vigente, para establecer: *“Todos los ciudadanos eligen*

directamente presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”¹

A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se impuso, además, una especie de control para los actos de elección no solo de Alcaldes, sino también de Gobernadores, cuya elección popular quedó consignada en la misma Constitución de 1991, que comporta de parte de estos la realización de un programa de gobierno que debe ser presentado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de inscribir sus candidaturas; el mismo que deberá ser cumplido en caso de que resulten elegidos.

Reforma que fue impulsada por los nuevos conceptos de soberanía popular y democracia participativa que, llegaron a derrocar las nociones de soberanía nacional y democracia representativa.

Esta última, la democracia participativa, *“Significa que la participación ciudadana no se reduce exclusivamente al voto. El pueblo dispone de otros recursos instrumentales para intervenir en los procesos de creación normativa, para dirigir la agenda pública y para ejercer control sobre quienes ostentan el poder público. En la democracia participativa el pueblo no es un simple espectador. Puede presentar proyectos de ley, puede hacer consultas populares que deroguen normas o modifiquen el texto constitucional, puede derrocar gobernantes y puede convocar a una asamblea que redacte una nueva constitución, si así lo desea (Tamayo, 2018). La filosofía de la democracia participativa se manifiesta en el artículo 1° de la Carta (“Colombia es un Estado*

¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>

social de derecho, organizado en forma de República unitaria [...] democrática y participativa [...]"), en el 2° (*"Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]"*), en el 3° (*"La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece"*), en el 40 (*"Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo ese derecho puede: [...]*
2. Tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. [...]") y en el 103, que enuncia los mecanismos de participación en los siguientes términos: *"Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato"*²

Siguiendo el hilo conceptual en exposición en párrafos anteriores, en el Artículo 259 de la Carta Magna de 1991 se estableció: *"Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático"*.

En tal medida, *"Los alcaldes y gobernadores son entonces elegidos popularmente, a través del voto programático, ostentan un cargo público, ejercen función pública, esto quiere decir, el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las*

² Sentencia T-637 de 2001 de la Corte Constitucional.

funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento”
(Karen Daniela Bustos Chala, 2021).

“La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado. Esta figura está sometida a un Régimen con el cual se garantiza la igualdad, la eficiencia, los servicios que brinda el Estado y en consecuencia la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad”. (Pública, 2012).

Concordante con lo anterior, el concepto de voto programático, fue definido, entonces, por el Legislador en el artículo 1º de la Ley 131 de 1994³ como *“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”.*

A su turno, en el artículo 3º de la ley en cita se previó *“ Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su*

³ "Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones"

divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación”

Es de tal importancia la elaboración, presentación y cumplimiento del programa de gobierno por parte de los Alcaldes o Gobernadores que resultaran elegidos, que el mismo Legislador consagró el incumplimiento de aquel como una causal de revocatoria del mandato, estableciendo este mismo como un mecanismo de participación ciudadana en los términos que la misma ley le impusiera. Concretamente, dispone el artículo 2 de la Ley 131 de 1994: *“En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley”*, teniendo en cuenta que la Ley 1757 de 2015 amplía el concepto que tiene que ver con mecanismos de participación ciudadana y su flexibilización procurando de ella un uso más frecuente y eficiente, es decir, esta Ley busca complementar los instrumentos de participación hacia una democracia más incluyente desplegando en la ciudadanía mayor difusión, garantía y derecho a participar.

En palabras de José Manuel Martínez González⁴: *“El programa de gobierno presentado por los candidatos a gobernadores y alcaldes reviste de una gran importancia en la medida en que, entre este y la institución del voto programático, se crea una relación inescindible toda vez que el no cumplimiento del programa de gobierno “elegido” por los ciudadanos, como se verá más adelante, dimana en la principal consecuencia que trae consigo este incumplimiento, es decir, hacer efectivo el voto programático a través de la revocatoria del mandato”*

⁴ Trabajo de grado para optar por el título de magíster en derecho con énfasis en derecho administrativo y ciencias políticas. El voto programático: una mirada a la norma constitucional y legal y a la jurisprudencia. Universidad la Gran Colombia. Septiembre de 2019

Para mayor ilustración de lo hasta ahora expuesto, se trae a colación la Sentencia C-011 de 1994⁵, en la cual la Corte Constitucional, al efectuar el examen de Constitucionalidad de la Ley 131 de 1994, entre sus consideraciones, concretamente frente al voto programático, textualmente, indicó *in extenso*:

“Con la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la democracia integral, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular.

Una de las manifestaciones de la nueva concepción de democracia es el voto programático consagrado en el artículo 259 de la Constitución, que dice:

ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Esta disposición no existía en la Carta de 1886 y es un verdadero aporte del constituyente de 1991. Al respecto señaló en los debates de la Asamblea Constituyente el delegatario Carlos Holmes Trujillo:

⁵ REF: Expediente No. P.E.-001- Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes. Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), aprobada mediante Acta N.º 3 de la Sala Plena.

El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.

Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.

Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentado por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta⁶

La iniciativa del proyecto que nos ocupa en el Congreso de la República sostenía lo siguiente en su exposición de motivos:

En razón al carácter Estatutario someto nuevamente a consideración de las Cámaras el Proyecto de Ley "por él se reglamenta el voto programático de que trata el Artículo 259

⁶ Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991, pág. 11

de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", con el objeto de adelantar la aplicación real de una figura novedosa de nuestro ordenamiento jurídico superior, en la medida que constituye verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso creciente de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento⁷

La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. 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”

Y seguidamente, en la misma Sentencia, sobre la Revocatoria del mandato sostuvo la Corporación Constitucional en cita:

⁷ Proyecto del Senador José Renán Trujillo.

“De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que, en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.

Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-.

El artículo 259 señala con claridad que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse" (subrayado de la Corte).

Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado- quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto, es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana”.

Corolario de lo expuesto, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del transcrito artículo 3° de la Ley 131 de 1994, por considerar que *“se ajusta a la Constitución puesto que es un desarrollo del principio del voto programático. En efecto es razonable que la ley obligue a los candidatos a alcaldes y gobernadores a inscribir un programa y que éste sea publicado, pues de esa manera la ciudadanía puede conocer los programas de los candidatos”*⁸

No obstante, tener entonces, desarrollo tanto constitucional como legal y respaldo jurisprudencial, la figura del voto programático y la revocatoria directa por el no cumplimiento de los denominados Programas de Gobierno, ha quedado en letra muerta.

⁸ Ídem (4)

En efecto, la democracia participativa exhortada por la Constitución de 1991 y que implica *-valga la redundancia-* una participación ciudadana más activa en los temas públicos, no limitada a elegir y ser elegido mediante el derecho al voto, sino extendida a garantizar el cumplimiento de los compromisos políticos entre elector y elegido, no tiene cabal aplicación en los tiempos que corren; tanto así, que el incumplimiento a la promesas electorales ha sido reiterada al punto que los incumplidos “políticos” continúan aferrados a sus cargos, sin ningún tipo de sanción, al menos civil.

Los ciudadanos no castigan la falta de diligencia del mandatario electo y éste poco hace por la realización o cumplimiento de sus promesas de gobierno; desidia que podría, en inicio, radicar en la falta de regulación normativa de aspectos importantes que guardan relación con la figura del voto programático contenida en el artículo 259 de la Carta Política.

En este contexto, podría establecerse como punto de partida para determinar la poca o casi nula eficacia del voto programático creado con la Constitución Política de 1991, además de la falta de conocimiento que sobre éste permea, la misma apocada y casi inexistente reglamentación del adjetivo constitucional antes nombrado.

Apuntalando lo expuesto, José Manuel Martínez González⁹ indicó: *“esta falta de intervención legislativa propia de un Legislador como el colombiano -al menos en cosas que realmente interesan al pueblo-, pone en evidencia la deficiente reglamentación de esta*

⁹ Trabajo de grado para optar por el título de magíster en derecho con énfasis en derecho administrativo y ciencias políticas. El voto programático: una mirada a la norma constitucional y legal y a la jurisprudencia. Universidad la Gran Colombia. Septiembre de 2019

institución -refiriéndose al Voto Programático- que como se mencionó anteriormente, es una de las pocas (por no decir la única) figuras autóctonas del derecho colombiano y que por tanto merecía, a mi modo de ver, una reglamentación un poco más seria, un poco más robusta e integral, máxime si se trata de una ley estatutaria como lo es la Ley 131, precisamente por el tema que regula dada la doble connotación de esta figura, esto es, como mecanismo de participación y derecho fundamental que de acuerdo con lo establecido en los artículos 103 y 40 de la Constitución, deben ser regulados mediante este tipo de leyes especiales”

Así, con la presente exposición se propone poner en evidencia la inexistencia de una norma vinculante que indique los presupuestos mínimos que deben encontrarse contenidos en los denominados Programas de Gobierno, que bien, puedan ser controlados, como primer filtro, por la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción del aspirante a ocupar el cargo unipersonal de Gobierno y, en adelante, por el ciudadano del común, en respuesta a la confianza que se deposita al ejercer el sufragio. Todo ello, como forma de garantizar la efectividad del Voto Programático.

No se desconoce que en Colombia, la Presidencia de la República en equipo con varios estamentos nacionales, tales como el Departamento de Planeación Nacional, la Escuela Superior de Administración Pública, entre otros, al margen de cada periodo electoral construyen unidades didácticas de aprendizaje sobre cómo construir los denominados “Programas de Gobierno”, siendo la última versión la expedida en el año 2019, en la cual al pie de la letra el documento en cita se define como “uno de los más importantes

instrumentos políticos y técnicos de los procesos político-electorales, de gestión del desarrollo, de gobierno y gestión pública territorial, por cuanto en este se establecen los compromisos y responsabilidades que comparten los gobernantes y los ciudadanos sobre el presente y futuro de la entidad territorial. Estos compromisos y responsabilidades del programa de gobierno ganador son de obligatorio cumplimiento, a través de los planes de desarrollo, en virtud del voto programático consagrado en el Artículo 259 de la Constitución Política de 1991 y en las Leyes 131 y 134 de 1994, y 741 de 2002”¹⁰.

