



# ¿Cómo gobernar a Colombia?

Visiones, dilemas y  
decisiones de los  
mejores líderes  
políticos del  
país.

 **COLOMBIA  
LIDER**

**Karem Labrador Araújo**  
Directora Ejecutiva  
Colombia Lider





# ¿Cómo gobernar a Colombia?

**Visiones, dilemas y decisiones de los mejores  
líderes políticos del país**

**Karem Labrador Araújo**  
Directora ejecutiva de Colombia Líder

# Créditos

**Karem Labrador Araújo**

Autora y directora ejecutiva de Colombia Líder

**Consejo directivo Colombia Líder****Alejandro Santos Rubino**

Director revista *Semana* y presidente del consejo directivo

**Andrés Felipe Rojas González**

Vicepresidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)

**Soraya Montoya González**

Directora ejecutiva Fundación Saldarriaga Concha

**Fernando Cortés McAllister**

Director ejecutivo Fundación Bolívar Davivienda

**Rodolfo Zea Navarro**

Presidente de la Financiera para el Desarrollo Territorial (Findeter)

**Ana María Guerrero Carvajal**

Gerente de Responsabilidad Social de la Organización Ardila Lulle

**Rodrigo Arango Echeverri**

Vicepresidente comercial del Banco Davivienda

## Prólogo

**Alejandro Santos Rubino**

Director revista *Semana* y presidente del consejo directivo

## Crónica “El arte de construir democracia”

**José Navia Lame**

## Corrección de estilo

**Liliana Tafur**

## Comité editorial

**Karem Labrador Araújo****Luis Carlos Gómez Díaz****Breyner Escobar Bolívar****Daniel Correa Hernández****Fotografías**

Archivo de Colombia Líder

Otras fotografías fueron suministradas por los entes territoriales participantes en los premios de Colombia Líder durante estos 10 años. Agradecemos de antemano a los autores.

978-958-57917-5-6

**ISBN**

## Diseño de Portada

**Olga Lucía Escobar - Revista Semana**

## Diseño y diagramación

**Johana Mojica Mojica**

## Impresión

**Pronto Printer S.A.S****Colombia Líder**

Carrera 11ª No. 93-94. Oficina 304 Bogotá D.C.

Teléfono: (1) 432 7839

info@colombialider.org- www.colombialider.org

# Contenido

<b>Prólogo</b>	<b>15</b>
<b>Introducción</b>	<b>17</b>
<b>Nuestra propia historia</b>	<b>20</b>
<b>El arte de construir democracia por José Navia, cronista</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 1. Trabajar para la gente</b>	<b>35</b>
<b>1.1 La vida primero: el esfuerzo continuado de los alcaldes de Medellín</b>	<b>37</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Del miedo a la esperanza”, Sergio Fajardo Valderrama, alcalde de Medellín (Antioquia) 2004-2007</li> </ul>	37
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Todos por la vida”, Aníbal Gaviria Correa, alcalde de Medellín (Antioquia) 2012-2015</li> </ul>	39
<b>1.2 La apuesta por los servicios públicos para todos: desde el Atlántico hasta Boyacá</b>	<b>42</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Agua potable para una vida digna”, Carlos Rodado Noriega, gobernador del Atlántico 2004-2007</li> </ul>	42
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Agua una solución ‘debida’”, Óscar Eduardo Teatino Vargas, alcalde de Nobsa (Boyacá) 2008-2011</li> </ul>	43
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Energía para el campo”, Hernando Abraham Pérez Fernández, alcalde de Labranzagrande (Boyacá) 2012-2015</li> </ul>	45
<b>1.3 Salud con dignidad</b>	<b>46</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Hospital en casa”, Carlos Zenón Gruesso Rodríguez, alcalde de Condoto (Chocó) 2008-2011</li> </ul>	46
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Caminantes de la salud”, la experiencia de los alcaldes de Barranquilla (Atlántico) Alejandro Char Chaljub (2008-2011) y Elsa Noguera de la Espriella (2012-2015)</li> </ul>	47
<b>1.4 Nutrición adecuada para todos</b>	<b>49</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Maná”, Aníbal Gaviria Correa, gobernador de Antioquia 2004-2007</li> </ul>	49

• “La sopita” y “Litros de amor”, Alonso Salazar Jaramillo, alcalde de Medellín (Antioquia) 2008-2011	51
• “Emanuel”, Alcides Tobón Echeverri, alcalde de Rionegro (Antioquia) 2008-2011	52
• “Huertas caseras en azotea”, Carlos Zenón Gruesso Rodríguez, alcalde de Condoto (Chocó) 2008-2011	54
• “Plan alimentario para aprender (PAPA)”, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, gobernador de Boyacá 2004-2007	54
• “En amor a la primera infancia”, Fernando Flórez Espinosa, alcalde de Tunja (Boyacá) 2012-2015	55
• “Unidad y compromiso con lactantes y gestantes”, Leonardo Patiño Quijano, alcalde de Tibasosa (Boyacá) 2016-2019	59
• “Madre canguro”, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011	61
<b>1.5 Cuidar al ser humano en todo su curso de vida. Desde su primera infancia...</b>	<b>61</b>
• “Entornos protectores para la niñez”, Óscar Mario García Rendón, alcalde de Amalfi (Antioquia) 2012-2015	62
• “Mantener la prioridad y dar continuidad”, Román Fernando Monsalve, alcalde de Amalfi (Antioquia) 2016-2019	63
• “Palmira protege y cuida”, José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015	64
• “La Red de Apoyo a las Familias Titiribiseñas (Rafati)”, Diego Antonio Montoya Tabora, alcalde de Titiribí (Antioquia) 2012-2015 y Santiago Andrés Ochoa Marín, alcalde 2016-2019	65
• “Disfruto mi infancia”, Nelson Javier García Castellanos, alcalde de Tasco (Boyacá) 2016-2019	67
• “El nuevo ciudadano boyacense”, José Roza Millán, gobernador de Boyacá 2008-2011	69
• “El corazón del mundo está con los niños y las niñas”, Camilo Ernesto Romero Galeano, gobernador de Nariño 2016-2019	69
<b>1.6 ...hasta la última etapa de su vida</b>	<b>71</b>
• “Ley de cuidado de personas mayores en el Congreso”, Óscar Hernán Sánchez León, alcalde de Facatativá (Cundinamarca) 2008-2011	71
• “Fogones de mis nonos”, Didier Alberto Tavera Amado, gobernador de Santander 2016-2019	72
• “Tasco revive la dignidad y sabiduría de los adultos mayores”, Nelson Javier García Castellanos, alcalde de Tasco (Boyacá) 2016-2019	74

• “Parque educativo, familiar e integral Plato, una gran ciudad”, Jaime Alonso Peña Peñaranda, alcalde de Plato (Magdalena) 2012-2015	74
<b>1.7 Promover una sociedad incluyente</b>	<b>75</b>
• “Educar en la diversidad”, Alcides Tobón Echeverri, alcalde de Rionegro (Antioquia) 2008-2011	77
• “Mejoramiento integral para el empleo y el trabajo”, Óscar Hernán Sánchez León, alcalde de Facatativá (Cundinamarca) 2008-2011	78
• “Cali ciudad sin límites en un territorio de inclusión social”, Jorge Iván Ospina Gómez, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) 2008-2011	78
• “Senderos equitativos para todos” y “Programa de etnoeducación”, José Rozo Millán, gobernador de Boyacá 2008-2011	80
<b>Capítulo 2. Querer el territorio</b>	<b>85</b>
<b>2.1 Llegar a todos los rincones</b>	<b>87</b>
• “Alcaldía al barrio” y “Alcaldía al campo”, Uriel Enrique Mora Ortiz, alcalde de Pacho (Cundinamarca) 2004-2007	87
• “En Cartagena del Chairá, un municipio con 216 veredas”, Luis Francisco Ruiz Aguilar, alcalde 2012-2015 y Luis Francisco Vargas Correa, alcalde 2016-2019	88
• “En Boyacá, un departamento de 123 municipios”, José Rozo Millán, gobernador de Boyacá 2008-2011 y “La alcaldía es mi vereda”, Yury Neill Díaz Aranguren, alcalde de Tota (Boyacá) 2012-2015	90
<b>2.2 Conectar el territorio</b>	<b>92</b>
• “Contrato Plan Boyacá”, Juan Carlos Granados Becerra, gobernador de Boyacá 2012-2015	92
• “Plan vial departamental de Santander 2009-2018”, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011	94
<b>2.3 Valorar lo rural tanto como lo urbano</b>	<b>95</b>
• “La labor de nuestros ancestros sigue viva”, Sandra Liliana Jara Alonso, alcaldesa de Cucunubá (Cundinamarca) 2016-2019	95
• “La fuerza rural, la clave del éxito”, Carlos Arturo Ramírez Bayona, alcalde de Pesca (Boyacá) 2012-2105	96
<b>2.4 Cuidar los recursos naturales</b>	<b>97</b>
• “Puerto para disfrutar”, Martha Patricia Villalba Hodwalker, alcaldesa de Puerto Colombia (Atlántico) 2008-2011	97
• “Cultivando agua para el desarrollo”, Carlos Arturo Ramírez Bayona, alcalde de Pesca (Boyacá) 2012-2015	98
• “Gestión integrada de los recursos hídricos”, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011	99

