



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

Olga Lucía Zapata Cortés¹

Resumen

La aparición del programa de gobierno tuvo lugar en Colombia en 1994, cuando mediante la Ley 131 se estableció el voto programático en el país. Por medio de este mecanismo, la ciudadanía le impone al candidato elegido el cumplimiento del programa de gobierno ofrecido al electorado. Posteriormente, la Ley 152 de 1994 determinó que en el país se gobernara mediante planes de desarrollo. Ambos instrumentos constituyen la base de las políticas públicas territoriales; y ambos fueron creados con el objetivo de que la ciudadanía participe en la gestión pública. Ahora bien, aunque son múltiples los espacios de participación creados en el marco de la planeación en Colombia, actualmente existe una degeneración de la planeación participativa que revive la discusión alrededor de su calidad e incidencia. En el caso de la construcción del programa de gobierno se evidencia poca participación ciudadana en su construcción colectiva.

Palabras clave: planeación; programa de gobierno; políticas públicas; participación ciudadana; plan de desarrollo; voto programático.

¹ Economista y magíster en Ciencia Política. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, adscrita al Grupo de investigación Gobierno, Instituciones y Transparencia. UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co.

Este artículo recoge algunas reflexiones sobre el tema en el marco de la investigación *Producción académica sobre los programas de gobierno en Colombia, 1994-2019*, financiada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y registrada en el acta CODI 799 de 2020. La autora agradece los comentarios y sugerencias de los profesores Diana Carolina Sánchez Zapata y Marco Fidel Agudelo Cano para mejorar este texto.



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

Introducción

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, así como de las reformas descentralizadoras de fines de la década de 1980 y los 90`s, el proceso de planeación en el país pasó de estar centralizado y a cargo del Gobierno Nacional a ser una responsabilidad compartida con los gobiernos subnacionales. Especialmente se les entregó a los municipios la potestad de la planeación y ordenación de sus territorios en función de una construcción concertada de su visión de futuro con sus pobladores. Esto, sustentado en la concepción del municipio como la unidad básica de la división política administrativa del Estado y su ventaja de proximidad y conocimiento de las problemáticas, necesidades y potencialidades de su territorio y habitantes. Asimismo, se entregó a los departamentos la función de coordinación del proceso de planeación. Bajo este diseño institucional, en Colombia la planeación es una competencia multinivel, y de ahí, la necesidad de coordinar y articular acciones y políticas públicas que en este sentido se diseñen e implementen.

La planeación permite anticipar de manera consciente el impacto en el territorio y en la calidad de vida de los ciudadanos a partir de decisiones y políticas públicas formuladas e implementadas con este propósito. Es así como los planes de desarrollo son concebidos como instrumento “idóneo” que recoge el proceso de planeación de la sociedad colombiana, en otras palabras, son la guía de acción de los gobiernos en el país. Ahora bien, los planes de desarrollo germinan a partir de los programas de gobierno de quienes fueron elegidos para gobernar los territorios, es decir, a partir del voto programático.

La aparición del programa de gobierno tuvo lugar en Colombia en 1994, luego de que la Constitución Política de 1991 (artículo 259) lo concibiera como un mecanismo de participación y regulación de la campaña electoral. Posteriormente fue regulado a partir de las leyes 131 y 134 de 1994, la Ley 741 de 2002 y las sentencias de la Corte Constitucional C-1258/01, C-179/02, C-150/15 y la sentencia T-116/04. Por medio de este mecanismo, la ciudadanía le impone al candidato elegido el cumplimiento del programa de gobierno ofrecido al electorado y registrado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (Zapata, 2009). Este mecanismo de participación, solo se activa al momento de ejercer el derecho al voto, es decir, al momento de activar otro mecanismo de participación. Y desde esta perspectiva, el voto programático procura una mayor participación e información de ciudadanos en las decisiones políticas del país a través de procesos electorales.

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. Así, la dirección de Planeación estratégica integral de la Gobernación de Antioquia definió el programa de gobierno como:

el documento compromiso y uno de los instrumentos de planificación con que cuenta el/la aspirante a la alcaldía y que debe presentar a la comunidad en forma clara, ordenada y concertada, indicando lo que quiere desarrollar en el período de su administración como alcalde o alcaldesa (Gobernación de Antioquia, 2007, p. 40).

Y en 2011, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- planteó que “Es la propuesta de los candidatos a los ciudadanos donde plantean las apuestas y metas con las cuales se comprometen para alcanzar el desarrollo del territorio durante su periodo de gobierno” (DNP y USAID, 2011, p. 13). Actualmente, el Gobierno Nacional mediante el DNP define el programa de gobierno como aquel instrumento en el que 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, PNUD y ESAP, 2019, p. 15).

El programa de gobierno está próximo a cumplir 30 años; sin embargo aún no tiene el impacto que debería tener en el electorado y la ciudadanía. En este sentido, en las elecciones regionales de 2015 en Antioquia, el 72% de quienes votaron¹ no conocieron los programas de gobierno de todos los candidatos a la alcaldía; esta cifra subió en las elecciones de 2019 a un 80,5% (Zapata, 2019). De esta manera, el desconocimiento del programa de gobierno y de su conexión con el plan de desarrollo, así como la falta de participación ciudadana en su construcción son fenómenos que deberían ser estudiados por la academia y de interés para la sociedad organizada. De hecho, aunque existe cada vez más desarrollo por parte de las organizaciones no gubernamentales en capacitar a la ciudadanía para que vote bien, por medio de estrategias como *Pilas con el voto* y *No bote su voto*, aún es escasa la producción académica alrededor de los programas de gobierno en el país (Zapata, 2019).