Es cierto que el documento citado, establece rutas para la construcción del programa de gobierno, sin embargo, todo su contenido son apenas recomendaciones para su redacción, contenido, presentación, inscripción y demás pasos o etapas; pero se insiste, no tiene la fuerza vinculante para concluir que si se desconocen tales indicaciones podría rechazarse la presentación del escrito por parte de quien aspira a ser elegido.

Así, quienes pretenden ser las primeras autoridades territoriales, bien departamental o municipal, si desconocen las sugerencias que, con total validez, desarrollan las unidades didácticas, en nada afectan su aspiración. Cosa que sería muy diferente sería si una norma nacional, promulgada por el Congreso de la República, determinara o fijara los presupuestos mínimos a que debe acogerse el programa de gobierno, entre los cuales, se destaca en este trabajo, su unicidad con el Plan Nacional de Desarrollo, y más aún, con la problemática que aquejan sus territorios, lo que redundaría en una gestión eficiente y articulada.

¹⁰ Unidad Didáctica “Construya su programa de gobierno” 2019

Para dar fuerza a lo afirmado, se cita a la economista Olga Lucía Zapata Cortes¹¹, quien, al respecto, sostuvo: *“Para efecto de la elaboración del proyecto del plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente: 1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato (Ley 152, artículo 39. Congreso de la República, 1994). Entonces, el programa de gobierno se conecta con el proceso de planeación desde su construcción en tanto en estos, los candidatos ofertan y promueven su visión del territorio, y las estrategias y acciones con las que se comprometen para lograrla. Esta visión no solo impacta la ordenación del territorio, sino la priorización de problemáticas y de políticas públicas a formular e implementar; en resumen, impacta la calidad de vida de la población”*

Y continuó la autora: *“La obligatoriedad de que los gobernantes, de todos los niveles, gobiernen por medio de planes de desarrollo y que éstos estén coordinados y mantengan coherencia, se traduciría en limitaciones de las prácticas clientelistas al delimitar la actuación de los mandatarios y en mejores niveles de desarrollo al articular alrededor de este objetivo los diferentes instrumentos de planeación”.*

En suma, de todo lo expuesto y para finalizar, debe concluirse que el voto programático introduce la obligación legal de que cada candidato a los cargos de Alcalde o Gobernador, debe presentar junto a su candidatura un programa de gobierno con propuestas técnicamente bien soportadas con

¹¹ Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno

datos de fuentes creíbles y perfectamente financiables en él y unos plazos de forma tal que los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de las promesas realizadas y tomar medidas en caso de no concretarse; llegando incluso a la destitución de la autoridad elegida.

En este sentido, el programa de gobierno constituye, además, de un requisito indispensable para la inscripción como candidato, una carta de presentación de este, en la medida que, mediante tal documento, se plasman las ideas, el pensamiento y las metas que tenga el candidato en favor de la comunidad que pretende representar. De allí que, depende lo interesante, lo aterrizado y lo materializable que pueda ser el programa de gobierno que los ciudadanos pueden elegir entre uno y otro al momento de la elección; pero con la normativa actual, esto se queda en letra muerta; es prácticamente imposible de cumplir ya que no es vinculante en su contenido.

Bajo esta óptica, el ciudadano no está eligiendo a un candidato como tal, elige el programa de gobierno que debe encontrarse a tope con el Plan Nacional de Desarrollo, ello, bajo el entendido que aquellos, comprenden una verdadera obligación jurídica y no un simple deber político o de otra índole.

Para un primer acercamiento de lo expuesto, se propone en este trabajo realizar un análisis comparativo de 2 programas de gobierno propuestos por dirigentes en actual desempeño, con los postulados sugeridos por la Unidad Didáctica desarrollada por la Presidencia de la República y con los Planes de Desarrollo de sus entidades territoriales a fin de sopesar si realmente se cumple con el voto programático o si la implementación real de dicha figura comprende la necesidad de

regular a través de normas vinculantes la elaboración de los tan mencionados programas de gobierno.

6. Metodología

Durante el análisis de los 2 programas de gobierno en las Alcaldías de Envigado e Itagüí, utilizaremos un método comparativo a través de una lista de chequeo realizada con la información de la guía del DNP “Yo elijo saber” 2019. Se eligieron estos dos Municipios del Área Metropolitana debido a sus gobiernos de continuidad, por un lado, Envigado eligió a Braulio Espinosa Márquez candidato por la coalición “Aquí sumamos todos” conformada por los partidos Liberal, partido Conservador y Cambio Radical, quien fue elegido como Alcalde del Municipio con 45.239 votos. Según la nota del portal virtual Gente “*Espinosa **representa la continuidad del Partido Liberal**, que ha gobernado el municipio desde 1972 (es decir, los últimos 47 años)*” (Jessica, 2019) consideramos que este argumento y los indicadores en condiciones de vida de este Municipio lo convierten en un buen referente de estudio para determinar la continuidad en los programas y proyectos.

Del mismo modo se eligió al municipio de Itagüí dado que al igual al caso anterior los ciudadanos optaron por un Alcalde de continuidad, para este caso fue el ingeniero civil José Fernando Escobar Estrada del partido Conservador y quien sucede a León Mario Bedoya quien pertenecía también al partido Conservador, ambos de la línea del Senador Carlos Andrés Trujillo, de acuerdo con el portal político el reverdero de Juan Paz “*Pero el tiempo pasa rápido y más en política y ahora el Trujillismo se alista para la próxima contienda en octubre donde José Fernando Escobar se perfila como el elegido para darle continuidad al proceso y es candidato oficialista*” (Juan, 2019), entre estas características también queremos destacar otros indicadores importantes que hacen a

éstos Municipios referentes no solo a nivel Metropolitano sino a nivel Nacional, entre otros datos destacados según el informe de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia en el año 2021 donde el comportamiento de algunas cifras de estos Municipios tuvieron un comportamiento muy similar tales como: *“Índice en Calidad de Vida en porcentaje, 75,53 Envigado, 72,75 Itagüí; porcentaje de personas pobres medido por el IPM el cual arrojó 4,38 para Envigado y el 4,61 para Itagüí; frente al asentamiento empresarial no es mucha la diferencia en estos dos Municipios 7,0% de las empresas de la región se ubican en Itagüí y el 6,2% se encuentran en Envigado, finalmente ambos Municipios se encuentran entre los 4 mejores PIB del departamento 10,1% Itagüí y 7,2% Envigado”* (Antioquia, 2021)

Otro de los motivos por el cual elegimos a estos Municipios tiene que ver con cifras demográficas y económicas en estos dos territorios que nos permitían hacer un buen comparativo frente a políticas económicas y estrategias de inversión social para demostrar la incidencia de la proyección de estas dos Municipalidades frente a las propuestas de sus mandatarios en el programa de gobierno plasmadas en el plan de desarrollo. Varias de estas cifras las obtuvimos en las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación en su página de TerriData cuyos resultados mostraron que: *“El total de habitantes en miles de personas muestra que Itagüí tiene 299.098 habitantes mientras que Envigado tiene 252.266 habitantes (datos a junio 2020); número de hogares en Itagüí en miles 46.054, en Envigado 36.552 (datos según censo 2018); Índice de Desempeño Fiscal en puntos arrojó que Itagüí obtuvo 66,50, entre tanto Envigado 77,92 (resultado a diciembre de 2021); mientras que la Medición del Desempeño Municipal refleja que Itagüí obtuvo 83,34 puntos y Envigado 79,57 puntos (resultado a diciembre de 2021); Las cifras económicas en estos dos Municipios demuestran un enorme potencial de crecimiento y buen desempeño así se evidencia en la capacidad de ejecución de la inversión porcentualmente Itagüí*

obtuvo 85,83 en tanto Envigado 86,01 (datos a diciembre de 2021); La ejecución de los recursos porcentualmente los ubica entre los mejores del país Itagüí 94,06 y Envigado 81,14 (resultado a diciembre de 2021); Por último los ingresos totales representan una diferencia cerca de \$100.000.000.000 (cien mil millones de pesos) entre ambos territorios esto refleja el porqué de los buenos indicadores en calidad de vida de estos Municipios y sus avances en materia de inversión social y protagonismo en la región, Itagüí tiene un presupuesto de \$600.000.000.000 (seiscientos mil millones de pesos al año), mientras que el de Envigado es de alrededor \$502.000.000.000 (quinientos dos mil millones de pesos)”. (Planeación, 2021)

La propuesta en este análisis prospectivo busca a través de un ejercicio comparativo entre una lista de chequeo estructurada a partir de las recomendaciones técnicas emitidas por el DNP Departamento Nacional de Planeación en la cartilla “yo elijo saber” 2019 y el contenido de los programas de gobierno en los Municipios de Itagüí y Envigado con los actuales Alcaldes José Fernando Escobar y Braulio Espinosa respectivamente. Haremos una valoración cuantitativa con cada una de las variables a tener en cuenta sugeridas por el DNP y asignaremos un valor de calificación para obtener un resultado de cumplimiento de las respectivas sugerencias hechas por este organismo.

La estructura de la lista de chequeo está compuesta por 5 (cinco) bloques los cuales denominaremos “criterios” de evaluación en los cuales tenemos: (Información general, diagnóstico, construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno, estrategia y programas bandera, identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial). Éstos “criterios” corresponden a los temas cuyos contenidos técnicos son la estructura primordial donde hace especial énfasis el DNP para la

construcción de los programas de gobierno, así mismo, cada criterio está compuesto por una serie de recomendaciones que para el caso de la lista de chequeo denominaremos “variables” objeto de comparación; la lista que vamos a construir se compone de 66 “variables” las cuales serán objeto de comparación con el contenido en las propuestas de los programas de gobierno en los Municipios seleccionados.

Cada “criterio” quedaría conformado con las siguientes variables: Información general: 5 (cinco “variables”), diagnóstico: 43 (cuarenta y tres “variables”), construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno: 2 (dos “variables”), estrategia y programas bandera: 14 (catorce “variables”), identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial: 2 (dos “variables”).