• “El pueblo a cuidar su agua”, Nelson Benjamín Barreto Vaca, alcalde de Monterrey (Casanare) 2008-2011	100
<b>2.5 Municipios preparados frente al riesgo</b>	<b>101</b>
• “Pasto previene”, Raúl Delgado Guerrero, alcalde de San Juan de Pasto (Nariño) 2004-2007	101
• “Ola invernal, una prueba a la capacidad de respuesta institucional”, las experiencias de los gobernadores del período 2008-2011, Eduardo Verano de la Rosa, gobernador de Atlántico; Andrés González Díaz, gobernador de Cundinamarca, y José Rozo Millán, gobernador de Boyacá	103
<b>2.6 Conocer su territorio</b>	<b>109</b>
• “Cátedra Popayán”, Víctor Libardo Ramírez Fajardo, alcalde de Popayán 2004-2007	109
<b>Capítulo 3. No improvisar</b>	<b>111</b>
<b>3.1 Tener un buen programa de gobierno</b>	<b>113</b>
• “Antioquia, la más educada”, Sergio Fajardo Valderrama, gobernador de Antioquia 2012-2015	113
• “Por un Melgar con justicia social”, Gentil Gómez Oliveros, alcalde de Melgar (Tolima) 2012-2015	114
• “Santander incluyente”, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011	115
<b>3.2 No dejar la planeación en manos de terceros</b>	<b>116</b>
• “La voluntad del pueblo”, Piedad Adriana Camacho Camacho, alcaldesa de Maní (Casanare) 2012-2015	116
• “Medellín, un hogar para la vida”, Aníbal Gaviria Correa, alcalde de Medellín (Antioquia) 2012-2015	118
<b>3.3 Planear con la gente</b>	<b>119</b>
• “Renovación en serio para Facatativá”; Óscar Hernán Sánchez León, alcalde de Facatativá (Cundinamarca) 2008-2011	119
• “Capitanejo para retomar el camino”, Pedro Antonio Ruiz Prada, alcalde de Capitanejo (Santander) 2008-2011	119
• “Santa Rosa al derecho”, José Melecio Cendales Moreno, alcalde de Santa Rosa del Sur (Bolívar) 2012-2015	120
• “Nariño, mejor”, Raúl Delgado Guerrero, gobernador de Nariño 2012-2015	121
<b>3.4 Planear con los niños, adolescentes y jóvenes</b>	<b>122</b>
• “Loló Caimancito”, Jaime Alonso Peña Peñaranda, alcalde de Plato (Magdalena) 2012-2015	122

• “Un pacto con niños, niñas, adolescentes y jóvenes”, Juan Carlos Granados Becerra, gobernador de Boyacá 2012-2015	126
• “Palmira avanza con su gente”, José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015	127
• “Gobierno infantil de Sabaneta”, Iván Alonso Montoya Urrego, alcalde de Sabaneta (Antioquia) 2016-2019	127
• “El Consejo Consultivo de los niños en Sincelejo”, Jacobo Quessep Espinosa, alcalde de Sincelejo (Sucre) 2016-2019	130
<b>3.5 Coordinación entre lo nacional, lo regional y lo local</b>	<b>131</b>
• “Cundinamarca, corazón de Colombia”, Andrés González Díaz, gobernador de Cundinamarca 2008-2011	131
<b>3.6 Planear con base en principios universales</b>	<b>132</b>
• “Bucaramanga, capital sostenible”, Luis Francisco Bohórquez Pedraza, alcalde de Bucaramanga (Santander) 2012-2015	132
<b>3.7 Planear a largo plazo</b>	<b>133</b>
• “Pasto: una ciudad acostumbrada a planear de manera participativa”, Harold Guerrero López, alcalde de San Juan de Pasto (Nariño) 2012-2015 y Raúl Delgado Guerrero, alcalde 2004-2007	134
• “Así marcamos huella”, José Octaviano Rivera Moncada, gobernador de Guaviare 2012-2015	135
<b>3.8 Hacer realidad lo planeado</b>	<b>136</b>
• “Anapoima, compromiso de todos”, Hugo Alexander Bermúdez Riveros, alcalde de Anapoima (Cundinamarca) 2012-2105	137
<b>Capítulo 4. Saber administrar los recursos</b>	<b>139</b>
<b>4.1 El drama de administrar el presupuesto ...en un municipio pequeño</b>	<b>141</b>
• “Fortalecimiento financiero”, Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita (Boyacá) 2012-2015	141
• “De casa en casa”, Néstor Guerrero Neme, alcalde de Cogua (Cundinamarca) 2004-2007	142
• “El reto: crear una cultura tributaria”, Ludwing Enrique Otero Ardila, alcalde de San Vichente de Chucurí (Santander) 2004-2007	143
• “¡Cambiar sí es posible!”, Jairo Rivera Arciniegas, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2012-2015	144
• “El caso de Nobsa (Boyacá)”, Óscar Eduardo Teatino Vargas, alcalde de Nobsa (Boyacá) 2008-2011, y Ramiro Barragán Adame, alcalde 2012-2015	165
<b>4.2 ...en un municipio intermedio</b>	<b>167</b>

• “En Paipa, ¡primero la gente!”, Jorge Alberto Herrera Jaime, alcalde de Paipa (Boyacá) 2008-2011	167
• “Por la Zipaquirá que merecemos”, José Edilberto Caicedo, alcalde de Zipaquirá (Cundinamarca) 2004-2007	169
<b>4.3 ...en una ciudad capital</b>	<b>170</b>
• “Potencializar la eficiencia y maximizar la transparencia”, Honorio Galvis Aguilar, alcalde de Bucaramanga (Santander) 2004-2007	170
• “Finanzas responsables, la apuesta de Barranquilla”, Alejandro Char, alcalde de Barranquilla (Atlántico) 2008-2011, y Elsa Noguera, alcaldesa 2012-2015	172
<b>4.4 ...en un departamento</b>	<b>174</b>
• “¡Boyacá! Deber de todos”, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, gobernador de Boyacá 2004-2007	174
• “A sanear las finanzas públicas”, Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander 2012-2015	175
<b>Capítulo 5. Contribuir a la reconciliación</b>	<b>178</b>
<b>5.1 Saber resolver las diferencias</b>	<b>180</b>
• “La paz es el camino”, Abraham Antonio Kamell Yaspe, alcalde de San Jacinto (Bolívar) 2016-2019	181
<b>5.2 La ilusión de retornar</b>	<b>182</b>
• “El retorno y la transformación del campo”, María Patricia Giraldo Ramírez, alcaldesa de San Carlos (Antioquia) 2012-2015	182
<b>5.3 La responsabilidad compartida frente al retorno: los casos de Medellín, Envigado y Cali</b>	<b>183</b>
• “Apoyo de Medellín al retorno del oriente antioqueño”, Alonso Salazar Jaramillo, alcalde de Medellín (Antioquia) 2008-2011, y Aníbal Gaviria, alcalde 2012-2015	183
• “Convenio de la alcaldía de Envigado con la de San Carlos”, Héctor Londoño Restrepo, alcalde de Envigado (Antioquia) 2012-2015	185
• “El retorno de los embera-katío a Risaralda”, Rodrigo Guerrero Velasco, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) 2012-2015	185
<b>5.4 Oportunidades para las víctimas</b>	<b>187</b>
• “Reparación y restitución en la vereda La Secreta”, Edgardo de Jesús Pérez Díaz, alcalde de Ciénaga (Magdalena) 2016-2019	187
• “Asistiendo y atendiendo a víctimas del conflicto armado interno”, Wilder Ibersón Escobar Ortiz, alcalde de Samaná (Caldas) 2012-2015	189
• “Articulación para responder a las víctimas”, Andrés Mauricio Perdomo Lara, alcalde de Florencia (Caquetá) 2016-2019	190

<b>5.5 Oportunidades para quienes dejan las armas</b>	<b>192</b>
• “El Quindío del Cauca”, Héctor José Guzmán, alcalde de Cajibío (Cauca) 2012-2015	192
<b>5.6 Cerrarles el espacio a los violentos</b>	<b>193</b>
• “Sanbernardino, cree en ti”, Luis Francisco López Arteaga, alcalde de San Bernardo del Viento (Córdoba) 2012-2015	193
<b>5.7 Alternativas frente a la violencia</b>	<b>194</b>
• “Escuelas culturales y artísticas”, José Wilmer Leal Abril, alcalde de Belén (Boyacá) 2012-2015	194
• “Deporte, cultura y sano esparcimiento de corazón”, Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita (Boyacá) 2012-2015	194
• “Somos Tenjo, cultura ciudadana”, Hansy Zapata Tibaquirá, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2012-2015	195
<b>5.8 La reparación colectiva llega a las comunidades</b>	<b>195</b>
• “La reparación de Peñas Coloradas”, Luis Francisco Vargas Correa, alcalde de Cartagena del Chairá (Caquetá) 2016-2019	196
• “Reparación transformadora”, María Patricia Giraldo Ramírez, alcaldesa de San Carlos (Antioquia) 2012-2015	196
<b>5.9 Espacios para la convivencia</b>	<b>199</b>
• “Casas de la cultura”, Elsa Margarita Noguera de la Espriella, alcaldesa de Barranquilla (Atlántico) 2012-2015	199
• “Parques de Bucaramanga”, Luis Francisco Bohórquez Pedraza, alcalde de Bucaramanga (Santander) 2012-2015	199
<b>Capítulo 6. Promover la equidad</b>	<b>201</b>
<b>6.1 Priorizar a la población vulnerable</b>	<b>203</b>
• “Hacia un territorio social”, José Fernando Suárez Osorio, alcalde de San Jerónimo (Antioquia) 2008-2011	203
• “Plan de Emergencia Social”, Judith Pinedo Flórez, alcaldesa de Cartagena de Indias (Bolívar) 2008-2011	204
• “Ruta por la equidad”, Aníbal Gaviria Correa, alcalde de Medellín (Antioquia) 2012-2015	206
• “Territorios de inclusión y oportunidades (TIO)”, Rodrigo Guerrero Velasco, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) 2012-2015	207
<b>6.2 La educación como motor de transformación</b>	<b>208</b>
• “Medellín la más educada” y “Antioquia la más educada”, Sergio Fajardo Valderrama, alcalde de Medellín (Antioquia) 2004-2007 y gobernador de Antioquia 2012-2015	208