La importancia de profundizar en el programa de gobierno radica en que este sufre una transformación que lo convierte en un instrumento de gobierno de carácter técnico, político, democrático y de gestión de políticas públicas. Sin embargo, en Colombia el proceso de transformación del programa de gobierno a plan de desarrollo es del interés de pocas personas, lo que hace que pase inadvertido en el contexto local y que exista desconocimiento

¹ Según los resultados de una encuesta exploratoria sobre conocimiento del programa de gobierno que se aplicó a los mayores de 18 años que efectivamente votaron en las elecciones de octubre de 2015 en 48 municipios antioqueños (Zapata, 2019).

del potencial de este instrumento de gobierno en la vida cotidiana de las personas, especialmente en los municipios más pequeños. En parte se explicaría porque los programas de gobierno son diseñados por el equipo de campaña del candidato, la mayoría de ellos, sin la participación ciudadana amplia. Es por esto, que el presente artículo reflexiona sobre la relación entre planeación y políticas públicas desde el programa de gobierno.

1. La planeación comienza con el programa de gobierno

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- (Zapata, 2009). Posteriormente, con la Ley 152 de 1994 se relacionó el programa de gobierno con el plan de desarrollo territorial:

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.

El 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). Ahora bien, aunque los candidatos a la presidencia elaboran programas de gobierno, o mejor plan de gobierno, no están sometidos a la Ley 131, ya que esta va dirigida para la elección de alcaldes y gobernadores. En otras palabras, al Presidente no se le aplica la revocatoria del mandato.

La reglamentación de los planes de desarrollo de los entes territoriales (Congreso de la República, 1994), contempló no sólo sus procedimientos y mecanismos, sino que se estableció la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad como principios rectores de éstos. Y, a pesar del principio de autonomía territorial, se establece una relación jerárquica en la elaboración de los planes de desarrollo al buscar la armonización de los planes

subnacionales con el Plan de Desarrollo Nacional –PND-. En este sentido, aparece el PND como la máxima guía de la planeación y la acción gubernamental². 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.

El plan de desarrollo es un instrumento de gobierno de carácter técnico, político, democrático y de gestión de políticas públicas. *Técnico*, porque sigue lineamientos y metodologías en el proceso de recolección y análisis de datos e información, insumos necesarios para la programación de objetivos y presupuestos según su pertinencia social y su factibilidad, también tiene en cuenta los resultados de planes anteriores para el establecimiento de las nuevas metas y objetivos que quedan enunciados en el documento técnico o bases del plan. *Político*, porque en él se refleja la propuesta que desde el poder se tiene para el país, así como de las coaliciones, alianzas y opositores que se organizan o no en torno a él. *Democrático*, porque representa la línea de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, además su elaboración exige la participación activa de todos los sectores y las autoridades de planeación en las entidades territoriales, las cuales a su vez integran múltiples grupos de interés desde lo local y lo regional a través de instancias como los consejos territoriales de planeación, los consejos de política social, entre otros. *De gestión de políticas públicas*, porque presenta las orientaciones para el cumplimiento de políticas públicas en lo subnacional, en tanto identifica las problemáticas y temas estratégicos que se esperan desarrollar en el período de gobierno. No sobra decir que los planes también reflejan (y deberían hacerlo) la postura ética del gobernante, su conocimiento del territorio, su concepción de desarrollo y bienestar de la sociedad.

Los planes de desarrollo tienen tres componentes: la parte general o programática, el plan de inversiones y un componente instrumental. Los dos primeros son explícitos en la norma (Ley 152, artículos 4, 5 y 6. Congreso de la República 1994). La parte general contiene los propósitos, metas, prioridades nacionales y sectoriales de la acción estatal; por su parte, el plan de inversiones contiene la programación y proyección de los recursos disponibles para la inversión y la ejecución plurianual de la parte general. En cuanto al componente instrumental, lo integran leyes ordinarias, mecanismos “idóneos” y otras disposiciones que garantizarían el cumplimiento de los objetivos propuestos en éste (Constitución Política de Colombia, 1991 artículo 150; Congreso de la República, 1994.Ley 152, artículo 5).

² En particular, el PND, “es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República y su equipo de Gobierno” (DNP, 2019). A través de esta carta de navegación se materializa y ajusta la visión que el Presidente y su equipo de gobierno tienen del país, a partir de lo expuesto en su programa de gobierno.

Si bien los tres componentes son importantes y se entienden como propios en la configuración de los planes de desarrollo, el componente instrumental se ha venido convirtiendo en el más problemático en tanto es el más discrecional de todos, especialmente desde la perspectiva del gobierno nacional. Su discrecionalidad, sustentada en la Sentencia C-363 de 2012, le permite al Gobierno nacional crear, modificar y derogar leyes, reglamentar asuntos de diversa índole y generar mecanismos que permitan cumplir con los objetivos propuestos. Según la Corte Constitucional, es propio del PND:

comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas, por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo (Corte Constitucional, Sentencia C-363, 2012).

Incluso, estas reformas y mecanismos pueden continuar vigentes una vez termina el período de gobierno.

2. Planeación y políticas públicas

El contexto político en el que se discuten y formulan las políticas públicas incide en la calidad y eficiencia de las mismas; 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):

La eficacia de las políticas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y apliquen. Quizá haya llegado la hora de mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo (p. 394).

