

ESCALERA CIUDADANA · NIVEL AVANZADO

El programa de gobierno que sí se puede cumplir

Una guía para candidatos y equipos programáticos: tres preguntas y tres canastas para escribir, antes de inscribirse, solo lo que el plan de desarrollo podrá sostener.

Juan Carlos Castro Baños

Doctor en Pensamiento Complejo · Profesor investigador de la ESAP

Metaverso Estatal · De idiōtēs a polítēs, peldaño a peldaño

© 2026 Juan Carlos Castro Baños · Escalera Ciudadana · Metaverso Estatal. Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial sin autorización escrita del autor.

1. El programa que inscribes te obliga

El plan de desarrollo no empieza en enero de 2028: empieza el día en que inscribes tu candidatura. La Constitución lo dice sin rodeos:

Constitución Política, artículo 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.»

La Ley 131 de 1994 desarrolló ese voto programático: quien vota por ti te impone el programa que inscribiste, y no cumplirlo puede costarte el mandato.

De ahí sale una consecuencia práctica. El plan de desarrollo tendrá un antecedente que lo obliga, y ese antecedente lo escribes tú mismo meses antes, en condiciones de campaña y casi siempre sin conocer la administración por dentro.

La idea de esta guía

Si tienes claro qué vas a hacer y con qué cuentas, el programa de gobierno se escribe fácil. Si no lo tienes claro, prometes lo que después no podrás poner en el plan.

Por eso el orden que conviene es el inverso al que parece: **primero pensar como plan, después escribir el programa.**

2. De la promesa al producto

El programa de campaña se escribe en lenguaje de promesa. El plan de desarrollo exige lenguaje de producto, indicador y meta.

Lenguaje de promesa	Lenguaje de plan
«Vamos a recuperar la malla vial»	«Kilómetros de vía terciaria a cargo del municipio mejorados: 42 en cuatro años»

Pasar de un lenguaje al otro no es un trámite de redacción. Es el momento en que se descubre que algunas promesas no son competencia del municipio, que otras no tienen fuente de financiación y que algunas no se pueden medir.

Quien hace esa traducción antes de inscribirse evita descubrirlo cuando ya está obligado.

3. Tres preguntas para cada promesa

Antes de dejar una promesa en el programa, hazle estas tres preguntas:

Pregunta	Qué averiguar
¿Es competencia de la entidad?	Si lo que prometes le corresponde al municipio o al departamento, lo comparte con otro nivel, o depende por completo de la Nación o de otra entidad.

Pregunta	Qué averiguar
¿Tiene una fuente posible?	De dónde saldría el dinero: recursos propios, Sistema General de Participaciones, regalías, cofinanciación, crédito. No basta con que la fuente exista; debe poder usarse para eso.
¿Se puede medir?	Si al final de los cuatro años cualquier ciudadano podría comprobar, con una cifra, si se cumplió o no.

4. El triage de tres canastas

Con las respuestas, cada promesa cae en una de tres canastas. Lo que cambia entre ellas es **cómo se escribe** la promesa en el programa.

Canasta	Qué promesas van aquí	Cómo se escribe en el programa
1 · Incluir	Son competencia propia de la entidad y tienen fuente posible.	Como compromiso propio, con producto y cifra. Estas pasan al plan como programas.
2 · Gestión ante otro nivel	Dependen de otro nivel de gobierno: una vía nacional, un hospital de tercer nivel.	Como gestión, no como obra propia: «gestionaré ante...». Hay que decirlo así, con todas las letras.
3 · Reformular o no incluir	No se pueden medir o no tienen recursos.	Se reformulan hasta que quepan en la canasta 1 o 2, o se dejan por fuera.

Por qué esto te protege

Un programa que recoge promesas imposibles convierte en incumplimiento lo que era, desde el comienzo, una imposibilidad. El triage protege al mandatario tanto como al ciudadano.

Un programa honesto dice lo que no promete, en vez de esconderlo.

5. Tu matriz de triage

Escribe tus promesas principales, una por fila, y clasifícalas. Si no sabes responder alguna de las tres preguntas, esa es la primera tarea de tu equipo programático.

Promesa, como la diría en campaña	¿Competencia? (propia, compartida, ajena)	Fuente posible	¿Medible? (sí / no)	Canasta (1, 2 o 3)	Cómo queda escrita

6. Tres ejemplos

Son ejemplos para mostrar el método. La canasta de cada promesa depende de las competencias y los recursos de tu entidad.

Promesa	¿Competencia?	Fuente posible	¿Medible?	Canasta	Cómo queda escrita
«Vamos a recuperar la malla vial»	Compartida: propia solo en las vías a cargo del municipio	Por identificar en el presupuesto	Sí	1, en el tramo propio; 2, en el resto	«Mejoraremos 42 kilómetros de las vías terciarias a cargo del municipio en cuatro años»
«Tendremos hospital de tercer nivel»	Ajena: depende de otro nivel de gobierno	No es de la entidad	Sí	2	«Gestionaremos ante el departamento y la Nación...»
«Acabaremos con la inseguridad»	Compartida	Sin definir	No	3	Reformular: ¿qué producto concreto, medible y de tu competencia?

Ojo con el primer ejemplo

La red terciaria no es toda del municipio. Una parte está a su cargo (vías urbanas y rurales de rango municipal, Ley 1551 de 2012, artículo 6), otra a cargo del departamento (Ley 2200 de 2022, artículo 4) y otra de la Nación, por medio del INVÍAS (Decreto 1292 de 2021).

Antes de prometer kilómetros, averigua cuántos le corresponden a tu entidad. Una misma promesa puede caer en dos canastas a la vez.

7. Lo que sigue

El triage es el primer filtro. Para responder bien las tres preguntas hacen falta cuatro cosas que esta guía no alcanza a enseñar:

- leer las **competencias** de tu entidad frente a las de los otros niveles;
- conocer las **fuentes** y sus límites: qué se puede financiar con cada una;
- construir un **diagnóstico** con línea base, para que las metas tengan punto de partida;
- armar un **plan plurianual** que cierre.

Curso · Cómo formular tu Plan de Desarrollo Territorial 2028-2031

Nivel Avanzado de la Escalera Ciudadana. Siete módulos y 28 lecciones, a tu ritmo, con una Caja de herramientas en Excel de 13 hojas; la primera es esta matriz de triage.

Puedes empezarlo ahora, con información pública, y terminarlo después de la elección con las cifras de la administración. El componente final lo califica el autor.

Inscripciones: <https://go.hotmart.com/W107687555E>

Consultas: info@metaversoestatal.com