• “Balcones del saber”, Néstor Romero Villada, alcalde de Tarso (Antioquia) 2016-2019	210
• “Universidad a tu barrio”, Elsa Noguera de la Espriella, alcaldesa de Barranquilla (Atlántico) 2012-2015	211
• “Universidad para todos”, Héctor Josué Quintero Jaimes, alcalde de Girón (Santander) 2012-2105	212
• “Bicicletas para la escuela”, Pablo Ricardo Lizarazo Navas, alcalde de Socotá (Boyacá) 2012-2015	213
<b>6.3 Una formación más competitiva</b>	<b>214</b>
• “Cultivando saberes... Cosechando esperanza”, Hansy Zapata Tibaquirá, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2012-2015	214
<b>6.4 Impulsar el empleo</b>	<b>215</b>
• “Sistema de información virtual para la búsqueda de trabajo”, Fabiola Jácome Rincón, alcaldesa de Cajicá (Cundinamarca) 2008-2011	215
<b>6.5 Mejorar la productividad rural</b>	<b>217</b>
• “La revolución productiva”, Jhon Alejandro Linares Camberos, alcalde de Topaipí (Cundinamarca) 2012-2015	217
<b>6.6 Innovación para la equidad</b>	<b>218</b>
• “La guerra contra las pobreza y la exclusión”, Las tres Cundinamarcas, Andrés González Díaz, gobernador de Cundinamarca 2008-2011	218
• “Medellín ciudad innovadora”, Aníbal Gaviria Correa, alcalde de Medellín 2012-2015	221
• “Camás dignas”, Jhon Alejandro Linares Camberos, alcalde de Topaipí (Cundinamarca) 2012-2015	222
<b>6.7 Contar con todos los municipios</b>	<b>223</b>
• “Superar la pobreza, una tarea de todos”, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011	224
<b>Capítulo 7. Ser líder</b>	<b>226</b>
<b>7.1 Generar confianza</b>	<b>228</b>
• “Los barranquilleros recuperaron la confianza en el futuro”, Alejandro Char Chaljub, alcalde de Barranquilla (Atlántico) 2008-2011 y 2016-2019	228
• “Ganarse la confianza de todos”, Néstor Romero Villada, alcalde de Tarso (Antioquia) 2016-2019	229
<b>7.2 Gobernar con todos y para todos</b>	<b>230</b>
• “Nuestra prioridad es el servicio común”, Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cómbita (Boyacá) 2012-2015	231

• “Compromiso con nuestra gente”, Uriel Velandia Gutiérrez, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2008-2011	231
• “Cabildo Verde”, Sneyder Augusto Pinilla Álvarez, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2016-2019	232
<b>7.3 Saber conformar un buen equipo de trabajo</b>	<b>233</b>
• “Colaboradores en quien confiar”, Carlos Rodado Noriega, gobernador del Atlántico 2004-2007	233
• “Un equipo preparado para liderar”, Luis Francisco Ruiz Aguilar, alcalde de Cartagena del Chairá (Caquetá) 2012-2015	234
• “Redes de apoyo municipal”, Jorge Iván Salazar Cardona, alcalde de Aguadas (Caldas) 2008-2011	234
<b>7.4 Forjar alianzas</b>	<b>235</b>
• “El G-11”, José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015	235
• “La nueva energía paisa, una apuesta del oriente antioqueño 2012- 2015”, José Gildardo Hurtado Alzate, alcalde de Marinilla (Antioquia); Mauricio Hernández Jiménez, alcalde de Guatapé; Fredy Ocampo Gómez, alcalde de El Peñol; Uber Arbey Aguilar Carmona, alcalde de Alejandría, y Orley Santacruz Valencia, alcalde de San Rafael	236
<b>7.5 Aprender entre pares</b>	<b>238</b>
<b>Capítulo 8. Pensar en el futuro</b>	<b>243</b>
<b>8.1 Una visión compartida del futuro</b>	<b>244</b>
• “El caso exitoso de dos alcaldes de la Puerta de Oro de Colombia”, Alejandro Char Chaljub alcalde de Barranquilla (Atlántico) (2008-2011) y Elsa Noguera de la Espriella (2012-2015)	244
• “Las experiencias de dos alcaldes de la Perla del Sinú”, Marcos Daniel Pineda García (2008-2011 y 2016-2019) y Carlos Eduardo Correa Escaf (2012-2015)	245
• “Buen comienzo en Medellín”, Sergio Fajardo Valderrama alcalde de Medellín (Antioquia) (2004-2007), Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011), Anibal Gaviria Correa (2012-2015) y Federico Gutiérrez Zuluaga (2016-2019)	246
<b>8.2 Tecnología al servicio de todos</b>	<b>249</b>
• “La tecnología al alcance de todos”, Carlos Andrés Daza Beltrán, alcalde de Fusagasugá (Cundinamarca) 2012-2015	249
• “Una cultura de uso de las tecnologías”, Humberto Corzo Galvis, alcalde de Socorro (Santander) 2012-2015	250
• “Formación Empresarial en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Femtic)”, Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander 2012-2015	251

<b>8.3 Ciudades para vivir y trabajar</b>	<b>253</b>
• Diamante Caribe y Santanderes, Findeter	253
<b>8.4 Planificación y sostenibilidad</b>	<b>255</b>
<b>Capítulo 9. Abrir oportunidades</b>	<b>259</b>
<b>9.1 Apoyo al emprendimiento</b>	<b>261</b>
• “Mi finca, mi empresa”, Fredy Ocampo Gómez, alcalde de El Peñol (Antioquia) 2012-2015	261
• “Centros de emprendimientos Comprende”, Judith Pinedo Flórez, alcaldesa de Cartagena de Indias (Bolívar) 2008-2011	264
• “Finca La Uribe”, José Nadín Arabia Abisaad, alcalde de Cauca (Antioquia) 2012-2015	265
<b>9.2 Apoyar a los pequeños productores</b>	<b>267</b>
• “A transformar la cultura del campo”, Uriel Enrique Mora Ortiz, alcalde de Pacho (Cundinamarca) 2004-2007	267
• “Productores rurales”, Luz Stella Durán Manjarrez, alcaldesa de Fundación (Magdalena) 2012-2015	268
• “Mercados campesinos”, Salvador Díaz Garzón, alcalde de Zapatoca (Santander) 2012-2015	269
• “Encuentros con mi gente”, Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander 2012-2015	270
• “Sembrando progreso”, Yury Neill Díaz Aranguren, alcalde de Tota (Boyacá) 2012-2015	271
• “Exponobsa”, Ramiro Barragán Adame, alcalde de Nobsa (Boyacá) 2012-2015	273
<b>9.3 Oportunidades legales de negocios</b>	<b>274</b>
• “Marquetalia 100 % legal – sustitución de cultivos”, Luis Alberto Giraldo Fernández, alcalde de Marquetalia (Caldas) 2004-2007	274
<b>9.4 Industrias creativas, culturales y deportivas</b>	<b>275</b>
• “Turismo cultural”, Hugo Alexander Bermúdez Riveros, alcalde de Anapoima (Cundinamarca) 2012-2015	275
• “Aquellos que nos hacen diferentes”, José Vicente Vargas Patiño, alcalde de Viracachá (Boyacá) 2012-2015	276
• “Deporte en todas las veredas”, Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita (Boyacá) 2012-2015	276
<b>9.5 Competitividad y productividad</b>	<b>278</b>
• “Plan Primavera”, Alberto Javier García Hernández, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2008-2011	278