Y un ejemplo del efecto de la política en las políticas públicas, es precisamente los planes de desarrollo ya que su discusión y construcción es permeado no solo por la ideología y principios partidistas, sino que es considerado por otros actores como la ventana de oportunidad política para introducir los cambios necesarios para ajustar políticas y programas a los nuevos intereses del gobierno y de sus grupos de apoyo.

En la elaboración de los planes de desarrollo, son los candidatos elegidos quienes toman el liderazgo, según los lineamientos de su propuesta de gobierno, legitimados luego con su

elección. Es así que sus primeras decisiones, incidirán en la eficiencia de las políticas públicas. Dicha eficiencia empieza por el nombramiento de su equipo de gobierno y funcionarios a cargo de los procesos de formulación de políticas, con la capacidad de moverse en las arenas política y técnica.

Otros actores que entran en el proceso de formulación de políticas son los partidos políticos, por medio de los cuales se tramitarían las preferencias de los ciudadanos. En este sentido, el proceso de discusión y aprobación de los planes de desarrollo se convierte en un espacio para la negociación de la agenda y el establecimiento de alianzas. También se deben considerar los movimientos sociales y la protesta social como mecanismos para demandar políticas públicas. Ejemplo de esto fue la minga en el sur del país a finales de 2018, con la que los pueblos indígenas buscaron la incorporación o renegociación de su agenda en el momento en que se construía el PND 2018-2022 del presidente Iván Duque.

Se espera que de un adecuado proceso de planeación se produzcan políticas públicas de calidad. Dicha calidad se caracterizaría según Stein y Tommasi (2006) por la estabilidad de estas en el tiempo, por su capacidad de adaptación, por su coherencia con otras políticas públicas y por su coordinación con actores y sectores que participan en su diseño y ejecución. Según estos autores, se requiere “de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso” que produzcan calidad en su implementación, así como de una orientación hacia el interés colectivo y, por supuesto, que sean eficientes (p. 396-397). Sin embargo, estos autores demuestran que en el contexto político latinoamericano, la estabilidad de las políticas públicas es el factor que más falla.

La relación entre planeación y políticas públicas en Colombia se visibilizó con el proceso descentralizador (Cárdenas y Pachón, 2010; Gutiérrez, 2010; Saavedra, 2001) y la promulgación de la Constitución Política de 1991, permitiendo “aumentar la participación y la representación de diferentes sectores en la toma de decisiones” (Cárdenas y Pachón, 2010, p. 208). Esto está en consonancia con el proceso de formulación de políticas en Latinoamérica, en el cual participan múltiples “jugadores” (Scartascini, Stein, Spiller y Tommasi, 2010), complejizando aún más esta relación. Con el tiempo, la planeación del desarrollo y las políticas públicas se han configurado en un solo proceso con dos características intrínsecas: ambas son causa y efecto del sistema político, y que unida a la participación ciudadana configuran los pilares de la gobernanza (Canto, 2002).

En este sentido, son varios los autores que analizan la participación ciudadana en las políticas públicas. Desde la década de 1960 académicos como Etzioni recomendaban “grandes reformas a la organización del gobierno a fin de fomentar ese incremento en la participación

ciudadana” (Parsons, 2007, p. 610). Otros como Lindblom, según Parsons (2007), “muestran su optimismo acerca del potencial de alcanzar un aprendizaje social más amplio, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y más justicia social como vías para tomar mejores decisiones” (p. 320).

Y aunque existen múltiples definiciones, acepciones y conceptos asociados a la participación ciudadana³, los argumentos a favor y en contra de la participación se han ido estructurando con el pasar de los años y las prácticas, tal como Canto (2010) los resume (ver cuadro 1). No se puede abandonar este acápite sin relacionar los principales espacios de participación creados en el marco de la planeación en Colombia.

A favor	En contra
<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo. 2. Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios. 3. Genera aprendizajes sociales e innovación. 4. Fortalece a las instituciones locales. 5. Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones. 6. Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales. 7. Genera formación de capital social. 8. Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad. 9. Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación. [SEP] 2. Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas. [SEP] 3. Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. 4. Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes. 5. Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada. 6. Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas. 7. Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

Cuadro 1. Argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana. Fuente: Canto, 2010, p. 2-3.

³ “Existen diversas maneras de entender la participación de la sociedad en las políticas públicas: para unos –ciertamente los menos–, ésta se da cuando, vía la emisión del sufragio, los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; para otros –hasta ahora los más–, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este solo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas. Para otros más –cuyos planteamientos son cada vez más tomados en cuenta pese a no constituir un grupo mayoritario–, la participación ciudadana implica “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas” (Canto, 2002, p. 11).

Además de los mecanismos, espacios e instancias de participación ciudadana creados por la Constitución Política de 1991 y desarrollados por las leyes 134 de 1994 y por la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana Ley 1757 de 2015⁴; se contemplaron múltiples espacios para la participación de la sociedad civil en el proceso de la planeación (ver cuadro 2).

La Ley 152 de 1994 creó los consejos territoriales de planeación, como las máximas instancias de planeación en los niveles subnacionales; sin embargo, estas no han cumplido con las expectativas ciudadanas (Velásquez y González, 2003). Y aunque desde 2003, Velásquez y González ya habían documentado el funcionamiento de este y otro tipo de instancias de participación que solo tienen una connotación consultiva, sin un carácter vinculante, nuevamente Chaverra en 2017 revela mediante un estudio de caso para el municipio de Copacabana en Antioquia, que “el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana se inscribe en dos de los modelos que nos plantea María Teresa Uribe, específicamente en los modelos de: a) vacuidad o irrelevancia de la acción participativa en esos escenarios y b) la artificialidad y el formalismo” (p. 65).