La ponderación en cada uno de los “criterios” de evaluación se realizó teniendo en cuenta la incidencia de cada uno de ellos para determinar el cumplimiento en el ejercicio comparativo por cada propuesta del programa de gobierno con las “variables” de la lista de chequeo, siendo éste el objetivo que pretende el DNP con la cartilla “Yo elijo saber” 2019. También se tuvo en cuenta el siguiente concepto de ponderación *“la ponderación es una técnica de evaluación, mediante la cual se procura darle un peso específico a cada una de las partes que serán evaluadas; su objetivo es tratar de compensar el valor que les asignamos a las actividades o tópicos que tienen poca importancia en la evaluación, en relación con las que tienen mayor importancia”* (Alvarez, 2020) este concepto refuerza aún más la asignación que adjudicamos a cada “criterio” obteniendo el siguiente resultado en la lista de chequeo: Información general 3%, diagnóstico 47% , construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno 5%, estrategia y programas bandera

25%, identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial 20%.

Para obtener el resultado cuantitativo de la comparación de cada “variable” con cada propuestas de los candidatos incluidas en los respectivos programas de gobierno otorgamos a cada “variable” una alternativa para verificar su cumplimiento y la forma de evidenciarlo en el programa de gobierno, es así, como asignamos los valores 5-3-0 donde 5 corresponde al cumplimiento de la “variable” evidenciado en la propuesta de gobierno, 3 corresponde a que parcialmente se da cumplimiento a la “variable” pero no completamente como lo recomienda el DNP, a esta calificación especialmente en el análisis de los resultados obtenidos en la comparación tanto los programas de gobierno como los planes de desarrollo daremos una explicación sobre el motivo del por qué algunas propuestas cumplen parcialmente con la “variable” sugerida, por último la calificación 0 indica que no se dio cumplimiento con la “variable” según lo que requería la guía del DNP “Yo elijo saber” 2019.

Finalmente, a cada “variable” le otorgamos un valor para determinar su peso en cada “criterio” y así cumplir con el valor en porcentaje de cada criterio, el método que utilizamos fue dividir el valor porcentual de cada “criterio” por el número de variables y el resultado se asignaba a cada “variable”, si la suma de los valores de todas las variables no era exacta al valor porcentual del “criterio” se le sumaba dicha diferencia a la primera “variable” contenida en cada “criterio”.

Es preciso aclarar que para la estructura del plan de desarrollo el “criterio” información general no aplicaba para su respectivo análisis comparativo, decidimos no incluirlo y hacer una nueva

distribución en los 4 (cuatro) “criterios” restantes, partiendo del mismo concepto de ponderación aplicado para el programa de gobierno pero esta vez teniendo en cuenta el peso de cada “criterio” en la estructuración del plan de desarrollo Municipal, quedando de la siguiente manera: diagnóstico 35% , construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno 5%, estrategia y programas bandera 40%, identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial 20%.

Decidimos conservar la misma estructura de la lista de chequeo para analizar el plan de desarrollo Municipal dado que el objetivo de la guía del DNP es lograr que las propuestas incluidas en el programa de gobierno contengan el rigor técnico en cuanto a información base para su construcción y que cada propuesta final contenga los elementos suficientes para su ejecución y según las recomendaciones en el kit de planeación territorial, los programas de gobierno son la base para la construcción del plan de desarrollo Municipal.

Con base en las aclaraciones anteriores frente a la construcción de la lista de chequeo con sus respectivos criterios de evaluación y las variables objeto de comparación con cada una de las propuestas de los programas de gobierno en los Municipios de Envigado e Itagüí, de la misma forma para el análisis en los Planes de Desarrollo Municipal, procederemos a presentar los resultados obtenidos para que ésta propuesta de análisis prospectiva sirva de insumo cuantitativo en el texto final de exposición de motivos objeto de este trabajo de grado.

Ver anexo 1 lista de chequeo.

7. Análisis de Resultados

7.1 Análisis cualitativo lista de chequeo-programa de gobierno

- Análisis de Envigado

En el programa de gobierno del municipio de Envigado, respecto al diagnóstico del análisis de la situación actual de la entidad territorial, no se evidencian en el documento las potencialidades y oportunidades del territorio, tampoco se pueden identificar las problemáticas puntuales de la comunidad ni como ha sido su comportamiento a través del tiempo, no se identifican tendencias, ni cómo nacen los problemas y cómo afectarán el futuro del municipio y sus habitantes, si éstos no se resuelven; tampoco se evidencian priorizaciones de problemáticas por atender o potencialidades por aprovechar y por ende no se plantean estrategias, compromisos, objetivos ni acciones así sea un mero enunciado, aunque si hay una lista de programas y proyectos a los que se dará continuidad, en caso de ser elegido el candidato Braulio.

No se identifican “programas bandera” que van a establecer la gran diferencia entre estos candidatos y los demás en contienda en resumen no existe una estructura del programa que defina cuál es la visión del territorio que tiene el candidato y por cuya implementación en los cuatro años de mandato, votarían los ciudadanos.

Existe una enorme deficiencia del programa de gobierno del municipio de Envigado frente a la revisión de instrumentos y documentos de información útiles para la construcción de los programas de gobierno; no hay evidencia de cita de algún instrumento ni documento de consulta del nivel nacional, departamental y municipal, aunque si se observan fuentes de consulta de informes de gestión municipal y se enuncian programas y proyectos pendientes por concluir. Tal vez por ser

gobiernos de continuidad, la consulta de programas existentes sea la base de muchas de las promesas plasmadas en el documento y quizás otras de las propuestas podrían estar inmersas en el plan de ordenamiento territorial pero como no son citadas en el documento, el supuesto de que provengan de este instrumento es meramente especulativo.

Llama poderosamente la atención que la propuesta del aspirante a alcaldía del municipio de Envigado no consulte las diferentes plataformas de información estadística como son el DANE, Terridata y el propio Sisbén, es de tener en cuenta que este Municipio es reconocido por sus excelentes niveles de atención a la población vulnerable y cobertura a todos los grupos poblacionales, sin embargo, es importante para cualquier aspirante a gobernar un territorio mantenerse informado de los cambios que puedan surgir en su territorio y las estadísticas que se encuentran en las bases de datos de estas entidades dan cuenta de esas tendencias en la sociedad que necesitan ser monitoreadas permanentemente así la entidad muestre indicadores positivos.

Frente a las diferentes políticas poblacionales, territoriales y sectoriales es poca o casi nula la evidencia de un diagnóstico de estas diferentes políticas para la estructura de las propuestas, teniendo en cuenta la importancia de articularse con otras entidades a nivel departamental y nacional y su vinculación para fortalecer estas políticas en pro del desarrollo del territorio, pero ninguna de las propuestas del aspirante evidencian su interés por buscar fortalecer sus programas y proyectos a través de este vínculo.

En cuanto al análisis de las dinámicas del territorio se puede identificar que los programas y proyectos de la propuesta de Gobierno involucran a ciertos grupos poblacionales básicamente, mujeres, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores y población LGTBIQ+ y a éstos con cada uno de los sectores a intervenir en el territorio, cabe destacar que en este aspecto la propuesta es generosa en cantidad ya que se puede observar que muchos de los programas son de corte asistencialista.

Se detecta una gran falencia del programa de gobierno frente a la falta de evidencia de información recopilada sobre grupos étnicos, o programas y proyectos de índole comunitario, insumo importante para construir propuestas más incluyentes y aquí, nuevamente llama la atención la no inclusión de información proveniente de las bases de datos del Sisbén teniendo en cuenta la alta dinámica de esta población en los diferentes territorios, finalmente no hay evidencia de información que permita tener un diagnóstico claro de la situación del municipio frente al cumplimiento de los ODS para que las propuestas del programa de gobierno tengan un punto de partida.

Respecto al sello de identidad del programa de gobierno si bien es cierto es generoso frente a propuestas que buscan el desarrollo del territorio con el objetivo de que el Municipio continúe cerrando las brechas de inequidad y generando mayores oportunidades a los habitantes del territorio, no se alcanza a apreciar claramente cuál es el legado que pretende dejar el aspirante a través de su propuesta de gobierno y qué sello caracteriza el propósito de su elección y que le permita a los electores identificar la marca de gobierno del mandatario que van a elegir.

Las estrategias y los programas bandera hacen referencia al contenido de propuestas en programas y proyectos que el aspirante hace a la comunidad para conseguir de ella el apoyo convertido en voto que le permita plasmar estas promesas en realidades a través del plan de desarrollo; son en sí la esencia del proyecto político que mueve el sentimiento de los ciudadanos ya que representan la ilusión de mejorar las condiciones de vida del territorio generando desarrollo y oportunidades para cada uno de los ciudadanos. Sin embargo, como pasa con las anteriores variables mencionadas en la ficha comparativa vemos que éstas propuestas materializadas en programas y proyectos no logran evidenciar cómo se sumarán al cumplimiento de los ODS, solamente se mencionan en algunos proyectos pero no se evidencian propuestas enfocadas a abordar plenamente dichos

objetivos, frente a los enfoques diferenciales tampoco se logran distinguir las propuestas que incluyan todos los grupos poblacionales, mencionan uno que otro pero no están todos incluidos como lo recomienda la cartilla “yo elijo saber” 2019. No existe evidencia de propuestas que articulen entidades del orden regional y nacional o que éstas sean involucradas, solo se aprecia en 4 proyectos ambientales para lo demás pareciera que al Municipio no le interesara trabajar con entidades distintas a las de su territorio, tampoco se evidencia interés por estructurar proyectos con otras municipalidades cercanas. Finalmente, las propuestas solo se quedan en planteamientos de promesa, no se comprometen con indicadores de resultados ni mucho menos se habla de los impactos causales producto de los nuevos programas y políticas públicas, tampoco en la implementación de políticas públicas existentes.

A pesar de una gran cantidad de propuestas de infraestructura y un gran número de programas y proyectos asistencialistas en ningún capítulo del programa de gobierno se menciona cómo se van a financiar dichos programas o cuáles serán sus posibles fuentes de financiación; esta situación es lamentablemente común a la mayoría de los programas de gobierno, lo cual es un grave error ya que es una información necesaria para que el aspirante puede tener un horizonte de hasta dónde llegar con sus propuestas.