• “Así marcamos huella”, José Octaviano Rivera Moncada, gobernador de Guaviare 2012-2015	279
• “Ecoturismo y producción sostenible”, José Octaviano Rivera, gobernador de Guaviare 2012-2015	280
<b>Capítulo 10. Ser transparente</b>	<b>281</b>
<b>10.1 El uso de las herramientas digitales para comunicarse con los ciudadanos</b>	<b>281</b>
• “Tres formas de rendición de cuentas”, Constanza Isabel Ramírez Acevedo, alcaldesa de Duitama (Boyacá) 2012-2015	282
<b>10.2 Involucrar a los ciudadanos en el control</b>	<b>284</b>
• “Juntas de acción comunal”, Luz Marllie Alonso Gaviria, alcaldesa de Calarcá (Quindío) 2004-2007	284
• “Veedurías ciudadanas”, Raúl Delgado Guerrero, alcalde de San Juan de Pasto (Nariño) 2004-2007 y gobernador de Nariño 2012-2015	284
<b>10.3 Presupuestos participativos</b>	<b>285</b>
• “Comunidades con voto”, Luis Fernando Ortiz Sánchez, alcalde de Girardota (Antioquia) 2004-2007	286
<b>10.4 La forma como mide Colombia Líder</b>	<b>287</b>
<b>10.5 La cultura de los datos</b>	<b>289</b>
<b>10.6 Procesos de desarrollo institucional</b>	<b>292</b>
• “Fortalecimiento institucional en Cajibío”, Héctor José Guzmán, alcalde de Cajibío (Cauca) 2012-2015	294
• “Modernización institucional”, Jairo Rivera Arciniegas, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2012-2105	295
• “Agenda para el fortalecimiento institucional”, José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015	296
• “Fortalecimiento institucional y reorganización organizacional”, Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander 2012-2015	297
<b>10.7 Comunicación constante</b>	<b>297</b>
• “Participación activa y permanente”, Héctor José Guzmán, alcalde de Cajibío (Cauca) 2012-2015	297
<b>10.8 Y lo último... saber contar el cuento</b>	<b>298</b>
• “Preguntas al Chavo”, Yury Neill Díaz Aranguren, alcalde de Tota (Boyacá) 2012-2015	298



## Prólogo

En las últimas décadas, en Colombia ha evolucionado casi todo menos la política. Mientras vemos como el índice de desarrollo humano mejora, la economía crece, y la sociedad civil se organiza, el espectáculo de la vida política colombiana deja mucho que desear: escándalos de corrupción, clientelismo, judicialización de la política e ineficacia de la gestión pública, entre otros. Es difícil recordar un momento en donde los líderes políticos hayan tenido tanto desprestigio y las instituciones tanta desconfianza. El poder es cada día más efímero y la indignación de la ciudadanía es cada día más perene. Nunca la política había estado tan cuestionada y nunca la habíamos necesitado tanto.

Con ese contexto, parecería inoportuno, casi desafiante, para hablar de los buenos gobernantes locales y regionales. Pero es precisamente en esta coyuntura de cinismo de la opinión cuando más necesitamos recuperar la confianza en el liderazgo público, reivindicar la gobernabilidad local, desactivar las generalizaciones y entender que sí existen gobernantes que hacen las cosas bien a pesar de las dificultades. Exaltar el buen gobierno local y regional, no es sólo una manera de devolverle legitimidad a la política y acercar el ciudadano a lo público sino que es una manera de fortalecer la democracia por la vía de la gestión de los gobiernos y la inspiración de sus líderes.

Al avanzar en la lectura de este libro, y analizar la gestión y las vivencias de los alcaldes y gobernadores que han sido galardonados por Colombia Líder en los últimos 10 años, queda en evidencia la tenacidad, el sacrificio y la recursividad de muchos de estos líderes que se dieron a conocer ante el país gracias al reconocimiento que otorga la organización.

Por cada gobernante local y regional que es capturado por bandido o que salta a los titulares por la vía judicial, hay decenas de gobernantes que han brillado y se han ganado el respeto y la admiración de sus comunidades. Este libro es

una demostración del poder destructor de la estigmatización al constatar que sí hay políticos que hacen las cosas bien y piensan en el bien común. Pero estas páginas también tienen un enorme valor pedagógico y práctico para quien quiera asumir el enorme reto - y riesgo- de gobernar en Colombia.

Con su estilo alegre y su criterio certero, la directora de Colombia Líder, Karem Labrador, ha acompañado desde sus inicios a alcaldes y gobernadores en su empeño por demostrar que es posible gobernar bien desde el territorio. Recorriendo el país durante los últimos 10 años, el equipo de Colombia Líder ha visitado más de 700 municipios, oyendo a los gobernantes y aprendiendo de sus comunidades, con el fin de crear una red que exalte la buena gobernabilidad en las regiones y que esa experiencia sea un legado útil para la eventual renovación de la política en los gobiernos locales.

Si bien es esencial ejercer un papel fiscalizador sobre los políticos, tener un sentido crítico y vigilante y exigir una rendición de cuentas, también es indispensable destacar a los buenos gobernantes. Esto permite estimular liderazgos, ejercer ciudadanía, acercar al Estado y fortalecer la democracia donde más se necesita: en lo local. Asistir a una entrega de premios de Colombia Líder, por su ambiente festivo, su relevancia para las regiones y por la emoción y orgullo que se ve en los ojos de los nominados y ganadores, es sentir las verdaderas palpitaciones de una democracia que, a pesar de la adversidad, no desfallecerá. Recorrer las páginas de este libro, es un viaje a la Colombia profunda, una carta de navegación para todo líder que quiera gobernar a este país pero, ante todo, una razón para ser optimista. Leer este libro es la evidencia que la democracia colombiana siempre prevalecerá.

**Alejandro Santos Rubino**  
Presidente del Consejo Directivo  
de Colombia Líder

# Introducción

Aunque en Colombia, alcaldes y gobernadores son elegidos popularmente desde hace unos 30 años, departamentos y municipios todavía dependen, para demasiadas cosas, del gobierno central. La gran mayoría de las decisiones importantes del país, incluso las que afectan directamente a las regiones, se siguen tomando desde Bogotá. El proceso para que el país se convierta verdaderamente en una república descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, como lo dice la Constitución, ha sido lento y ha estado lleno de avances y retrocesos.

Pero tal vez el logro más significativo que se ha dado en todos estos años ha sido el surgimiento de un liderazgo regional, que ha fortalecido institucionalmente los territorios y ha contribuido a que, en general, municipios y departamentos sean hoy mucho mejor administrados, con mayor control político y más participación.

Alcaldes y gobernadores con ideas innovadoras, que atienden las verdaderas necesidades de sus comunidades, han surgido en todos los rincones del país para dejar ejemplos brillantes de buen gobierno local y regional.

Buena parte de esos líderes, como Sergio Fajardo Valderrama, Elsa Noguera de la Espriella, Aníbal Gaviria Correa, Jorge Londoño Ulloa, Harold Guerrero López o Juan Carlos Granados Becerra, entre muchos otros, han dado el salto al escenario nacional y hoy en día aportan sus conocimientos al mejor funcionamiento de nuestro Estado. Otros, desde el ámbito territorial, continúan contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad.

Desde hace diez años, Colombia Líder está a su lado. Nacimos como una iniciativa de la sociedad civil, para mostrar las cosas buenas que alcaldes y gobernadores hacen por su territorio.

Los medios de comunicación, por lo general, dedican su tiempo y atención a los escándalos y a las denuncias de corrupción, y está muy bien que lo hagan, hace parte de su labor de control. Pero hay muchas experiencias significativas de buen gobierno en el territorio que, por lo menos a nivel nacional, se quedan sin conocer. Por eso, creamos los premios a los mejores alcaldes y gobernadores del país como una forma de incentivar a los funcionarios que estuvieran haciendo un buen trabajo, de generar una sana competencia entre ellos y darles visibilidad a nivel nacional, para que todos los colombianos supieran quiénes son los gobernantes que se destacan por su labor.

Mostrar que la política puede servir para que se hagan cosas buenas para la comunidad hace que la gente, y en especial los jóvenes, se motiven a participar, a involucrarse en las decisiones que los afectan y a trabajar en el sector público. Cada uno de los premios se ha convertido en todo un acontecimiento para los municipios y departamentos. Hay que ver cómo llegan a cada ceremonia de entrega comitivas de diferentes comunidades, con su música típica, con representantes de todos los sectores de la comunidad, acompañando a su alcalde o gobernador.

Porque de eso se trata, que el premio sea una celebración, un aplauso de toda la sociedad para su gobernante. Hablar desde lo positivo, como lo hace Colombia Líder, es también una forma de evaluar la labor de los gobernantes. Es estimular sus buenas prácticas, como un mecanismo para que se continúen esforzando por hacer cada vez un mejor trabajo.

Nuestros premios se han convertido en una herramienta para impulsar temas esenciales para nuestra sociedad, como la inclusión social, la superación de la pobreza y el logro de la equidad, la atención de la primera infancia, la reparación de las víctimas y la reconciliación. Con el apoyo de organizaciones aliadas, hemos creado premios específicos en estas y otras categorías, en los que hemos tenido la oportunidad de sorprendernos con las ideas innovadoras de alcaldes y gobernadores.

Hoy en día, el objetivo de Colombia Líder, más allá de entregar los reconocimientos, es construir democracia desde y para las regiones, y para ello contribuimos a fortalecer institucionalmente las entidades territoriales, reconociendo las buenas prácticas de los mandatarios locales y regionales, dándoles la oportunidad de compartir experiencias con sus pares de otras regiones y capacitarlos en los temas que son cruciales para su administración.

Contar con mandatarios regionales y locales mejor preparados y con mayores herramientas para ejercer su labor es, para Colombia Líder, el camino para que se cumpla la meta fijada por la Constitución.