Lo anterior concuerda con la crítica que hacía María Teresa Uribe a las prácticas de planeación participativa, cuando exponía que esta había tomado tres caminos: i) la cooptación por las dinámicas clientelistas o armadas; ii) la vacuidad o la irrelevancia de la acción participativa; o iii) la artificialidad y el formalismo. Y esto ha cambiado la esencia de la planeación participativa, constituyéndola en “un problema básico en la organización político social del país, dado a los impedimentos por un lado, y la falta de fuerza fruto al desligamiento ciudadano por los procesos sociales participativos, por otro” (Chaverra, 2017, p. 27-28).

⁴ Además del Preámbulo de la Constitución colombiana, el artículo 2° establece el deber que tiene el Estado de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural y de la Nación”. Asimismo, el principio de participación encuentra respaldo en instrumentos internacionales de Derechos Humanos como la Carta Democrática Interamericana que en su artículo 6° reconoce el deber de garantizar la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que en su artículo 23, destaca varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos. No puede olvidarse que aspectos como estos guardan una íntima conexión con el debido proceso y con el derecho político a participar en la conformación y control del poder público, consagrado en diversos instrumentos que, por cierto, hacen parte del sistema internacional de protección de derechos humanos, tal como nos lo recuerda Sánchez (comunicación personal, 19 marzo de 2020, subrayado de la autora).

Sector	Mecanismo/Espacio	Sustento normativo
Organización social	Juntas de acción comunal	Ley 19 de 1958
	Veedurías ciudadanas	Ley 850 de 2003
	Comité municipal de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 0646 de 1992
	Consejos de veedurías comunitarias	Decreto 356 de 1994
Comunidades indígenas y negras	Consejo comunitario de comunidades negras	Ley 70 de 1993
	Consejo consultivo de planificación de territorios indígenas	Ley 152 de 1994
Servicios públicos domiciliarios	Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios	Ley 142 de 1994
	Juntas de vigilancia de los servicios públicos	Ley 142 de 1994; Ley 134 de 1994
Cultura, deporte y recreación	Consejo municipal de cultura	Ley 397 de 1997
	Junta municipal de deportes	Ley 181 de 1995
Desarrollo y Ordenamiento del Territorio	Consejo Nacional de Planeación	Ley 152 de 1994
	Consejo municipal de desarrollo rural	Ley 101 de 1993
	Comité de reforma agraria	Ley 160 de 1994
	Comisión municipal de tecnología y asistencia técnica agropecuaria	Ley 160 de 1994
	Consejo territorial de planeación	Ley 152 de 1994
Salud	Consejo consultivo de ordenamiento	Ley 388 de 1997
	Asociaciones de usuarios de salud	Decreto 1416 de 1994
	Comités de ética hospitalaria	Decreto 1757 de 1994
	Comité de participación comunitaria en salud (COPACOS)	Ley 10 de 1990
Educación	Consejo municipal de seguridad social en salud	Ley 100 de 1993
	Asociación de padres de familia	Ley 115 de 1994
	Foros educativos municipales	Ley 115 de 1994
	Gobiernos escolares	Ley 115 de 1994
	Junta municipal de educación	Ley 115 de 1994
Jóvenes	Personeros estudiantiles	Ley 115 de 1994
	Consejo municipal de juventud	Ley 375 de 1997
Medio Ambiente	Audiencias públicas para el otorgamiento de licencias ambientales	Ley 99 de 1993
	Consejo municipal ambiental	Ley 99 de 1993
Otros	Comité local de prevención de desastres	Decreto 93 de 1998
	Juntas de vivienda comunitaria	Resolución 2070 de 1987
	Juntas de propietarios	Ley 675 de 2001
	Consejo municipal de paz	Ley 434 de 1998
	Comisión municipal de policía y participación ciudadana	Ley 62 de 1993
	Frentes de seguridad local	Ley 62 de 1993

Cuadro 2. Principales mecanismos, espacios e instancias de participación en la planeación local. Fuente: Adaptación a partir de Arévalo y Martín (2001).

Dentro de la institucionalidad creada por la Ley 152, el Consejo Nacional de Planeación - CNP, es la máxima instancia de participación ciudadana, desde la cual se garantizaría la construcción del PND desde abajo, cuando los actores de la vida territorial –representantes de entidades territoriales, representantes sectoriales, universitarios y comunitarios, indígenas, minorías étnicas, y de las mujeres- son convocados por ésta (Ley 152, artículo 9. Congreso de la República, 1994).

Dentro de sus funciones están, además de analizar y discutir el proyecto del PND, organizar todo el proceso de discusión nacional de dicho proyecto, de tal manera que se garantice la participación ciudadana. También debe conceptuar sobre el Plan y formular las recomendaciones que considere pertinentes (Ley 152 de 1994, artículo 12). Posteriormente, la Corte Constitucional le asignó la función de hacer seguimiento y evaluación del PND (Corte Constitucional, Sentencia C-524 de 2003); sin embargo, en los decretos 3517 de 2009 y 2189 de 2017 se le asigna esta función al Departamento Nacional de Planeación, lo cual socava las competencias del CNP y le resta protagonismo a la participación ciudadana de esta instancia.

El CNP fue concebido por la Constitución Política (artículo 342) como una instancia garante de la participación y concertación de actores no estatales que evitaran los problemas generados en la Constitución de 1886, en cuanto al centralismo de las visiones del país por la élite política y a la toma de decisiones a puerta cerrada (Alvarado, 2017); sin embargo hoy dicha concepción se ha diluido. Según Alvarado (2017), “el CNP fue desprovisto de fuerza vinculante, suprimiendo desde su diseño uno de los elementos centrales que supone una instancia real y eficaz de colaboración público-privada: su carácter decisorio” (p. 130).