- Análisis de Itagüí

“Itagüí, Ciudad Moderna para la Gente”, fue el programa de gobierno presentado por el entonces candidato José Fernando Escobar Estrada, en 2019 al momento de inscribir su candidatura a la alcaldía de la municipalidad, A parte de las razones para ser alcalde, el escrito está enfocado en el desarrollo del ser, el fortalecimiento de la familia, la construcción de un gran tejido social, la integración del territorio y la propuesta de una administración idónea, cuyo objetivo es la transformación institucional; principios que ideológicamente comparte con el Partido Conservador

del cual es militante y con cuyo aval llego a la Alcaldía 2020-2023. Su propuesta estratégica está dividida en 8 compromisos pilares y estratégicos; en la parte de información general cumple con todos los puntos señalados en la cartilla “yo elijo saber 2019”, excepto por la presentación general del candidato, que se queda corta en la exposición detallada de la hoja de vida y su entorno familiar, sobre todo en la apuesta de transformación social contenido en este.

En el diagnóstico del programa de gobierno evaluado, se evidencian objetivos para cada uno de los compromisos estratégicos contemplados por sectores, entre los que representan mayor importancia la seguridad y convivencia ciudadana, movilidad y urbanismo, emprendimiento y transformación digital, como pilar de oportunidades y sana convivencia en el territorio, así como compromisos por la construcción de tejido social, niños, niñas y adolescentes, jóvenes talento, mujeres empoderadas, personas con discapacidad, adulto mayor, que giran alrededor de la familia como eje transformador de la sociedad itagüiseña.

Menciona con claridad las potencialidades y oportunidades del territorio, los procesos de cambio recientes y su tendencia positiva o negativa, así como el origen de estos, definiendo prioridades en las problemáticas en los distintos escenarios; sin embargo, aunque contempla parcialmente las consecuencias futuras de estas, es nula la inclusión de propuestas o análisis a futuro de continuar dichas problemáticas.

En dicha revisión se corrobora la citación de fuentes como Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, plan de desarrollo municipal 2016-2019 e informes de gestión y rendición de cuentas vigencia 2019, repositorio TerriData del Departamento Nacional de Planeación DNP, Diagnóstico económico vigencia 2017 de la Cámara de Comercio de la Aburra Sur, Plan indicativo portal territorial del DNP, al tiempo que menciona la continuidad de las políticas adoptadas por las anteriores administraciones, así como la adopción de nuevas políticas

a partir de las necesidades detectadas en los talleres participativos, entre otros documentos, lo que denota la revisión de fuentes de información e instrumentos con información de carácter técnica importante, para la elaboración del programa de gobierno y conocimiento previo del territorio en los distintos sectores.

Sin embargo, es parcial el estudio de los informes de gestión y rendición de cuentas ya que solo tuvo en cuenta una vigencia, a pesar que consulta y cita el plan de ordenamiento territorial, este último se encuentra vigente desde 2007, sin incluir propuesta de actualización, al igual que no incluye el programa datos sobre el marco fiscal de mediano plazo, ni las ejecuciones presupuestales del gobierno de su momento.

Evidenciamos la participación activa de la comunidad, mediante talleres sectoriales denominados “Creando oportunidades”, donde identificaron las problemáticas que afectan a éstas en los últimos tiempos, en los distintos sectores de interés común, manifestando también su intención de mantener y sostener los proyectos iniciados por sus antecesores, en el gobierno de la continuidad. La estructura del programa propuso en cada compromiso un diagnóstico, objetivos y la estrategia y acciones de compromiso, el primero agrupa el resultado del diálogo comunitario y acerca la intención del futuro gobernante con la realidad del territorio, si bien es cierto plantea los objetivos trazados, para cada uno de los compromisos en los distintos sectores, se queda en la estrategia y en la promesa de cumplirlos, no establece las metas ni el horizonte de tiempo en el que pretenden ser alcanzados o cumplidos.

Evaluated el criterio de políticas territoriales, poblacionales y sectoriales, si bien trae al escrito datos tomados de estudios hechos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, no se encontró señal de consulta, del plan de gestión de riesgo, informes de desempeño municipal y fiscal del DNP, como informe de Gobierno abierto de la Procuraduría General de la Nación y datos

referentes a la situación financiera y fiscal de la entidad territorial; en cuanto el análisis, reflexión y comprensión del territorio, el programa reconoce los municipios vecinos y sus dinámicas como influencia en el propio, sin embargo no pone en consideración ninguna estrategia de integración, que permita a las municipalidades atacar problemáticas similares del territorio vecino, como tampoco identifica estrategias de transparencia y lucha contra la corrupción.

7.2 Análisis cuantitativo lista de chequeo-programa de gobierno

El resultado obtenido durante el ejercicio comparativo de la lista de chequeo diseñada a partir de la cartilla “yo elijo saber”2019 arrojó los siguientes datos:

- Análisis de Envigado

Se evaluaron 5 bloques a los cuales llamamos “criterios” definidos como aquellos que contenían las “variables” a comparar con el contenido del programa de gobierno del municipio de Envigado, a su vez las “variables” sumaban 66 en total que si se multiplicaba por el valor ideal de cada variable los puntos totales a obtener como calificación de la comparación era de 330 como puntaje máximo.

El resultado de esta comparación fue el siguiente: el total de “variables” que cumplen y se evidencia en el programa de gobierno son 20 que multiplicado por el valor asignado a tal cumplimiento que es 5 puntos arroja un resultado de 100 puntos; luego tenemos las “variables” que cumplen parcialmente con la evidencia en el programa de gobierno en total son 16 que multiplicado por 3 puntos que se asignan dan como resultado 48 puntos y finalmente encontramos 30 variables cuyo resultado es cero dado que no encontramos evidencia del cumplimiento a lo solicitado en las “variables” de acuerdo a la ficha construida.

Así entonces tenemos como primer resultado 148 puntos obtenidos de 330 posibles el cual muestra que un Municipio con el desarrollo y los indicadores de gestión institucional de Envigado, deja mucho para pensar y reflexionar frente a la forma como su actual mandatario fue elegido, surge entonces la pregunta ¿la ciudadanía votó por la persona, la cantidad de promesas registradas en su documento de programa de gobierno o por el contrario los ciudadanos poca o ninguna importancia prestan al contenido de los programas de gobierno? O ¿votaron los ciudadanos de Envigado por la “continuidad” sin importar qué prometía el candidato? Todas estas reflexiones ratifican la importancia de revisar la Ley 131/94, en lo que respecta a un contenido mínimo y vinculante para los programas de gobierno de los candidatos a cargos uninominales en Colombia, especialmente a alcaldes.

El resultado de 38,13% indica un porcentaje modesto frente al esfuerzo que realiza el Gobierno Nacional con el diseño y entrega de una cartilla ilustrativa para estructurar los programas de gobierno de los mandatarios que aspiran a cargo de elección popular territorial Alcaldía y Gobernación, una herramienta por demás pensada en guiar hacia una mejor planificación de las propuestas que den continuidad al desarrollo del territorio.

- Análisis de Itagüí

En cuanto al resultado del municipio de Itagüí los datos de la comparación fue el siguiente: el total de “variables” que cumplen y se evidencia en el programa de gobierno son 41 que multiplicado por el valor asignado a tal cumplimiento que es 5 puntos arroja un resultado de 205 puntos; luego tenemos las “variables” que cumplen parcialmente con la evidencia en el programa de gobierno en total son 9 que multiplicado por 3 puntos que se asignan dan como resultado 27 puntos y finalmente encontramos 16 variables cuyo resultado es cero dado que no encontramos evidencia del cumplimiento a lo solicitado en las “variables” de acuerdo a la ficha construida.

Así entonces tenemos como primer resultado 232 puntos obtenidos de 330 posibles, alcanzando un 70% de las recomendaciones incluidas en la cartilla “yo elijo saber 2019”, resultado positivo para un municipio de la magnitud de Itagüí, Antioquia, lo que nos lleva a hacer la siguiente reflexión, es posible hacer un ejercicio consciente de caras a una contienda electoral de conocimiento técnico del territorio, trazar hoja de ruta desde el momento cero, alineado a la ideología política del entonces candidato, el electorado hace uso de la herramienta, los encuentros participativos y el contenido programático del documento, para depositar su voto, y se puede mejorar el contenido hasta llegar al 100% ideal?

7.3 Análisis cualitativo programa de gobierno-plan de desarrollo

- Análisis de Envigado

Para este análisis es importante tener en cuenta que le primer “criterio” información general no presenta mayor relevancia a la hora de comparar si las propuestas hechas en el programa de gobierno efectivamente fueron incorporadas en el plan de desarrollo objeto de este punto.

En primer lugar, encontramos una mejor incorporación de las fuentes de información y la relevancia de ellas para alimentar de una mejor manera los diferentes programas y proyectos a partir de datos confiables y suficientes para así tener un mejor contexto del territorio, por ello en términos generales las variables contenidas en este “criterio” presentaron una mejor calificación; sin embargo, todavía es muy notorio que no se evidencian las prioridades de las propuestas ni el horizonte de tiempo para su ejecución; ello basándonos en la información suministrada en los programas y proyectos incluidos en las diferentes líneas y componentes del plan de desarrollo “Juntos Sumamos por Envigado”.

Respecto a los instrumentos y documentos con información útil de diferentes entidades, el PDM todavía no muestra un volumen adecuado de consultas de estos instrumentos, solo se logra apreciar en algunos programas, cifras y citas de consulta al respecto; se observa un déficit de datos de ordenamiento territorial, programas y proyectos de PDM anteriores e inclusive de los planes de desarrollo departamentales, planes sectoriales de grupo étnicos y fundamentalmente de ejecuciones presupuestales anteriores muy importante para comprender el punto de partida frente a la necesidad de recursos que serán asignados a los nuevos programas y proyectos.

La información base de fuentes oficiales como DANE, TerriData y Sisbén siguen siendo la gran deuda de este Municipio en la construcción tanto de su programa de gobierno como de su PDM en el cual no se visualiza información extraída de alguna de estas fuentes, solamente para algunos proyectos se evidencia que consignan algunos datos del Dane; por lo demás no se citan otras fuentes.