En diez años de trabajo con alcaldes y gobernadores de todo el país, es mucho lo que hemos aprendido de ellos. Cada uno tiene su propio estilo para acercarse a los ciudadanos, para lograr que las cosas se hagan, para luchar por su territorio. Los programas que han llevado a cabo, las situaciones que han tenido que enfrentar son experiencias significativas que muestran cómo un mandatario puede aportar al país desde su territorio.

Este libro no busca ser un manual para el ejercicio del cargo de alcalde o gobernador. Son las memorias de diez años de trabajo, que contienen las lecciones que hemos aprendido de un grupo de mandatarios ejemplares que hemos conocido. Las organizamos en diez capítulos, con base en igual número de cualidades que nos parecen esenciales para la labor de un gobernante: trabajar para la gente, querer el territorio, no improvisar, saber administrar los recursos, contribuir a la reconciliación, promover la equidad, ser líder, pensar en el futuro, abrir oportunidades y ser transparente.

Hemos perdido la cuenta de la cantidad de iniciativas, ideas, programas, proyectos y políticas que hemos incluido. Y de las que se quedaron por fuera. Así de rica es la creatividad de alcaldes y gobernadores para gobernar los territorios de Colombia.

Algunos de los funcionarios que destacamos aquí tienen ya una larga trayectoria reconocida en nuestro país, sin embargo, la mayoría son mandatarios de municipios pequeños, con presupuestos reducidos, ubicados en regiones afectadas por la violencia o lugares apartados del país, que han dejado una huella en sus comunidades, pero cuyo ejemplo el país aún está por conocer.

Ellos nos han demostrado que, sin importar la extensión del territorio que se gobierna o el tamaño del presupuesto con el que se cuenta, es posible gobernar bien.

*Los buenos gobernantes hacen brillar al país.*

## Nuestra propia historia

Cuando en el país se había dejado de tener fe en lo público y la figura de los mandatarios locales estaba tan desprestigiada, Germán Cardona Gutiérrez, quien se había desempeñado como alcalde de Manizales, tuvo la idea en 2004 de revivir el premio que en los noventa se otorgaba a los mandatarios regionales y locales y que fue liderado por Amparo Sinisterra de Carvajal.

Premio que en esos años fue otorgado a gobernantes como Alberto Montoya Puyana, de Bucaramanga; Antonio Navarro Wolff, de Pasto; Carlos Holguín Sardi, del Valle del Cauca, y el propio Germán Cardona, entre otros.

Después de cerca de dos años de reuniones, en 2006, con el apoyo de Alejandro Santos desde la revista *Semana*, de Mauricio Cárdenas desde Fedesarrollo, de Mario Gómez desde la Fundación Antonio Restrepo Barco y de Patricia Cárdenas desde la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) nació Colombia Líder. Se trataba del aporte de un grupo de personas y entidades que propendían por las buenas gestiones de gobierno y que estaban convencidas y comprometidas en luchar contra la pobreza y en fortalecer la gestión pública local, como base fundamental del progreso nacional.

Al año siguiente, con el propósito de fortalecer la gobernabilidad en el país, reconocer e incentivar la gestión pública y el logro de resultados se incorporaron a Colombia Líder nuevas entidades como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), RCN Radio y RCN Televisión. Y unos años después se unieron la Fundación Saldarriaga Concha y la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).

Así, nacimos para hacer visible lo que hasta en ese entonces era invisible: la buena gestión de los alcaldes y gobernadores del país, y para hacer seguimiento a las políticas del gobierno nacional de lucha contra la pobreza.

Muchos gobernantes estaban haciendo importantes gestiones por sus comunidades, que, por culpa del centralismo, no trascendían más allá de las fronteras de sus respectivos centros de gobierno. También queríamos desvirtuar el discurso de aquellos que odian la descentralización y la elección popular de alcaldes y gobernadores, haciendo ver el proceso de autonomías locales como lo peor que le ha pasado al país, cuando por el contrario muchas regiones han progresado considerablemente.

Germán Cardona Gutiérrez, nuestro primer director ejecutivo, señalaba en ese entonces lo siguiente:

“No debemos ni podemos permitir que se siga diciendo que las crisis fiscales, institucionales o de seguridad del Estado colombiano se deben a la descentralización y a la elección popular de alcaldes y gobernadores. Esos comentarios poco a poco podrían acabar con uno de los logros más importantes del país: las autonomías locales.

Pero también debemos aceptar que la baja participación ciudadana y el escaso y a veces nulo control social a la gestión de nuestros gobernantes han contribuido a crear ese círculo vicioso de malos resultados de esas gestiones y a que muchas veces los ciudadanos se pregunten por qué los recursos públicos no son bien invertidos. Lo que debemos proponernos entonces a mediano plazo es buscar la creación de un círculo virtuoso como ya ocurre en algunos municipios de Colombia donde los ciudadanos, al ver que sus recursos están bien invertidos, pagan con más gusto sus impuestos y a su vez los gobernantes, al tener más dinero para invertir en beneficio de sus comunidades, pueden realizar labores que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de sus gobernados”.

Con el premio a los mejores alcaldes y gobernadores del país buscábamos que se generara una sana competencia entre nuestros gobernantes locales, que les diera la oportunidad de demostrarle al país que sumando esfuerzos en todos los rincones de Colombia se estaba fortaleciendo y legitimando al Estado.

El propósito del premio era estimular el logro de resultados en la gestión pública local y regional; hacer visibles las mejores prácticas de los gobiernos locales y regionales para estimular la réplica en el nivel territorial; incentivar una cultura de rendición de cuentas con participación de la sociedad civil y contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad en los niveles local, regional y nacional, estimulando la transparencia, la gestión por resultados y la inclusión social; y retroalimentar al gobierno a través de la percepción ciudadana y el análisis de expertos sectoriales.

Para la primera versión del premio, entregado el 15 de noviembre de 2007, para los mandatarios del período 2004-2007 se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos y propósitos: liderazgo en el gobierno y la administración de la entidad territorial, reducción de la pobreza y de las desigualdades, política social, seguridad y convivencia, infraestructura física, promoción del desarrollo económico, ambiente, gestión fiscal y renovación de la administración pública y promoción de la participación ciudadana. Además, tenía los siguientes criterios de evaluación y selección: resultados, gestión integral y replicabilidad.

No todo era color de rosa. Muchos alcaldes y gobernadores se habían dejado “secuestrar” por la politiquería y la corrupción, que parecen males menores frente a tantos escándalos asociados con grupos al margen de la ley, pero más de 200 casos exitosos que se analizaron en la primera versión del premio eran prueba fehaciente de que había mucho para mostrar de las buenas administraciones locales de nuestro país.

Así como hay buenos empresarios que se premian periódicamente también hay buenos gobernantes locales y regionales, pero se necesitan muchos más porque, gústenos o no, el verdadero poder está en lo público y en lo político.

Para ello era necesario, además, que el control social y la rendición de cuentas se convirtieran en mecanismos deseados y apoyados porque son necesarios y fundamentales para el conocimiento, la participación, la divulgación y la incidencia en los resultados de las acciones dirigidas hacia el logro de estos propósitos.

El ejercicio del control social tiene una variedad de caminos que pueden complementar mecanismos imprescindibles de inspección institucional. Una cultura de la gestión pública en la que, así como se reprueba drásticamente lo errado, también se aplaude con entusiasmo lo acertado, es la precisa para cimentar una cultura de madurez política que engendra buenos gobiernos y construyen el camino hacia la prosperidad.

Cuántas veces queremos saber cómo un alcalde o un gobernador lograron, por ejemplo, combatir la inseguridad, fortalecer las finanzas o la cultura ciudadana, desarrollar en tiempo récord una obra para su comunidad o enfrentar el grave problema de la mala nutrición de sus comunidades. Lamentablemente, muchas y muy importantes gestiones públicas exitosas han quedado nada más en la cabeza de esos gobernantes o de los funcionarios que tuvieron a su cargo su implementación.

Como mencionaba Germán Cardona, no habíamos documentado ni divulgado 20 años de historia positiva que seguramente hubiera servido a muchos alcaldes y gobernadores, muchos de los cuales llegan a sus cargos sin conocimiento suficiente sobre la responsabilidad que deben enfrentar. Por eso pretendíamos que Colombia Líder, al documentar ordenadamente el ejercicio de líderes regionales y locales y a la vez sus buenas prácticas de gobierno, se convirtiera en una escuela de liderazgo positivo. Y lo logramos. Hoy, diez años después, nos hemos convertido no solo en esa escuela, sino también en una plataforma de conocimiento sobre la gestión territorial.

Al ver los resultados que íbamos obteniendo en la entrega de cada uno de los premios, en 2012, nuestro Consejo Directivo aprobó la conformación de la Asociación Colombia Líder.

Hoy en día, *Semana*, Asobancaria, la Fundación Saldarriaga Concha, la Fundación Bolívar Davivienda y la Financiera para el Desarrollo Territorial (Findeter) son las entidades que hacen parte de Colombia Líder. Además, contamos con el apoyo de RCN Radio y Televisión y del Banco Davivienda.