En otras palabras, el CNP adolecería del equilibrio de los elementos centrales de la gobernanza: múltiples actores estratégicos y sus recursos de poder, reglas de juego claras y mecanismos de compensación ante las asimetrías de poder entre actores sociales. Este desequilibrio es más evidente respecto de las asimetrías de poder, porque tienen más probabilidad de incidencia en la modificación de las reglas de juego (cambio de funciones a través de decretos, por ejemplo) y la incapacidad de ciertos sectores para insertar en el Plan sus temas estratégicos o propuesta de agenda. Con esto, también se observa una politización de esta instancia, convirtiéndola en un mecanismo formal y susceptible de cooptación por sectores políticos que representan o defienden los intereses del gobierno central. Concluye esta autora que:

La consolidación del CNP como instancia de coordinación entre el gobierno y actores económicos y sociales, cuya vocación constitucional fue reorientar el modelo de dirección

política del país e intervenir los procesos de decisión pública en todos los niveles, no ha trascendido más allá de una retórica de acción colectiva y construcción de concesos, en la práctica, inoperante (Alvarado, 2017, p. 131).

Así las cosas, el discurso de la gobernanza aún está pendiente de materializarse. Lo cierto es que cada vez más se observa una instrumentalización de la participación y la ineficacia de las instancias y algunos mecanismos de esta, en general, “la norma desvirtúa el sentido y el alcance de la participación, quitándole dientes o definiendo procedimientos que distan de los principios elementales de la democracia” (Velásquez y González, 2003, p. 353). En particular, las instancias de participación sectorial y ciudadana son fundamentales para el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad; entonces aunque el CNP se crea con un espíritu amplio y principios constitucionales generosos, luego, en la práctica, mediante reglamentación, se restringe su accionar o pierde su función y objetivos (Velásquez y González, 2003). En este sentido, parece que el estilo de gobierno juega un papel crucial en la búsqueda de mayores niveles de gobernanza y participación. En palabras de Richardson (2014) existen:

dos estilos de política identificados, impositivo y consensual. De particular relevancia es el estilo consensual que enfatiza en un gobierno a través de consultas extensas a grupos de interés y otros actores políticos a través de comunidades políticas y redes políticas (p. 311, traducción propia).

Sin duda el funcionamiento y la incidencia del CNP podrían mejorarse, dotándola del poder necesario para que su concepto sea vinculante o por menos tenido en cuenta durante la discusión en el Congreso de la República.

3. Participación ciudadana en los programas de gobierno

La Ley 131 de 1994 enfatiza 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. En el artículo 3, la norma da a entender que la participación solo se materializa con el voto, al elegir a uno de los candidatos:

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 divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación (Ley 131, artículo 3. Congreso de la República, 1994).

Desde la aparición de esta norma en 1994, entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales han elaborado guías o manuales para que los candidatos construyan sus programas de gobierno⁵. Y en todos ellos se insta a los candidatos a elaborar sus programas de gobierno de manera participativa. Por ejemplo, Bustamante y Cadavid (2007) recomiendan:

Para que un programa de gobierno sea participativo debe vincular desde el inicio del proceso a la ciudadanía, como fuente primaria de información y como principal usuaria de las decisiones municipales; la población debe ser participe [sic] de su desarrollo (p. 39).

En 2019, la Presidencia de la República, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, construyeron la guía titulada *Unidad Didáctica: Construya su programa de gobierno* en la cual recomiendan una ruta para la construcción del programa de gobierno (ver figura 1). Tal como se observa, la ruta no contempla la construcción participativa del programa de gobierno, aunque sí recomienda que se presente a la ciudadanía antes de inscribirla e iniciar la campaña electoral. Así pues, la participación ciudadana en la construcción del programa de gobierno está limitada a unos cuantos actores; por ejemplo, la ruta recomienda que en el Paso 3. *Construcción de la agenda temática con visión territorial*, se incluyan como fuente de información para la construcción del programa de gobierno a los líderes y actores clave del territorio (p. 10).

Aunque actualmente se puede acceder a los programas de gobierno de una manera más fácil en comparación con la década en que apareció la norma; y aunque los candidatos suelen expresar que el programa de gobierno que presentan a la competencia electoral es una construcción colectiva, lo cierto es que no se evidencia la participación ciudadana en este instrumento de gobierno.

⁵ Como por ejemplo las guías construidas por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015; Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y United States Agency for International Development, 2011; Universidad de Antioquia y Fundación Codesarrollo, 2008; y Bustamante y Cadavid, 2007.



Figura 1. Ruta para la construcción del programa de gobierno recomendada por el Gobierno Nacional. Fuente: Presidencia de la República de Colombia, PNUD y ESAP (2019, p. 8).

La reflexión sobre la participación ciudadana en el programa de gobierno es importante y necesaria, en tanto este instrumento se entendió como compromiso entre candidatos y electores (DNP, 2019), algunos incluso lo interpretan como un pacto:

El programa de gobierno al expresar los lineamientos del pacto social realizado entre el candidato y la sociedad civil, la visión del desarrollo del municipio, las posibilidades y limitantes y las orientaciones o énfasis de un período de gobierno a la solución de los problemas locales priorizados (objetivos), así como las acciones y mecanismos para concretar dichos propósitos (políticas y estrategias), se ha constituido en una solución a las necesidades sentidas de la comunidad en armonía con los demás planes de orden superior como: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico de Antioquia y los planes subregionales (Universidad de Antioquia y Fundación Codesarrollo, 2008, p. s.p.).