Frente a las políticas territoriales, poblacionales y sectoriales si bien se logran apreciar evidencias sobre la situación financiera y fiscal del Municipio para apalancar el financiamiento de programas y proyectos, también se evidencia que se tuvieron en cuenta los informes de desempeño fiscal y municipal; pero en el diseño de las líneas y programas no se logra evidenciar cómo se articulan los proyectos de intervención con los planes de gestión de las autoridades ambientales ni mucho menos con los organismos de gestión del riesgo y poco se aprecia sobre las políticas de gobierno abierto.

En el “criterio” donde analizamos y buscamos comprender las dinámicas del territorio es preciso mencionar, como también se pudo apreciar en el programa de gobierno del mandatario elegido, que sus propuestas poco se construyeron pensando o aprovechando las potencialidades del territorio; lo mismo pasó en el PDM, donde son muy pocos los proyectos de los cuales se partió

teniendo en cuenta ventajas competitivas del territorio ni de su ordenamiento territorial; tampoco se logra establecer una relación precisa entre programa de gobierno y PDM para afrontar problemáticas estructurales relacionadas con las dinámicas territoriales como la pobreza, el desempleo, el desplazamiento forzado, contaminación del aire, ruido, sistemas productivos o extractivos y calidad de vida, igualmente tenemos que decir que son pocas las propuestas llevadas a proyectos en el PDM que involucran estrategias de construcción de paz en sus territorios o con iniciativas en pro del bienestar animal.

En cuanto a los programas bandera planteados en el programa de gobierno tenemos que mencionar que, si bien las líneas estratégicas son distintas, la gran mayoría de propuestas se encuentran inmersas en el PDM, aunque sigue siendo deficitario aquellas que tienen que ver con iniciativas de paz, enfoques diferenciales en los territorios y enfoques de grupos poblacionales teniendo ello bastante relevancia a la hora de cumplir con la garantía de los derechos de estas poblaciones. Se quedan cortos los indicadores de resultado frente al compromiso de las propuestas de gobierno de consolidar un cambio social a partir del anhelo del gobernante de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, estos indicadores no logran reflejar con claridad cuáles serían esos cambios en forma concreta y cómo podrían verificarse.

- Análisis de Itagüí

“Itagüí, Ciudad de Oportunidades” 2020-2023, es la sistematización del programa de gobierno “Itagüí, Ciudad Moderna para la Gente”, este análisis se califica, con los mismos criterios de este último, exceptuando la información general que, por su contenido, solo aplica para la etapa de candidatura.

El plan de desarrollo redujo a 6 los compromisos de su accionar en el cuatrienio, aunque cabe anotar que, si bien se dio una disminución en el número de estos en comparación con el programa, este condensó en menor número, distribuyendo la diferencia de las dos eliminadas, entre el resto de sus líneas estratégicas, en las que asignó los objetivos para cada compromiso y que alcanzaron un total de 28. Destaca la articulación con el Área Metropolitana del Valle de Aburra AMVA y adopta enfoques dimensionales, entre los que vale la pena mencionar el poblacional, de derechos, y diferencial, entre otros.

Plantea un ejercicio riguroso de construcción del documento, aspecto que se evidencia desde la elaboración del programa de gobierno, con la consulta y participación ciudadana, definiendo prioridades en los distintos sectores, articulado con los planes de desarrollo nacional y departamental, a la vez que adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, brindando una visión global al plan de desarrollo.

En el criterio que incluye el conocimiento de la situación actual de la entidad territorial, contempla parcialmente las consecuencias e implicaciones futuras de las problemáticas detectadas en el territorio, que en el programa de gobierno se evidenciaron de igual forma, sin embargo, tampoco realiza propuesta en caso de que estas problemáticas se mantengan en un escenario futuro.

En la evaluación del plan de desarrollo, se evidencia la inclusión del Marco Fiscal de Mediano Plazo, al igual que las ejecuciones presupuestales; el primero como un instrumento de obligatoria inclusión en esta etapa, por su importancia en la proyecciones macroeconómicas y fiscales de la entidad territorial en un horizonte de 10 años, lo que cambió la calificación pasando de 0 a 5, en los dos instrumentos señalados.

Calificado el criterio de inventario de políticas territoriales, poblacionales y sectoriales, se evidencia la inclusión del plan de gestión e informe de desempeño municipal y fiscal, datos que en el programa no fueron tenidos en cuenta, manteniéndose ausente lo relacionado con el informe de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto las dinámicas del territorio, si bien el municipio de Itagüí hace parte del Área Metropolitana del Valle de Aburra, para el plan de desarrollo evidencia el estudio de datos socio económicos de los municipios vecinos, valorando la posible problemática que se podría generar a partir de esa cercanía en temas de seguridad y movilidad, contemplándolo en sus líneas estratégicas, pasando de un cumplimiento parcial a cumplimiento total; igual sucede con la identificación de las iniciativas territoriales que coadyuvan al cumplimiento de los ODS y las estrategias para la construcción de paz en el territorio, las cuales aparecen detalladas en el plan de desarrollo.

Adicional el plan de desarrollo evidencia armonización y planeación, con el gobierno departamental y nacional, así como un estudio detallado de la situación financiera del ente territorial, la disponibilidad de recursos, su capacidad financiera y nivel de endeudamiento, en aras de cumplir con lo establecido en los compromisos y líneas estratégicas del Plan, aunque contempla parcialmente los informes de gestión y de rendición de cuentas de la administración saliente.

7.4 Análisis cuantitativo programa de gobierno-plan de desarrollo

- Análisis de Envigado

Como se mencionó durante el análisis cualitativo el “criterio” presentación no se tuvo en cuenta para el promedio ni puntaje final, quedando para evaluar 4 criterios, 61 variables para un resultado de 305 puntos a obtener.

El resultado arroja que las “variables” comparadas entre las propuestas del programa de gobierno incorporadas en el plan de desarrollo que cumplen y se evidencian en el documento equivale a 130 puntos, mientras que las “variables” que cumplen parcialmente porque se pueden evidenciar en algunos proyectos, corresponden a 60 puntos, las demás no cumplen por lo que no se tiene puntaje para ellas.

El resultado de este comparativo arroja un valor de 190 punto de 305 posibles notando una mejoría importante en el cumplimiento del requisito de que las propuestas del programa de gobierno del mandatario electo deben estar incluidas en el plan de desarrollo.

Lo anterior se ratifica a través del resultado numérico al obtener un 72,53% de cumplimiento mostrando que efectivamente la estructura de programas y proyectos del plan de desarrollo “Juntos Sumamos por Envigado 2020-2023” del actual Alcalde Braulio Espinosa Márquez si partió de su programa de gobierno “Aquí Sumamos Todos” ya que incluyó todo lo que allí aparece pero el plan de desarrollo mejora sustancialmente el contenido de los programas y proyectos y en general se articula mucho mejor al “deber ser” que establece el DNP frente a los programas de gobierno.

- Análisis de Itagüí

De la evaluación realizada al plan de desarrollo “Itagüí, Ciudad de Oportunidades” 2020-2023, respecto a la cartilla “yo elijo saber “2019, tenemos los siguientes datos:

El resultado de comparar, las variables contempladas en el programa de gobierno y que se evidencia que fueron incluidas en el plan de desarrollo, 47 variables cumplen y se evidencia en el plan de desarrollo, multiplicadas por 5 que es el valor asignado arroja un puntaje de 235, 8 se evidencia que cumplen parcialmente que multiplicadas por el valor asignado que es 3, arroja un puntaje de 24, el resto de variables no cumplen, razón por la cual no se tienen en cuenta.

Para la segunda evaluación observamos que la entidad obtuvo un total de 259 de 305 puntos posibles, alcanzando un 85% de las recomendaciones brindadas por el DNP en la cartilla “yo elijo saber 2019”, lo que evidencia un resultado muy importante, en la planificación de la gestión territorial, es prudente decir que la entidad territorial ha realizado un ejercicio técnico a conciencia, dando buen uso de la herramienta disponible para ello, aterrizando todos los conceptos e información consultada a la realidad del territorio.

En la “*Tabla 1 Lista de chequeo de programas de gobierno.*” Que se presenta en la siguiente página se evidencia el método de medición utilizado para llevar a cabo el análisis.

Tabla 1.

Lista de chequeo de programas de gobierno.