A lo largo de estos diez años hemos entregado doce premios:

- Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007.
- Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales 2008-2011, en alianza con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Mejores Gobernantes contra la Pobreza, Reconocimiento a los Alcaldes y Gobernadores en la Mejor Implementación de Juntos, con el apoyo de

la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

- Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011.
- Alcalde y Gobernador Incluyente 2008-2011, con el apoyo de la Fundación Saldarriaga Concha.
- Construyendo Sueños. Por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2012-2015, en alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el PNUD.
- Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales 2012-2015, en conjunto con el DNP, Fonade y la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ).
- Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza 2014.
- Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación 2015, en alianza con Reconciliación Colombia, USAID y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, con la Fundación Éxito y el Banco Davivienda.
- Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias del Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas junto con USAID y OIM en 2016.
- Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2016-2019, con la Fundación Éxito, Findeter y USAID.

Para Alejandro Santos, presidente de nuestro Consejo Directivo:

“Los mandatarios municipales y departamentales exaltados por Colombia Líder en cada uno de sus premios son la cara heroica del país, que a pesar de las dificultades que experimenta cada una de sus regiones sacan sus comunidades adelante. Es un mensaje y una luz para todas las personas y nuevas generaciones que quieren gobernar a Colombia. Por eso estos premios son una manera para

que las regiones y los municipios se conecten con Bogotá, se vuelva visible una experiencia en materia de administración pública como la ciudad de Medellín o de San Juan de Pasto y se miren los liderazgos audaces e inteligentes que hay en el país. En otras palabras, es un liderazgo silencioso que construye patria, pero que, a su vez, fortalece la democracia”.

Como lo señaló Germán Cardona:

“Colombia Líder debió haber nacido desde 1949 o por lo menos hace 30 años con la elección popular de alcaldes. A lo mejor hoy tendríamos mucha más responsabilidad para elegir nuestros gobernantes locales y por consiguiente los recursos públicos hubieran sido mejor invertidos, lo que indudablemente hubiera contribuido a disminuir la pobreza, que de lejos es el mayor desafío que debe enfrentar el país por encima de muchos otros males que día a día nos aquejan”.

Así construimos nuestra propia historia y ayudamos a construir un mejor país.

# El arte de construir democracia

---

**José Navia Lame, cronista**

El índice derecho de Karem Labrador se desliza lento sobre el mapa de Colombia que cuelga en la pared de su oficina, en el norte de Bogotá. El dedo recorre un corto trayecto, en los Llanos Orientales, y se detiene sobre un punto en la frontera con Venezuela.

—¡Aquí está! —exclama—. ¡Arauca!

Los ojos celestes de Karem Labrador buscan enseguida la zona de Urabá.

—Necoclí... Necoclí... ¿Dónde está Necoclí? —murmura mientras aguza la mirada sobre el litoral.

—¡Aquí está! —dice. Y pone el índice izquierdo sobre un punto más pequeño, a orillas del mar Caribe—. Pero Necoclí no tiene aeropuerto —explica—, así que nos tocó volar hasta Apartadó y de ahí seguimos por carretera; son como 70 kilómetros.

Mientras hablaba, el índice derecho de Karem Labrador trazó tres parábolas sobre el mapa: de Arauca a Bogotá; de Bogotá a Medellín y de Medellín a Apartadó.

—En tres días visitamos a los alcaldes de Arauca, Necoclí y Montería, que queda ahí cerca, como a dos horas en carro. He visitado unos 700 municipios en casi once años; esa es la única forma de conocer de cerca cómo trabajan las

administraciones públicas y qué dice el ciudadano común y corriente de sus alcaldes y gobernadores.

Karem Labrador abandona el mapa y regresa a la mesa donde realiza las reuniones de trabajo. Su oficina es austera y también funciona como bodega. Siempre hay libros, cajas de cartón, afiches, papelógrafo, *banners*, montones de documentos, todos sobre los municipios y departamentos del país. Sobre una de las paredes se recuesta una silueta hecha en cartón paja, de unos tres metros de largo, en la que resalta un nombre: Colombia Líder.

Karen Labrador es la directora ejecutiva de esa organización. Colombia Líder nació en 2006 con el objetivo de ayudar a fortalecer la administración pública. En ese lapso, ha entregado doce premios a alcaldes y gobernadores, ha creado una compleja y efectiva metodología de evaluación de las políticas públicas regionales y se constituye en un dinamizador de procesos locales y, quizá lo más importante, se ha convertido en un organismo que ayuda a construir democracia, a empoderar a la gente de lo público y a educar a las nuevas generaciones para que asuman de manera transparente y responsable las riendas de sus municipios y departamentos.

La historia comenzó en 2005. Por iniciativa del exalcalde de Manizales Germán Cardona, un grupo de líderes de distintas organizaciones comenzó a debatir sobre la forma en que se podría ejercer control social sobre los alcaldes y gobernadores. El objetivo era exigirles resultados en la erradicación de la pobreza y, al mismo tiempo, premiar a los mejores mandatarios de las regiones.

Analizaron muchas veces el tema. Con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación comenzaron a darle vida a esta iniciativa y buscaron a una persona para que lo convirtiera en una realidad. Entonces apareció la hoja de vida de Karem Labrador. Barranquillera (pero vivió hasta sus 15 años en Baranoa), profesional en finanzas y relaciones internacionales, y estudiante de maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. En ese momento trabajaba en Bogotá con el padre Javier de Nicolás en el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez, era la directora de la Unidad Educativa Perdomo, entidad que atendía y resocializaba jóvenes pandilleros.

—Vine a trabajar por un mes; mi trabajo consistía en lanzar a Colombia Líder y organizar la convocatoria para el Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007. Se trataba de revivir una iniciativa que en los años noventa lideró la Fundación FES —dice Karem Labrador.

La convocatoria para el premio se lanzó en noviembre de 2006. Fue un acto sobrio y emotivo en el Museo del Chicó. Luego, las entidades participantes le pidieron a Karem Labrador que se quedara por unos meses más, para completar el proceso de evaluación y premiación de los mandatarios.

—En esa época —recuerda Karem— funcionábamos desde la Fundación Antonio Restrepo Barco. Los documentos de los alcaldes y gobernadores comenzaron a llegar por decenas a nuestras oficinas. Se postularon 188 alcaldes y 19 gobernadores. Eran tantos que cuando se cerró la convocatoria necesitamos dos camiones para cargar con las cajas repletas de papeles, CD y todas las evidencias que nos enviaron y que debían ser distribuidas a los evaluadores y jurados.

También se enfrentaron a las vicisitudes del correo. Los documentos enviados por un municipio del Amazonas se demoraron dos semanas en llegar. “Todos los días llamaban a averiguar”. Algunos alcaldes de Santander, desconfiados del sistema de correos, mandaron emisarios en flota con las cajas rebosantes de documentos.

Un salón completo se llenó del piso al techo. Los documentos de cada postulante llegaron en original y dos copias. Algunos CD venían mal grabados, en blanco o sin rótulo, de modo que la verificación de los documentos se llevó muchos días y noches.

Karem y dos consultores externos del Departamento Nacional de Planeación, Julio Jiménez y Alberto Maldonado, asumieron como evaluadores. Más noches en blanco. Al final, los jurados eligieron 18 finalistas: tres gobernadores y 15 alcaldes. El nombre de los ganadores se mantuvo en secreto hasta la noche de la premiación.

La expectativa aumentaba todos los días. La entrega de los premios se programó para el 15 de noviembre de 2007, en el Salón Rojo del hotel Tequendama. Se colocaron 500 sillas. Pero los asistentes, sorprendentemente, triplicaron ese número.

En realidad, Karem Labrador tuvo un presentimiento varios días antes. El alcalde de Marquetalia, un municipio del oriente de Caldas, a unas cinco horas de Bogotá, la llamó una mañana:

—Doctora Karem, le cuento que de aquí van tres buses repletos. La gente del pueblo vino a la alcaldía y me dijo que estaba dispuesta a pagar el transporte a Bogotá. Vea, doctora, es que este municipio solo aparece en las noticias cuando

hay una tragedia, y ser finalistas del concurso es el mayor orgullo para los marquetalianos en muchas décadas.

Al día siguiente, la alcaldesa del Calarcá (Quindío) le anunció que en su municipio ya había dos buses con el cupo completo. Por eso, el día de la premiación, Karem no se sorprendió cuando vio que una multitud, perfumada y con trajes de gala, iba colmando los pasillos del hotel Tequendama.

—Había tanta gente que algunos curiosos se acercaron a preguntar si se trataba del concierto de alguna estrella internacional.

—No. Es la entrega de premios de Colombia Líder —les respondían.

—¿De quién? —ripostaban con sorpresa los despistados.

Minutos después, los asistentes al Salón Rojo se fundieron en una abigarrada y alegre masa de antioqueños, boyacenses, santandereanos y cundinamarqueses, entre otros. Algunos llevaban banderitas con los colores de su región. Fue tan compacta la muralla humana que las jóvenes de protocolo no lograron cruzarla para subir al escenario. Esa noche, Karem Labrador se improvisó para entregar los trofeos y placas.

Decenas de micrófonos, cámaras de televisión, destello de *flashes* caían sobre los ganadores. Los aplausos estallaban en el salón cada vez que la presentadora leía los nombres de los municipios ganadores.