Al revisar 18 programas de gobierno⁶ 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

⁶ Los programas de gobierno corresponden a las siguientes entidades territoriales: Gobernación de Antioquia, alcaldías de Medellín, Bello, Envigado, Itagüí, Sabaneta, Cauca, Puerto Berrío, Yarumal, Segovia, Amalfi, Santafé de Antioquia, Ituango, El Carmen de Viboral, Rionegro, Andes, Apartadó y Turbo.

diagnósticos a las diferentes alcaldías en Antioquia. Incluso, para casos de un mismo municipio, se observa que los datos presentados por los diferentes candidatos es disímil, tal fue el caso de los candidatos a alcaldía de los municipios de Medellín, Itagüí y Sabaneta. Asimismo, la mayoría de los datos y cifras presentadas se hacen de uno o dos años anteriores, sin presentar datos históricos que permitan observar evoluciones de los diferentes temas señalados.

Finalmente, 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.

También se observó escases de información y sustento en la presentación de diagnósticos y propuestas con enfoque diferencial. Aunque se enunciaron programas de género y orientados a las mujeres, infancia, población vulnerable, entre otros, no hay un fundamento intencionado de los programas de gobierno desde los enfoques poblacional, territorial, de género, de derechos, diferencial, de capacidades, de desarrollo u otros que ya han sido promovidos por niveles de gobierno superiores, como el caso del Plan Nacional de Desarrollo y documentos Conpes para la formulación e implementación de políticas públicas. Se salen de esta tendencia algunos programas de gobierno de candidatos a la Alcaldía de Medellín y a la Gobernación de Antioquia, quienes presentan programas más estructurados y mayor desarrollo de sus componentes (diagnóstico, propuestas y objetivos); mientras que los candidatos a las alcaldías de los municipios más pequeños, presentan programas de gobierno menos estructurados y con una redacción enunciativa, más que programática.

Frente a las propuestas y programas presentados, sobresale el hecho de que hay una generalidad de temas que son abordados, aunque se presenta más desarrollo en unos que en otros. Por ejemplo, suelen ser más ilustrativos e intencionados los temas asociados a la educación, salud, vivienda, seguridad y servicios públicos; mientras que los temas de participación, fortalecimiento de las organizaciones sociales, institucionalidad y movilidad, especialmente para los municipios pequeños, pasan inadvertidos y con pocos desarrollos. Tampoco, la cultura, el deporte y la recreación se muestran como una dimensión importante

en los programas de gobierno. Particularmente para la coyuntura de 2015, hubo varios candidatos que le apostaron a presentar propuestas para el postconflicto, así como iniciativas de paz en el marco del Acuerdo de paz. Se evidencia poca participación ciudadana en la construcción colectiva de los programas de gobierno, así como la coherencia programática de las propuestas planteadas por cada candidato y su relación e inscripción con la apuesta programática del partido político que lo avala.

Ahora bien, al revisar los programas de gobierno de los candidatos a gobernación y a alcaldías en el departamento de Antioquia durante las elecciones de 2019, se encontró que menos del 13% de los programas de gobierno cuentan con participación ciudadana en su elaboración (Zapata, 2019). A manera de ilustración, dos de los ocho candidatos a la Gobernación de Antioquia manifiestan una construcción colectiva de sus programas de gobierno, tal como se expone a continuación:

Andrés Guerra Hoyos: “Este Programa de Gobierno fue construido por 22.437 sembradores y sembradoras, en 29 foros regionales con 4.726 sueños y temores con vertidos en 321 propuestas sectoriales formuladas en 19 mesas de trabajo durante 6 meses” (2019, p. 2).

Mauricio Tobón Franco: “Ésta [sic] propuesta de gobierno que presentamos a toda la comunidad antioqueña, elaborada sobre la base de una construcción participativa con la comunidad y unos compromisos programáticos con visión compartida de desarrollo” (2019, p. 3).

Otro de los candidatos, Aníbal Gaviria, manifiesta que su programa de gobierno fue construido por un equipo de trabajo:

Un equipo de talentosas mujeres y hombres de la región, con la metodología de Planeación Estratégica Situacional, construyó el programa de gobierno que los antioqueños respaldaron mayoritariamente en las urnas, porque habían ayudado a elaborar desde el mismo territorio y afrontando cotidianamente los mismos problemas de inequidad, injusticia, guerra, recesión económica, crisis educativa y desequilibrio ambiental” (Gaviria, 2019, p. 4).

Y del candidato Juan Felipe Palau Ángel, se infiere una construcción individual o personal:

El marco ético-político de este Programa de Gobierno Departamental 2020-2023, se estructura a partir de mi práctica de vida y de mi ejercicio como servidor público y activista cívico-político, animado por el ideal de contribuir a la construcción social de las condiciones suficientes y necesarias para la vida en plenitud de todos y cada uno de los individuos de nuestras familias y comunidades, es decir, a la convivencia noviolenta de nuestra sociedad (2019, p. 7).

En el caso de los candidatos a la Alcaldía de Medellín, se observa que los candidatos Daniel Quintero, Juan David Valderrama y Jesús Aníbal Echeverri expresan una construcción colectiva de sus programas de gobierno, tal como se observa a continuación:

Especiales gracias a las decenas de expertos y ciudadanos que participaron en los debates que precedieron a su elaboración, y en especial a Juan Carlos Upegui, Santiago Bedoya, Juliana Hernández, Byron Miranda, Sergio López y Lida Castaño, que de forma inteligente y metódica me acompañaron en la elaboración del programa y lideraron la elaboración de talleres programáticos de expertos y talleres territoriales con la ciudadanía en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad” (Quintero, 2019, p. 2).