ITEM	ESTRUCTURA PROGRAMADE GOBIERNO DNP	PROGRAMA DE GOBIERNO MUNICIPIO DE ENVIGADO						PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE ENVIGADO									
		SE EVIDENCIA EN EL PG			Evaluación cuantitativa del Programa de Gobierno			SE EVIDENCIA EN EL PDM			Evaluación cuantitativa del Plan de Desarrollo						
		5	3	0	Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	5	3	0	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
1	Informacion General	Peso en el criterio de evaluación 3%							NO APLICA								
1.1	Nombre y/o lema del programa de gobierno	x			5	0,6	0,6	2,4									
1.2	Cargo al que aspira	x			5	0,6	0,6										
1.3	Entidad territorial	x			5	0,6	0,6										
1.4	Partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que lo avala	x			5	0,6	0,6										
1.5	Presentación general del candidato o candidata			x	0	0,6	0										
2	DIAGNÓSTICO	Peso en el criterio de evaluación 47%							Peso en el criterio de evaluación 35%								
2.1	Fuentes de información para la construcción de programas de Gobierno, con el análisis general de la situación actual de la entidad territorial, en el cual, brevemente, se presenta aspectos como:				Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.				Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
2.1.1	Potencialidades y oportunidades del territorio (ventajas comparativas).			x	0	1,22	0	17,4	x			5	0,98	0,98	19,5		
2.1.2	Situaciones problemáticas puntuales y concretas. Identificar con la comunidad las principales dinámicas, problemáticas y potencialidades de la entidad territorial			x	0	1,09	0		x			5	0,81	0,81			
2.1.3	Procesos de cambio ocurridos en el pasado reciente y los de vieja data. Identificar las tendencias, favorables o positivas o desfavorables o negativas, que a futuro pueden tener las dinámicas, problemáticas y potencialidades de la entidad territorial.			x	0	1,09	0		x			5	0,81	0,81			
2.1.4	Eventos o situaciones que dieron origen a los problemas y son comunes a varios de ellos.			x	0	1,09	0				x	0	0,81	0			
2.1.5	Consecuencias e implicaciones futuras derivadas de las situaciones problemáticas. Sobre la base de las tendencias identificadas pensar cómo sería la entidad territorial en un horizonte de futuro de 10 o 20 años.			x	0	1,09	0		x			5	0,81	0,81			
2.1.6	Se propone desarrollar un ejercicio de planificación para identificar tres tipos de escenarios: el tendencial, que indica a dónde llegaría la entidad territorial en caso de todo siga igual, es decir, si se continuara en la dirección de las tendencias. El deseable, en el que cabe todo lo que imagine la comunidad. Y el escenario posible, que es al que se puede llegar siempre y cuando se tomen las decisiones más adecuadas.			x	0	1,09	0		x			5	0,81	0,81			
2.1.7	Con base en el escenario posible se identificarán las propuestas de estrategias, compromisos, objetivos y acciones a realizar en el corto y mediano plazo, las cuales son el contenido de los programas y proyectos bandera.	x			5	1,09	1,09			x		3	0,81	0,47			
2.1.8	Definir un orden de prioridades teniendo en cuenta el grado de afectación del problema, la frecuencia, la magnitud, la relevancia, entre otros aspectos.		x		3	1,09	0,65			x		3	0,81	0,47			
2.2	Revisión de instrumentos y documentos con información útil para el programa de gobierno:																
2.2.1	Plan Nacional de Desarrollo con énfasis en los pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo.			x	0	1,09	0			x		3	0,81	0,47			
2.2.2	Planes de desarrollo vigentes municipales y departamentales.		x		3	1,09	0,65			x		3	0,81	0,47			
2.2.3	Instrumentos de Ordenamiento Territorial (insumo para municipios y distritos).		x		3	1,09	0,65			x		3	0,81	0,47			
2.2.4	Informes de gestión y de resultados de la administración municipal y departamental.	x			5	1,09	1,09		x		3	0,81	0,47				
2.2.5	Informes de rendición de cuentas de la administración municipal y departamental.		x		3	1,09	0,65		x		3	0,81	0,47				
2.2.6	Planes poblacionales y sectoriales territoriales: educación; salud; víctimas; política de niñez, infancia y adolescencia; superación de pobreza extrema; gestión del riesgo; de emergencia y contingencia, gestión integral de residuos sólidos, seguridad y convivencia ciudadana.	x			5	1,09	1,09		x		5	0,81	0,81				
2.2.7	Planes de vida y otros elaborados por grupos étnicos del territorio.		x		3	1,09	0,65		x		3	0,81	0,47				
2.2.8	Marcos fiscales de mediano plazo.			x	0	1,09	0		x		5	0,81	0,81				
2.2.9	Ejecuciones presupuestales del actual periodo del gobierno local.			x	0	1,09	0		x		3	0,81	0,47				
2.2.10	Planes de desarrollo comunitarios y comunales.			x	0	1,09	0			x	0	0,81	0				
2.2.11	Instrumentos RAP			x	0	1,09	0			x	0	0,81	0				
2.2.12	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).			x	0	1,09	0			x	0	0,81	0				

2.3 Información territorial consolidada en el sistema de estadísticas municipal y departamental TerrData															
2.3.1	TERRIDATA Es el principal repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país.		x		3	1,09	0,65								
2.3.2	Base de datos SISBEN municipal.		x		3	1,09	0,65								
2.3.3	Información estadísticas sobre diferentes temas elaborada por el DANE			x	0	1,09	0								
2.4 Inventario de políticas territoriales, poblacionales y sectoriales.															
2.4.1	Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)			x	0	1,09	0								
2.4.2	Planes de gestión de riesgos			x	0	1,09	0								
2.4.3	Informes del desempeño municipal y fiscal elaborados por el DNP.		x		3	1,09	0,65								
2.4.4	Informes sobre Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación			x	0	1,09	0								
2.4.5	Breve descripción de la situación financiera y fiscal de la entidad territorial.			x	0	1,09	0								
2.5 Análisis, reflexión y comprensión de las dinámicas del territorio															
2.5.1	Identificar y comprender las dinámicas de la entidad territorial en términos de las dimensiones: ambiental, poblacional, económica, de servicios y cercanía	x			5	1,09	1,09								
2.5.2	Identificar las características particulares y potencialidades del territorio para generar opciones de desarrollo y bienestar.				x	0	1,09	0							
2.5.3	Reconocer, valorar y caracterizar necesidades de la población según grupo étnico, género, grupos etarios, ciclo de vida y ubicación geográfica (rural, urbano, zonas de riesgo, zonas de protección y conservación ambiental, territorios indígenas, etc.).	x			5	1,09	1,09								
2.5.4	Identificar la situación y oportunidades de integración regional y asociatividad territorial como una estrategia para promover esfuerzos mancomunados de desarrollo integral de los territorios.	x			5	1,09	1,09								
2.5.5	Establecer la situación financiera y la viabilidad fiscal de la entidad territorial.			x	0	1,09	0								
2.5.6	Identificar y comprender problemáticas de tipo estructural y coyuntural, y su relación con las dinámicas territoriales como la pobreza, el desempleo, el desplazamiento forzado, la contaminación del ambiente, los sistemas productivos o extractivos, la calidad de vida, etc. Orientadas a una mayor equidad e igualdad.	x			5	1,09	1,09								
2.5.7	Identificar las oportunidades y restricciones del territorio en clave de ordenamiento territorial.	x			5	1,09	1,09								
2.5.8	Identificar iniciativas territoriales que aporten al cumplimiento de los ODS.		x		3	1,09	0,65								
2.5.9	Identificar las estrategias para la construcción de paz y el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto, desarrolladas en el Plan Nacional de Desarrollo			x	0	1,09	0								
2.5.10	Revisar la hoja de ruta para la implementación de la política de estabilización priorizando los municipios PDET.			x	0	1,09	0								
2.5.11	Incluir políticas de reintegración y reincorporación			x	0	1,09	0								
2.5.12	Comprender la competencia de los municipios en términos de protección y bienestar animal.	x			5	1,09	1,09								
2.5.13	Identificar estrategias territoriales sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción; migración; conflictividades sociales; innovación en los territorios			x	0	1,09	0								
2.5.14	Tener claridad sobre las funciones de la entidad territorial con relación a la seguridad y convivencia ciudadana.	x			5	1,09	1,09								
2.5.15	Conocer el alcance del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios-SISBEN.		x		3	1,09	0,65								

17,4

19,5

3	Construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno	Peso en el criterio de evaluación 5%			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 5%			Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.
3.1	Conjunto de valores y principios compartidos por la colectividad del partido o movimiento político o de ciudadanos que respalda a cada candidato	x			5	2,5	2,5	4	x			5	2,5	2,5	5
3.2	Tiene en cuenta los valores, principios y rasgos característicos de la de identidad territorial.		x		3	2,5	1,5		x			5	2,5	2,5	
4	Estrategias y programas banderas	Peso en el criterio de evaluación 25%			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 40%			Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.
4.1	Generación del cambio social que para mayor equidad e igualdad	x			5	1,86	1,86	14,33	x			5	2,95	2,95	28,03
4.2	Ciencia, tecnología e innovación en los territorios	x			5	1,78	1,78		x			5	2,85	2,85	
4.3	Construcción de paz y estabilización en los territorios		x		0	1,78	0			x		3	2,85	1,71	
4.4	Hoja de ruta para la implementación de la Política de Estabilización priorizando los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)		x		0	1,78	0				x	0	2,85	0	
4.5	Colombia atiende y repara a las víctimas		x		0	1,78	0				x	0	2,85	0	
4.6	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisben)		x		0	1,78	0				x	0	2,85	0	
4.7	Enfoques diferenciales	x			5	1,78	1,78		x			5	2,85	2,85	
4.8	Objetivos de desarrollo sostenible		x		3	1,78	1,07		x			5	2,85	2,85	
4.9	Considerar enfoques diferenciales según los grupos territoriales (municipios, veredas, barrios) y poblacionales (niños, adolescentes, desplazados, mujeres, LGTBI, grupos étnicos, víctimas, etc.) y basarse en la garantía de derechos y en el interés general.		x		3	1,78	1,07			x		3	2,85	1,71	
4.10	Definir un orden de prioridades teniendo en cuenta el grado de afectación del problema, la frecuencia, la magnitud, la relevancia, entre otros aspectos.	x			5	1,78	1,78		x			5	2,85	2,85	
4.11	Contemplar un conjunto coherente de iniciativas orientadas a la superación de problemas y necesidades sobre la base del aprovechamiento sostenible de las potencialidades y recursos para generar opciones de desarrollo y bienestar integral a la población y al territorio que aspiran a gobernar	x			5	1,78	1,78		x			5	2,85	2,85	
4.12	Contemplar propuestas y compromisos orientados a resultados concretos, claros, viables, verificables y medibles en el tiempo.		x		3	1,78	1,07			x		3	2,85	1,71	
4.13	Contribuir con la armonización y articulación de la planeación de los diferentes niveles de gobierno –municipal o distrital, departamental y nacional		x		3	1,78	1,07		x			5	2,85	2,85	
4.14	Tener en cuenta los aportes del pasado expresados tanto en valores, tradiciones y expresiones culturales que identifican lo local y territorial, y los logros alcanzados en términos de bienestar y calidad de vida que aminoran la continuidad de las buenas experiencias del gobierno actual y de los anteriores		x		3	1,78	1,07		x			5	2,85	2,85	
5	Identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial	Peso en el criterio de evaluación 20%			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 20%			Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.
5.1	Se recomienda que sobre la base de la breve descripción de la situación financiera de la entidad territorial y de acuerdo con lo establecido en las estrategias y los programas bandera, se identifique cuáles serían sus posibles fuentes de financiación, de tal forma que las propuestas y compromisos, en principio, estén definidas a partir de la disponibilidad de los diferentes tipos de recursos de inversión.		x		0	10	0	0	x			5	10	10	20
5.2	Revisar, detalladamente, la disponibilidad de recursos y la capacidad financiera e institucional de la entidad territorial en aspectos clave como: nivel de endeudamiento, recaudo de recursos propios, dependencia de las transferencias de la nación, existencia de programas de saneamiento fiscal y/o financiero, reestructuración de pasivos, nivel de cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, entre otros.		x		0	10	0		x			5	10	10	