Al terminar la premiación, los reporteros rodearon a Alejandro Santos, a los miembros del Consejo Directivo y al equipo de trabajo. El evento había sido un éxito total.

—¿Cuál es el objetivo de Colombia Líder?, le preguntó un periodista a Karem Labrador.

—Mostrar que los buenos gobernantes locales hacen brillar al país y que en Colombia hay muchos alcaldes y gobernadores que muchas veces sin recursos, lejos, sin grandes equipos de gobierno hacen las cosas muy bien en la construcción de gobiernos locales innovadores y eficientes.

Al día siguiente, el acto de premiación salió en todos los periódicos y noticieros. Por fin, los alcaldes eran noticia por sus buenos actos y no por escándalos. El nombre de Colombia Líder también comenzó a sonar.

—Esa noche nos dimos cuenta de la dimensión que había alcanzado Colombia Líder —dice la directora de esa organización.

En los meses siguientes aparecieron nuevos aliados para Colombia Líder: el PNUD, Fescol y la Fundación Saldarriaga Concha. Además, en 2009, el entonces consejero para la Acción Social llamó a Colombia Líder para de la mano darles a conocer a los mandatarios locales la Red Juntos<sup>1</sup>, una iniciativa del gobierno nacional orientada a la superación de la pobreza extrema en el país.

Colombia Líder le propuso a Acción Social crear un premio en superación de pobreza. Llegaron 180 postulaciones y fue todo un éxito. A la alcaldesa de Cajicá, que resultó ganadora, le dieron recibimiento de heroína en ese municipio del centro de Cundinamarca.

Luego, Colombia Líder y la Fundación Saldarriaga Concha organizaron un premio para los alcaldes y gobernadores que hubieran creado y ejecutado políticas para la inclusión social de personas con discapacidad. El galardón fue para el mandatario del municipio de Rionegro (Antioquia) y para el gobernador de Boyacá. “Al principio —recuerda Karem Labrador—, llegaban a las reuniones las esposas de los alcaldes, porque consideraban que era una cuestión de caridad, pero poco a poco les hicimos entender que esto debía estar ligado al plan de desarrollo del municipio y que era un tema de la agenda del gobernante regional o local”.

Este asunto cogió mayor vuelo cuando el Grupo Éxito envió al alcalde ganador a estudiar a Chile. Y con la alianza que se hizo con Iter Chile, entidad chilena que hace capacitación de funcionarios públicos en su país e intercambios de experiencia, se inició una interacción entre alcaldes y funcionarios de Chile, que vinieron a municipios de Boyacá, Antioquia y Cundinamarca, especialmente. Mandatarios locales de Colombia también viajaron a conocer experiencias del país austral.

---

1 La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos) es la estrategia que articula los esfuerzos de 17 entidades del Estado y el principal mecanismo con el cual Colombia se propone cumplir ampliamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ello contempló 45 logros básicos que, al ser alcanzados por las familias, les permiten superar las trampas de la pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Actualmente se conoce como Red Unidos.

Mientras tanto, el premio a los mejores alcaldes y gobernadores estaba sufriendo un revolcón. Colombia Líder contrató evaluadores externos e hizo alianzas con varias universidades del país para escoger a los ganadores y buscó desarrolladores de *software* para meterle tecnología al proceso. De esa forma evitaron el engorroso manejo de las pilas de documentos en cajas de cartón.

También amplió su planta de personal y vinculó a un coordinador de proyectos, a uno de comunicaciones y a una asistente administrativa.

Además, con apoyo de Asocajas, reestructuró el mecanismo para escoger a los ganadores del Premio Mejores Gobernantes 2008-2011. Evaluó a todos los municipios y gobernaciones con base en los indicadores de los temas o sectores que son competencia de los mandatarios regionales y locales que les suministró el gobierno. Formularon dos interrogantes: ¿cómo estaba el municipio en 2007? y ¿cómo está en 2011? Analizaron aspectos como salud, convivencia, educación, servicios públicos. Escogieron cinco finalistas en cada una de las categorías y los llevaron a Bogotá para que contaran cómo habían logrado esos avances.

Debido a la complejidad de algunos premios y al volumen de información, a veces participan más de cinco jurados. La identidad de estos es uno de los secretos mejor guardados hasta el día de la premiación. En todo caso, son personas de muy alto perfil: exdirectores de entidades como el ICBF, exministros y miembros de otros organismos de carácter nacional e internacional, rectores de las universidades que lideran el proceso de evaluación, todos ellos concedores de la realidad nacional, regional y local.

Para entregar el galardón de 2011 buscaron un lugar más amplio. Escogieron la plaza de eventos de Compensar. Como era temporada de lluvias, contrataron una carpa –una ‘supercarpa’ del tamaño de una cancha de fútbol–. De nuevo, lleno completo. Algunas delegaciones llegaron uniformadas, con carteles y banderas de sus municipios. A pesar de la lluvia torrencial y de un apagón de varios minutos, dentro de la carpa todo era alegría. Las barras estallaban en aplausos y ¡vivas! cuando se mencionada a su municipio. Un periódico afirmó luego que los actos de premiación de Colombia Líder son verdaderas fiestas de la democracia.

También son el espacio para recordar anécdotas. Como la que ocurrió con una alcaldesa del Atlántico:

—Doctora Martha, buenas tardes. Habla Karem Labrador, directora de Colombia Líder. La llamo para contarle que usted quedó entre los finalistas de nuestro premio.

—¿Quién habla?

—Karem Labrador, doctora Martha. ¡Usted está entre los tres mejores alcaldes de Colombia!

—¡Deje de molestar! ¡Hasta luego!

Y colgó.

Dos horas después, la directora de Colombia Líder recibió la llamada de la alcaldesa.

—¡Doctora Karem, que pena con usted! Yo pensé que era una broma de la oposición, que me querían tomar el pelo. ¿Cuándo viene, doctora? Aquí la esperamos para que conozca el municipio.

Pero Karem ya lo conocía. Ella y otras personas de Colombia Líder visitan de incógnitos los municipios colombianos. Recorren las calles, parques y oficinas públicas; permanecen atentos a noticieros y periódicos locales y hablan con taxistas, amas de casa, estudiantes y comerciantes, entre otros.

De esa forma se aproximan a la realidad cotidiana que viven los habitantes de estas regiones. Además, adquieren información que luego les ayuda a crear metodologías para las evaluaciones y a organizar los premios y otras actividades con alcaldes y gobernadores.

También organizan eventos en algunos lugares para conocer experiencias exitosas. Han hecho más de 200. Es estas actividades participa la administración local, la comunidad y alcaldes y funcionarios de otros municipios, especialmente de los más pequeños, que son los participantes más asiduos en los premios.

Para los alcaldes de muchos de estos municipios, ganar o figurar entre los finalistas es la oportunidad de aparecer en los medios de circulación nacional. Y, además, de codearse con gobernadores, mandatarios de capitales y funcionarios de alto rango con los cuales pueden establecer alianzas para los proyectos locales.

También es una vitrina para los mandatarios que hacen las cosas bien. Algunos de ellos se han lanzado luego al Congreso y usan el resultado de su gestión como un argumento bastante convincente para ganar adeptos: “Vote por el mejor alcalde (o gobernador) del país”. Inclusive han sido precandidatos a la Presidencia de la República. Otros han pasado de ser alcaldes a ser gobernadores...

Por todo eso, la noticia de quedar entre los finalistas desata una felicidad colectiva en el pueblo que recibe esa distinción. Por lo general, se enteran a través de la revista *Semana*, RCN Radio y RCN Televisión, tres de las entidades que apoyan el premio. A veces, las administraciones celebran con una comida, hacen desfiles, perifoneo, compran ropa nueva para asistir al acto de premiación en Bogotá y mandan a celebrar misas de acción de gracias. Los familiares de los alcaldes premiados también recuerdan episodios cargados de emoción: al hijo de 7 años del alcalde de Nobsa, Boyacá, –mejor alcalde 2011 para municipios de menos de 20.000 habitantes– los estudiantes de su colegio le hicieron calle de honor y lo recibieron con un aplauso de varios minutos.

Como esta, hay cientos de anécdotas en estos años de Colombia Líder y decenas de aprendizajes muy valiosos para la creación de políticas públicas. Sin embargo, el concurso más emotivo y pedagógico ha resultado ser el que premia la vinculación de niños, niñas y adolescentes a la construcción del plan de desarrollo... es la manera en que Colombia Líder le apuesta a construir democracia desde las regiones... ellos serán nuestros próximos gobernantes y ciudadanos con una mayor participación en las decisiones de sus departamentos y municipios.

El premio, denominado Construyendo Sueños, reconoce las iniciativas más creativas, incluyentes y efectivas de las administraciones locales y regionales para conocer y plasmar en el plan de desarrollo las inquietudes y propuestas de los niños, niñas y adolescentes, así como la inclusión de programas para la atención de la primera infancia, para eliminar el embarazo en adolescentes, temas de responsabilidad penal juvenil, entre otros.