El siguiente programa de gobierno es la propuesta que Todos Juntos ha construido escuchando a la ciudadanía, recorriendo por más de 15 meses las comunas y corregimientos de Medellín, vinculando a líderes y expertos en espacios deliberativos, y valorando las necesidades expresadas por los ciudadanos de a pie. A través de talleres, reuniones comunitarias, sesiones de estudio y co-creación hemos consolidado esta propuesta para darle a Medellín un nuevo impulso (Valderrama, 2019, p. 10).

El equipo, conformado por los líderes de barrios, comunas y corregimientos de la “MEDELLÍN SENSIBLE Y SOCIAL” ha diseñado y enriquecido con su experiencia y conocimiento los constructos teóricos este documento (Echeverri, 2019, p. 6).

Por su parte, Juan Carlos Vélez y Jorge Gutiérrez expresan una construcción del su programa de gobierno por un equipo de trabajo y de manera personal, respectivamente:

Una vez culminado el proceso electoral de 2015, nos decidimos empezar a recorrer los barrios de Medellín dándole las gracias a las personas que confiaron en nosotros... El proceso no se detuvo, un par de años después, al ver la problemática de la ciudad, al ver las necesidades de las personas y al escuchar las solicitudes de que participáramos nuevamente en el próximo proceso electoral, empezamos con un reducido grupo de trabajo a sistematizar todos los comentarios, todos los problemas y todas las posibles soluciones propuestas” (Vélez, 2019, p. 9) (subrayado propio).

Cuando empecé a escribir este programa de Gobierno pude constatar que mi slogan Medellín te quiere, era el mismo slogan de la feria de las flores para este año 2019, ... me convertiré en el Alcalde de los Medellinenses y desde ahora Dios está preparando el camino de lo que será un tiempo de cambios para la ciudad que tanto queremos, por eso y durante los próximos cuatro años diremos a nacionales, extranjeros y en nuestras familias. MEDELLIN TE QUIERE (Gutiérrez, 2019, p. 2).

Esta situación amerita algunos interrogantes respecto de la participación ciudadana en la construcción del programa de gobierno: ¿quiénes construyen, efectivamente, el programa de gobierno en los territorios?, ¿qué tan abiertos están los candidatos a incluir una amplia participación ciudadana en el proceso de construcción de su programa de gobierno?, ¿qué tan fiel es la lectura que se hace en el programa de gobierno de las problemáticas locales y de las agendas pública y ciudadana?, ¿por qué antes de la inscripción de candidatos no se realizan convocatorias públicas en diferentes medios de comunicación para participación en la elaboración del programa de gobierno?, ¿Por qué los candidatos no presentan los datos sobre participación ciudadana en el documento del programa de gobierno? De manera más amplia, también vale preguntar por: ¿continúa siendo pertinente hablar de participación ciudadana efectiva en los territorios?, ¿la participación ciudadana ha sido cooptada por los formalismos institucionales, restándole capacidad de incidencia en la resolución de los problemas reales que enfrentan?

Reflexiones finales

Vale la pena destacar el interés de la academia por aportar con estudio sobre el perfil del votante territorial y los factores que inciden en el voto. Ejemplo de ello es este texto, que a pesar de ser exploratorio, abre líneas de investigación alrededor de este tema. Pero se hace necesario seguir indagando por la participación ciudadana en los programas de gobierno, la elaboración de los planes de desarrollo, la incorporación de la agenda local en estos instrumentos de gobierno, la negociación de los intereses de grupos económicos, grupos partidistas o grupos ilegales por imponer sus intereses en los planes de desarrollo, entre otros. Especial interés reviste examinar la coherencia de los instructivos gubernamentales para la elaboración de los programas de gobierno en relación con los requerimientos normativos establecidos en la normativa colombiana, como el Estatuto de Participación Ciudadana Ley 1757 de 2015 y el Conpes 3654 de 2010 de rendición de cuentas, que exigen y garantizan la vinculación de la ciudadanía en todas las etapas de la gestión pública y la planeación territorial.

Se cuestiona el escaso interés del gobierno nacional por implementar lineamientos que insten a una participación ciudadana más amplia en la construcción de los programas de gobierno; asimismo la baja calidad de los programas de gobierno como instrumentos del desarrollo, su poca transparencia y el escaso interés de los actores responsables por vincular a la ciudadanía en ellos.

Asimismo, la desvinculación de los entes de control en la vigilancia de este instrumento. Los programas de gobierno son el pilar de los planes de desarrollo, en este sentido se hace urgente una mayor participación y control social a las apuestas políticas de los gobernantes y alianzas que desde este proceso se contemplan.

Referencias bibliográficas

- Arévalo, M. y Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bustamante, B. y Cadavid, L. (2007), *Guía para la elaboración de los programas de gobierno municipales*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación.
- Cárdenas, M. y Pachón, M. (2010). Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia. En: Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (editores). *El juego político en A. Latina, ¿cómo se deciden las PP?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. México: FLACSO.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (2010). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En: Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (editores). *El juego político en A. Latina, ¿cómo se deciden las PP?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Richardson, J. (2014). New governance or old governance? A policy style perspective. En: *The Oxford Handbook of Governance*. Edited by: David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Universidad de Antioquia y Fundación Codesarrollo. (2008). *El perfil de nuestros alcaldes, 2008-2011*. Octava versión. Medellín: Universidad de Antioquia y Fundación Codesarrollo.
- Velásquez, F. y Esperanza G. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Artículos de revista

- Alvarado, C. (2017). Colaboración en Colombia. El caso del Consejo Nacional de Planeación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4 (2), pp. 113-133.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.
- Zapata, O. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, 34, pp. 143-162.