ITEM	ESTRUCTURA PROGRAMA DE GOBIERNO DNP	PROGRAMA DE GOBIERNO MUNICIPIO DE ITAGUI						PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE ITAGUI							
		SE EVIDENCIA EN EL PG			Evaluación cuantitativa del Programa de Gobierno			SE EVIDENCIA EN EL PDM			Evaluación cuantitativa del Programa de Gobierno				
		5	3	0	Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	5	3	0	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.
1	Información General	en el criterio de evaluación													
1.1	Nombre y/o lema del programa de gobierno	x			5	0,6	0,6	2,4	NO APLICA						
1.2	Cargo al que aspira	x			5	0,6	0,6								
1.3	Entidad territorial	x			5	0,6	0,6								
1.4	Partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que lo avala	x			5	0,6	0,6								
1.5	Presentación general del candidato o candidata			x	0	0,6	0								
2	DIAGNÓSTICO	en el criterio de evaluación													
2.1	Fuentes de información para la construcción de programas de Gobierno, con el análisis general de la situación actual de la entidad territorial, en el cual, brevemente, se presenta aspectos como:				Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 35%	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
2.1.1	Potencialidades y oportunidades del territorio (ventajas comparativas).	X			5	1,22	1,22	31,93	X			5	0,98	0,98	28,57
2.1.2	Situaciones problemáticas puntuales y concretas. Identificar con la comunidad las principales dinámicas, problemáticas y potencialidades de la entidad territorial	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.1.3	Procesos de cambio ocurridos en el pasado reciente y los de veje data. Identificar las tendencias, favorables o positivas y desfavorables o negativas, que a futuro pueden tener las dinámicas, problemáticas y potencialidades de la entidad territorial.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.1.4	Eventos o situaciones que dieron origen a los problemas y son comunes a varios de ellos.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.1.5	Consecuencias e implicaciones futuras derivadas de las situaciones problemáticas. Sobre la base de las tendencias identificadas pensar cómo sería la entidad territorial en un horizonte de futuro de 10 o 20 años.		x		3	1,09	0,65			X		3	0,81	0,47	
2.1.6	Se propone desarrollar un ejercicio de planificación para identificar tres tipos de escenarios: el tendencial, que indica a dónde llegaría la entidad territorial en caso de todo siga igual, es decir, si se continuara en la dirección de las tendencias. El deseable, en el que cabe todo lo que imagine la comunidad. Y el escenario posible, que es al que se puede llegar siempre y cuando se tomen las decisiones más adecuadas.			x	0	1,09	0				X	0	0,81	0	
2.1.7	Con base en el escenario posible se identificarán las propuestas de estrategias, compromisos, objetivos y acciones a realizar en el corto y mediano plazo, las cuales son el contenido de los programas y proyectos bandera.	x			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.1.8	Definir un orden de prioridades teniendo en cuenta el grado de afectación del problema, la frecuencia, la magnitud, la relevancia, entre otros aspectos.	x			5	1,09	1,09	X			5	0,81	0,81		
2.2	Revisión de instrumentos y documentos con información útil para el programa de gobierno:														
2.2.1	Plan Nacional de Desarrollo con énfasis en los pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo.	X			5	1,09	1,09	31,93	X			5	0,81	0,81	28,57
2.2.2	Planes de desarrollo vigentes municipales y departamentales.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.2.3	Instrumentos de Ordenamiento Territorial (insumo para municipios y distritos).		X		3	1,09	0,65		X			5	0,81	0,81	
2.2.4	Informes de gestión y de resultados de la administración municipal y departamental.		X		3	1,09	0,65			X		3	0,81	0,47	
2.2.5	Informes de rendición de cuentas de la administración municipal y departamental.		X		3	1,09	0,65			X		3	0,81	0,47	
2.2.6	Planes poblacionales y sectoriales territoriales: educación; salud; víctimas; política de niñez, infancia y adolescencia; superación de pobreza extrema; gestión del riesgo; de emergencia y contingencia, gestión integral de residuos sólidos, seguridad y convivencia ciudadana.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.2.7	Planes de vida y otros elaborados por grupos étnicos del territorio.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.2.8	Marcos fiscales de mediano plazo.		X		0	1,09	0		X			5	0,81	0,81	
2.2.9	Ejecuciones presupuestales del actual periodo del gobierno local.		X		0	1,09	0		X			5	0,81	0,81	
2.2.10	Planes de desarrollo comunitarios y comunales.	X			5	1,09	1,09		X			5	0,81	0,81	
2.2.11	Instrumentos RAP		X		0	1,09	0			X		0	0,81	0	
2.2.12	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).		X		0	1,09	0			X		0	0,81	0	

2.3 Información territorial consolidada en el sistema de estadísticas municipal y departamental TerriData														
2.3.1	TERRIDATA Es el principal repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país.	X			5	1,09	1,09			X		3	0,81	0,47
2.3.2	Base de datos SISBEN municipal.	X			5	1,09	1,09			X		3	0,81	0,47
2.3.3	Información estadísticas sobre diferentes temas elaborada por el DANE	X			5	1,09	1,09			X		3	0,81	0,47
2.4 Inventario de políticas territoriales, poblacionales y sectoriales.														
2.4.1	Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR) de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.4.2	Planes de gestión de riesgos			X	0	1,09	0			X		5	0,81	0,81
2.4.3	Informes del desempeño municipal y fiscal elaborados por el DNP.			X	0	1,09	0			X		5	0,81	0,81
2.4.4	Informes sobre Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación			X	0	1,09	0				X	0	0,81	0
2.4.5	Breve descripción de la situación financiera y fiscal de la entidad territorial.			X	0	1,09	0			X		5	0,81	0,81
2.5 Análisis, reflexión y comprensión de las dinámicas del territorio														
2.5.1	Identificar y comprender las dinámicas de la entidad territorial en términos de las dimensiones: ambiental, poblacional, económica, de servicios y cercanía	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.2	Identificar las características particulares y potencialidades del territorio para generar opciones de desarrollo y bienestar.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.3	Reconocer, valorar y caracterizar necesidades de la población según grupo étnico, género, grupos etarios, ciclo de vida y ubicación geográfica (rural, urbano, zonas de riesgo, zonas de protección y conservación ambiental, territorios indígenas, etc.).	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.4	Identificar la situación y oportunidades de integración regional y asociatividad territorial como una estrategia para promover esfuerzos mancomunados de desarrollo integral de los territorios.			X	3	1,09	0,65	31,93		X		3	0,81	0,47
2.5.5	Establecer la situación financiera y la viabilidad fiscal de la entidad territorial.			X	0	1,09	0			X		5	0,81	0,81
2.5.6	Identificar y comprender problemáticas de tipo estructural y coyuntural, y su relación con las dinámicas territoriales como la pobreza, el desempleo, el desplazamiento forzado, la contaminación del ambiente, los sistemas productivos o extractivos, la calidad de vida, etc. Orientadas a una mayor equidad e igualdad.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.7	Identificar las oportunidades y restricciones del territorio en clave de ordenamiento territorial.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.8	Identificar iniciativas territoriales que aporten al cumplimiento de los ODS.			X	3	1,09	0,65			X		5	0,81	0,81
2.5.9	Identificar las estrategias para la construcción de paz y el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto, desarrolladas en el Plan Nacional de Desarrollo			X	3	1,09	0,65			X		5	0,81	0,81
2.5.10	Revisar la hoja de ruta para la implementación de la política de estabilización priorizando los municipios PDET.			X		1,09	1,09				X	0	0,81	0
2.5.11	Incluir políticas de reintegración y reincorporación	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.12	Comprender la competencia de los municipios en términos de protección y bienestar animal.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.13	Identificar estrategias territoriales sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción; migración; conflictividades sociales; innovación en los territorios			X	0	1,09	0			X		5	0,81	0,81
2.5.14	Tener claridad sobre las funciones de la entidad territorial con relación a la seguridad y convivencia ciudadana.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81
2.5.15	Conocer el alcance del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios-SISBEN.	X			5	1,09	1,09			X		5	0,81	0,81