Zapata, O. (2019). Los programas de gobierno en Antioquia. Elementos para una caracterización. Medellín: Universidad de Antioquia, (no publicado).

Cibergrafía

Canto, M. (2010). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Manuel_Canto2/publication/267419525_LAS_POLITICAS_PUBLICAS_PARTICIPATIVAS_LAS_ORGANIZACIONES_DE_BASE_Y_LA_CONSTRUCCION_DE_ESPACIOS_PUBLICOS_DE_CONCERTACION_LOCAL/links/5695bde608ae820ff074e3e2.pdf

Canto, M. (2002). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttextpid=S0188-77422008000200002

Consejo Nacional de Planeación. (2019). Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Recuperado de <https://www.cnp.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (2020). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Sitio oficial del DNP. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (2019). Sitio oficial. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

Presidencia de la República de Colombia – Función Pública, Departamento Nacional de Planeación –DNP–, PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– (2019). Unidad Didáctica: Construya su programa de gobierno. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Guia%20Programa%20de%20Gobierno.pdf>

Echeverri, J. (2019). Programa de Gobierno Medellín Sensible y Social 2020-2023. Recuperado de <https://infolocal.comfenalcoantioquia.com/images/Infolocal/Eventos/Elecciones2019/Alcaldia/JesusAnibalEcheverri-Alcaldia.pdf>

Gaviria, A. (2019). Programa de gobierno Es el momento de Antioquia. Una nueva agenda 2020-2023. Recuperado de <https://aotronivel.itm.edu.co/img/referentes/Programa-de-Gobierno-2020-2023-Anibal-Gaviria.pdf>

Guerra, A. (2019). Programa de gobierno Siembra Conmigo Antioquia 2020 – 2023. Recuperado de <http://siembraconmigoantioquia>

- Gutiérrez, J. (2019). Programa de gobierno Medellín Te Quiere “Hagamos De Medellín, Grande Otra Vez” 2020-2023. Recuperado de <https://www.vivirenelpoblado.com/Propuesta-candidatos/jorge-gutierrez.pdf>
- Palau, J. (2019). Programa de gobierno 2020-2023 Viva Antioquia. Recuperado de <https://felipepalau.files.wordpress.com/2019/08/programagobiernoantioquiaviva2020-2023.pdf>
- Quintero, D. (2019). Programa de gobierno Medellín Futuro 2020-2023. Recuperado de <https://www.vivirenelpoblado.com/Propuesta-candidatos/Daniel-quintero.pdf>
- Tobón, M. (2019). Programa de gobierno Tú puedes 2020-2023. Recuperado de <https://elnordeste.com/wp-content/uploads/2019/09/Programa-de-Gobierno-Mauricio-Tob%C3%B3n-Franco-Gobernaci%C3%B3n-de-Antioquia-2020-2023.pdf>
- Valderrama, J. (2019). Programa de Gobierno Un nuevo impulso para Medellín 2020-2023. Recuperado de <https://www.vivirenelpoblado.com/Propuesta-candidatos/juan-david-valderrama.pdf>
- Vélez, J. (2019). Programa de gobierno Una CIUDAD SEGURA con oportunidades en educación y empleo para todos 2020-2023. Recuperado de <https://infolocal.comfenalcoantioquia.com/images/Infolocal/Eventos/Elecciones2019/Alcaldia/JuanCarlosVelez-Alcaldia.pdf>

Documentos institucionales

- Departamento Nacional de Planeación –DNP– y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2015). *Orientaciones para la construcción de programas de gobierno. Guía para candidatas, candidatos y ciudadanía Elecciones de Autoridades Locales 2015*. Bogotá: DNP y PNUD.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP–, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– y United States Agency for International Development –USAID– (2011). *Orientaciones para construir y elegir el programa de gobierno Guía para candidatos y ciudadanía Elecciones de autoridades territoriales 2011*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación. (2007). *Guía para la elaboración de los programas de gobierno municipales*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Herramientas para construir un programa de gobierno. Guía para aspirantes a alcaldías y gobernaciones*. Bogotá: PNUD, ASDI y AECID.

Tesis

- Chaverra, J. (2017). *Planeación participativa: Una lectura del consejo territorial de planeación del municipio de Copacabana 2012 – 2016*. Medellín: Universidad de Antioquia, tesis de pregrado.
- Zapata, O. (2016). *Análisis de los programas de gobierno en las elecciones territoriales de 2015. El caso del departamento de Antioquia*. (Informe parcial de investigación), Medellín: Universidad de Antioquia, (no publicado).

Entrevista

- Sánchez, D. (2020, marzo 19). Recomendaciones sobre mecanismos e instrumentos de participación ciudadana creados en Colombia y en el ámbito internacional (Comunicación personal, 19 de marzo de 2020).

Normas jurídicas

- Colombia. Congreso de la República. (2014). Ley 1712. Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 4 de marzo de 2014. Diario oficial. Bogotá, No. 49.084.
- Colombia. Congreso de la República. (1994). Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial. 15 de julio de 1994. Diario oficial. Bogotá, No. 41.450.
- Colombia. Congreso de la República. (1994). Ley 131. Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. 9 de mayo de 1994. Diario oficial. Bogotá, No. 41.351.