3	Construcción del enfoque y sello de identidad del programa de gobierno	en el criterio de evaluación			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 5%	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
3.1	Conjunto de valores y principios compartidos por la colectividad del partido o movimiento político o de ciudadanos que respalda a cada candidato	X			0	2,5	2,5	5	X			5	2,5	2,5	5
3.2	Tiene en cuenta los valores, principios y rasgos característicos de la de identidad territorial.	X			0	2,5	2,5		X			5	2,5	2,5	
4	Estrategias y programas banderas	Peso en el criterio de evaluación 25%			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 40%	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
4.1	Generación del cambio social que para mayor equidad e igualdad	X			5	1,86	1,86	21,8	X			5	2,95	2,95	36,01
4.2	Ciencia, tecnología e innovación en los territorios	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.3	Construcción de paz y estabilización en los territorios	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.4	Hoja de ruta para la implementación de la Política de Estabilización priorizando los municipios de los Progra mas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)			X	0	1,78	0			X		0	2,85	0	
4.5	Colombia atiende y repara a las víctimas	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.6	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén)	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.7	Enfoques diferenciales	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.8	Objetivos de desarrollo sostenible	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.9	Considerar enfoques diferenciales según los grupos territoriales (municipios, veredas, barrios) y poblacionales (niños, adolescentes, desplazados, mujeres, LGTBI, grupos étnicos, víctimas, etc.) y basarse en la garantía de derechos y en el interés general.	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.10	Definir un orden de prioridades teniendo en cuenta el grado de afectación del problema, la frecuencia, la magnitud, la relevancia, entre otros aspectos.		X		3	1,78	1,07			X		3	2,85	1,71	
4.11	Contemplar un conjunto coherente de iniciativas orientadas a la superación de problemas y necesidades sobre la base del aprovechamiento sostenible de las potencialidades y recursos para generar opciones de desarrollo y bienestar integral a la población y al territorio que aspiran a gobernar	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.12	Contemplar propuestas y compromisos orientados a resultados concretos, claros, viables, verificables y medibles en el tiempo.	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
4.13	Contribuir con la armonización y articulación de la planeación de los diferentes niveles de gobierno –municipal o distrital, departamental y nacional			X	3	1,78	1,07		X			5	2,85	2,85	
4.14	Tener en cuenta los aportes del pasado expresados tanto en valores, radiciones y expresiones culturales que identifican lo local y territorial, y los logros alcanzados en términos de bienestar y calidad de vida que ameritan la continuidad de las buenas experiencias del gobierno actual y de los anteriores	X			5	1,78	1,78		X			5	2,85	2,85	
5	Identificación de posibles fuentes de financiación de acuerdo con las competencias de la entidad territorial	en el criterio de evaluación			Puntaje evidencia P.G.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.G.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.G.	Peso en el criterio de evaluación 20%	Puntaje evidencia P.D.M.	Valor unitario variable de criterio	Puntaje variable de criterio evidencia P.D.M.	Porcentaje variable de cumplimiento evidencia P.D.M.		
5.1	Se recomienda que sobre la base de la breve descripción de la situación financiera de la entidad territorial y de acuerdo con lo establecido en las estrategias y los programas bandera, se identifique cuáles serían sus posibles fuentes de financiación, de tal forma que las propuestas y compromisos, en principio, estén definidas a partir de la disponibilidad de los diferentes tipos de recursos de inversión.			X	0	10	0	0	X			5	10	10	20
5.2	Revisar, detalladamente, la disponibilidad de recursos y la capacidad financiera e institucional de la entidad territorial en aspectos clave como: nivel de endeudamiento, recaudo de recursos propios, dependencia de las transferencias de la nación, existencia de programas de saneamiento fiscal y/o financiero, reestructuración de pasivos, nivel de cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, entre otros.			X	0	10	0		X			5	10	10	

Elaboro: Juan Fernando Álvarez Méndez, Rodrigo José Muñoz Ocampo.

Fuente: Cartilla “yo elijo saber 2019” DNP, programas de gobierno “AQUÍ SUMAMOS TODOS” Braulio Espinoza Márquez, Envigado 2020-2023, “ITAGUI CIUDAD MODERNA PARA LA GENTE” José Fernando Escobar Estrada, Itagüí 2020-2023.

ANÁLISIS CUANTITATIVO PROGRAMA DE GOBIERNO ENVIGADO		
CRITERIOS A EVALUAR	5	
VARIABLES A EVALUAR	66	
PUNTOS A OBTENER	330	
CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PG		100
PARCIALMENTE CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PG		48
NO CUMPLE Y NO SE EVIDENCIA EN EL PG		0
TOTAL PUNTOS CALIFICADOS PROGRAMA DE GOBIERNO	148/330	
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO PROGRAMA DE GOBIERNO	38,13	
ANÁLISIS CUANTITATIVO PLAN DE DESARROLLO ENVIGADO		
CRITERIOS A EVALUAR	4	
VARIABLES A EVALUAR	61	
PUNTOS A OBTENER	305	
CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PDM		130
PARCIALMENTE CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PDM		60
NO CUMPLE Y NO SE EVIDENCIA EN EL PDM		0
TOTAL PUNTOS CALIFICADOS PLAN DE DESARROLLO	190/305	
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO PLAN DE DESARROLLO	72,53	

ANÁLISIS CUANTITATIVO PROGRAMA DE GOBIERNO ITAGUI		
CRITERIOS A EVALUAR	5	
VARIABLES A EVALUAR	66	
PUNTOS A OBTENER	330	
CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PG		199
PARCIALMENTE CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PG		27
NO CUMPLE Y NO SE EVIDENCIA EN EL PG		0
TOTAL PUNTOS CALIFICADOS PROGRAMA DE GOBIERNO		232/330
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO PROGRAMA DE GOBIERNO		61,13
ANÁLISIS CUANTITATIVO PLAN DE DESARROLLO ITAGUI		
CRITERIOS A EVALUAR	4	
VARIABLES A EVALUAR	61	
PUNTOS A OBTENER	305	
CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PDM		235
PARCIALMENTE CUMPLE Y SE EVIDENCIA EN EL PDM		24
NO CUMPLE Y NO SE EVIDENCIA EN EL PDM		0
TOTAL PUNTOS CALIFICADOS PLAN DE DESARROLLO		259/305
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO PLAN DE DESARROLLO		89,58

8. Conclusiones y Recomendaciones

- ✓ El resultado obtenido al comparar la ficha diseñada con la información contenida de la cartilla “yo elijo saber” 2019 del DNP arrojó que, en dos municipalidades con características socioeconómicas similares, una de ellas obtuvo un mejor resultado en la construcción de las propuestas del programa de gobierno, en este caso el municipio de Itagüí, comparado con el municipio de Envigado. Sin embargo, también se concluye que, en ambos casos, prácticamente la totalidad de las propuestas llegaron al plan de desarrollo Municipal con un avance en la estructura técnica que permitió la inmediata concepción de muchos programas y proyectos.
- ✓ En el caso del municipio de Envigado, se puede apreciar que la gran mayoría de programas y proyectos del plan de desarrollo fueron construidas con base en diálogos posteriores con diferentes sectores obedecieron a la continuidad de proyectos de la administración anterior, apelando solo al continuismo de programas con un claro énfasis en un modelo de desarrollo subsidiario, aún sin mucha evidencia de un impacto positivo.
- ✓ Al elegir dos municipios del Área Metropolitana con buenos indicadores de gestión institucional y fiscal y una buena capacidad de conocimiento de sus funcionarios, queríamos evidenciar la calidad de las propuestas técnicas de sus gobernantes, teniendo en cuenta que muchos de ellos se han desempeñado en cargos públicos de las mismas entidades territoriales. Nuestra conclusión es que, aunque ambos candidatos estaban familiarizados con el sector público, sólo uno de ellos realmente elaboró un programa de gobierno que permitió aplicar el criterio del voto

programático por parte de aquellos electores interesados en ello. En el caso de Envigado, el programa de gobierno no permitió ejercer ese derecho constitucional de votar por un programa de gobierno con contenido detallado.

- ✓ Adicional al contenido mínimo ya propuesto por entidades como el DNP y otras de gran relevancia en los programas de gobierno, se considera indispensable introducir también la obligación de que los programas de gobierno se hilvanen o guarden estrecha coherencia con los Planes Nacionales de Desarrollo vigentes al momento de inscribir las candidaturas; lo anterior facilitaría cumplir con el principio de “Coordinación” establecido en la Ley 152/94 (Ley Orgánica de Plan de Desarrollo) y además permitiría tener un marco de referencia frente al cual debe moverse el mandatario departamental o municipal una vez electo y, puede servir de punto de referencia para evaluar si se está cumpliendo o no con los derroteros fijados en el programa de gobierno, una vez se tengan formulados los respectivos planes de desarrollo.
- ✓ Basándonos en elementos como los descritos en los anteriores numerales, consideramos que tener un aceptable programa de gobierno, facilita el diseño de un mejor plan de desarrollo. En el caso de Envigado, el programa de gobierno fue muy deficiente y eso se refleja en un plan de desarrollo medianamente completo, por lo que se ratifica la hipótesis inicial de plantear al Legislativo la revisión de la Ley 131/94 para incluir en ella un contenido mínimo que no sólo facilite el ejercicio del voto programático, sino que también redunde en mejores planes de desarrollo, como hojas de ruta para el cuatrienio de cada mandatario. También es importante proponer aplicar esta metodología de forma masiva a otros municipios del país para convalidar las conclusiones y recomendaciones propuestas en el presente análisis.

- ✓ Teniendo en cuenta que la reforma política adelantada por el actual Gobierno fue retirada por falta de consenso con los partidos políticos, podría ser esta la oportunidad para incluir en una próxima discusión de reforma política la modificación de la Ley 131 de 1994.

9. Bibliografía

- Alvarez, K. (20 de Enero de 2020). *SCRIBD*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/443116373/Ponderacion#>
- Antioquia, C. d. (2021). *Perfiles Socio económicos de las Sub regiones de Antioquia*. Medellín: Camara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Brennan, J. (2018). *Contra la Democracia*. Barcelona, España: Deusto.
- Cortés, O. L. (2009). Agenda Pública de Antioquia: Una aproximación desde los programas de gobierno. *Estudios Políticos*, 143-162.
- Cortés, O. L. (2020). Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno. *Dialogos de derecho y Política*, 34.
- Jessica, S. S. (27 de 10 de 2019). *Gente.com.co*. Obtenido de www.gente.com.co
- Juan, P. (29 de junio de 2019). *El reverdero de juan paz*. Obtenido de www.juanpaz.net
- Karen Daniela Bustos Chala, D. M. (2021). *La ineficacia de la revocatoria del mandato en Colombia y su aplicación en el departamento del Meta*. Villavicencio: s.d.
- Planeación, D. N. (31 de 12 de 2021). *Terridata*. Obtenido de www.terridata.dnp.gov.co
- Presidencia de la República de Colombia-Función Pública, D. N.-D.-.-P.-E. (s.d de Mayo de 2019). *Pagina Principal DNP*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Guia%20Programa%20de%20Gobierno.pdf>
- Pública, D. A. (30 de 11 de 2012). *Definición legal* . Obtenido de Definición legal: <https://definicionlegal.blogspot.com/2012/11/la-funcion-publica.html>
- Revisión constitucional del proyecto de ley No. 58/00 Senado y 219/01 Cámara "Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático", Expediente P.E. 014 (Corte Constitucional 12 de Marzo de 2002). Obtenido de ISSN 1657-6241: <https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfc/lfc14>
- Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones" , Expediente No. P.E.-001 Radicado bajo los números 163 de 1992 en el senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes (Suprema Corte Constitucional 21 de Enero de 1994).
- Salamanca, F. R. (2015). *Voto Programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento*. Bogotá: Universidad del Rosario.