Los mandatarios de las regiones le pusieron tanto énfasis al cumplimiento de la norma que, por ejemplo, la alcaldesa de Barranquilla, Elsa Noguera, reconoce que el 70 % de su plan de desarrollo está basado en los problemas que afectan a los menores de edad y que luego interpretaron los técnicos y lo convirtieron en su carta de navegación. Uno de los aspectos que identificaron los niños es que los mayores generadores de conflictos de barrio es el uso caótico de los picós, esas gigantescas moles de sonido capaces de animar a un barrio entero, pero que en

la costa compiten entre sí con un ruido atronador que mezcla, al mismo tiempo y en una cuadra, champeta, salsa, vallenato y reggaetón, entre otros ritmos.

La implementación de esta norma puso a prueba la creatividad de las administraciones para obtener información de los niños más pequeños. Las administraciones municipales contrataron recreacionistas, pedagogos, psicólogos, músicos, pintores y otros profesionales para aproximarse de manera efectiva a las inquietudes de niños y niñas. Para animarlos, algunos alcaldes se vistieron de payasos, de personajes de películas infantiles o participaron de los juegos infantiles.

Poco a poco, con matachines de colores y frases garrapateadas en papel, fueron apareciendo las inquietudes de los más pequeños: la escasez y calidad del agua, la tala de árboles, el maltrato animal, las peleas familiares, el mal servicio del hospital, la precariedad de la escuela, la escasez de rutas escolares, el deterioro de los parques y espacios comunales, el manejo de la basura, la inseguridad, las peleas de borrachos, la drogadicción y la falta de empleo de sus papás, entre otras.

Un caso conmovedor de este ejercicio ocurrió en la escuela de Caldon, Cauca. Allí, un estudiante pintó una loma coronada por una cruz. Luego, el niño explicó que su sueño y el de sus compañeritos era subir a elevar cometas a ese sitio, pero ninguno lo hacía porque los niños que habían ido al cerro habían perdido sus piernas por las minas antipersona.

Este ejercicio con los menores de edad incluye la creación de gobiernos infantiles. De acuerdo con sus sueños, los niños se postulan para concejales, alcaldes, jefes de policía o secretarios de despacho. Estudian los planes de desarrollo, las funciones de sus cargos y, generalmente, involucran a sus padres y familiares en ese proceso.

Por razones como estas, la labor de Colombia Líder, si bien dinamiza, visibiliza y alienta las políticas públicas regionales, su activo más valioso apenas está en construcción. Se trata de ayudar a edificar una democracia más participativa, incluyente, transparente y responsable en las regiones de Colombia; en aquellos lugares que antes solo eran noticia por el conflicto y las tragedias. Es en esos sitios donde nació el conflicto y donde, con seguridad, gracias a iniciativas como las de Colombia Líder, se comenzará a construir la paz de todo el país.

---

# Capítulo 1

---

## Trabajar para la gente

---

En medio de las disputas políticas, los debates ideológicos y las trabas burocráticas, se olvida a veces que el ser humano es el centro de la labor de todos los servidores públicos. Proteger la “vida, honra y bienes” de las personas, como lo dice la Constitución, y garantizar sus derechos, en especial los de los más vulnerables, es la primera y más importante responsabilidad que tienen a su cargo los funcionarios de todos los niveles del Estado.

De nada valdría tener unas finanzas sanas o una administración eficiente, si no fuera para hacer cosas en beneficio de la gente. Por encima de cualquier otra consideración, la seguridad humana, entendida como la protección de la vida en condiciones de dignidad, integridad e igualdad, es lo que debe orientar la actividad estatal.

En palabras de Álvaro Iván Berdugo López, vicealcalde de Gestión Territorial de la alcaldía de Medellín en la administración de Aníbal Gaviria, “si se quiere gobernar más allá de lo artístico, de lo intuitivo, esto es científicamente, lo primero de que debemos disponer es de una teoría, y la que propongo es que el ser humano debe ser el principio, el medio y el fin de todo gobierno. Que por tanto todo gobernante lo que debe buscar es el desarrollo humano integral de los habitantes de su territorio”.

En estos diez años, Colombia Líder ha conocido de cerca centenares de casos en los que la labor de un alcalde o de un gobernador, incluso en los lugares más apartados del país, ha mejorado significativamente la vida de los miembros de su comunidad, desde los campesinos de una vereda que por primera vez reciben el servicio de energía o el suministro de agua potable hasta las personas

mayores que cuentan con programas en los que son protegidas y atendidas con dignidad, respeto y cariño.

Son innumerables las formas en las que un mandatario puede impactar positivamente en la vida de sus gobernados. Desde una perspectiva amplia, podría decirse que todas las acciones de gobierno, de una u otra manera, son una forma de trabajar para la gente. Pero hay acciones que apuntan de manera más directa a proteger los derechos esenciales de las personas. El más importante de ellos, por supuesto, la vida.

En momentos en que el país ve con esperanza que el número de muertes violentas registradas anualmente ha descendido a niveles que no se reportaban desde los años cuarenta, sería injusto no reconocer el efecto que han tenido las políticas de los mandatarios locales y regionales en la protección de la vida, a través de medidas de seguridad y convivencia que han contribuido a reducir los efectos del conflicto armado y a ofrecer alternativas diferentes a la violencia para resolver los conflictos, así como con estrategias orientadas a reducir los accidentes de tránsito o los heridos por pólvora y prevenir los riesgos provocados por los desastres naturales.

En la protección de la vida también es esencial la prestación de servicios de salud en condiciones de calidad, eficiencia y dignidad. La construcción, adecuación y puesta en funcionamiento de hospitales públicos, la ampliación de la cobertura, la atención prioritaria de los sectores más vulnerables y la realización de acciones de medicina preventiva para que sea el sistema de salud el que vaya en busca de los pacientes y no al revés, son muchas de las contribuciones específicas que alcaldes y gobernadores han hecho a un sistema de salud que siempre es susceptible de mejorar.

Programas que velan por el bienestar de las personas, en todas las etapas de su vida, desde antes de nacer hasta sus últimos años, son también una preocupación constante de los mandatarios locales y regionales. Colombia Líder ha conocido innumerables ejemplos de estas acciones, que tienen un enorme impacto positivo en los habitantes de un territorio.

El éxito de los mejores líderes de nuestro país consiste en hacer inversiones pertinentes; en contar con políticas públicas sostenibles, educación de calidad para todos, inclusión social, innovación social; en buscar el bienestar colectivo; en transversalizar lo social en el plan de desarrollo, haciendo énfasis en la primera infancia, en la protección de los niños y adolescentes y en el goce efectivo de los

derechos constitucionales de las personas mayores, dado el proceso de envejecimiento acelerado que vive nuestro país.

En una palabra, es dignidad lo que caracteriza el trato que los buenos mandatarios dan a todas las personas. Dignidad, que permite a quienes son más vulnerables ser protegidos; a quienes tradicionalmente han sido víctimas de marginación o discriminación, hacer parte de su comunidad en condiciones de respeto e igualdad, y, en general, a todos los gobernados, tener confianza en su relación con el Estado.

Los habitantes de cada uno de los territorios de nuestro país se convierten en los verdaderos protagonistas de la transformación física, cultural y social, al devolverles la confianza en lo público, dándoles voz desde el inicio de las administraciones de los alcaldes y gobernadores y teniendo en cuenta sus proyectos de vida para garantizar su felicidad.

## **1.1 La vida primero: el esfuerzo continuado de los alcaldes de Medellín**

La prohibición del uso de pólvora, las campañas para no tomar cuando se maneja y las restricciones al porte de armas son algunos ejemplos de las muchas medidas adoptadas por alcaldes y gobernadores que han contribuido significativamente a reducir el número de muertes violentas en el país. A través de ellas, los mandatarios locales han ayudado a salvar miles de vidas que de otra manera se hubieran perdido por culpa de la violencia cotidiana o accidentes absurdos.

Medellín es quizá el ejemplo más claro de cómo una política sostenida de defensa de la vida puede cambiar la cara de una ciudad. En 1991, la capital antioqueña llegó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo, con 381 homicidios por cada 100.000 habitantes. Unos 6.500 durante ese año. Veinte años después, se ha convertido en un ejemplo de desarrollo, civismo e innovación.

Sergio Fajardo Valderrama<sup>2</sup> llegó a la alcaldía en 2004, encabezando un movimiento cívico independiente. El eslogan que utilizó para explicar su política

---

2 Sergio Fajardo Valderrama fue alcalde de Medellín (Antioquia) de 2004 a 2007 y obtuvo el Premio Mejor Alcalde del país. Posteriormente se desempeñó como gobernador de Antioquia en el período 2012-2015 y alcanzó los premios Mejor Plan de Desarrollo Departamental en la categoría 1 (E, 1 y 2) y Mejor Gobernador. Además, fue finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación.

frente a la vida resume lo que le ha ocurrido a la ciudad en todos estos años: “Del miedo a la esperanza”.

Sergio Fajardo usa una metáfora para mostrar la forma como se entrelazan la violencia y las desigualdades sociales: son como dos árboles enormes, cuyas raíces se han mezclado, hasta el punto de no saber cuáles son de cada cual. No hay forma de arrancar el uno sin arrancar el otro. Por eso manifestaba: “La fórmula es fácil de enunciar: disminuir la violencia y convertir toda disminución, inmediatamente, en oportunidades sociales. Así de simple”.

En la carta de presentación del documento *Del miedo a la esperanza*, el alcalde Fajardo señala:

“En otras palabras, como es nuestro caso en Medellín: cuando hemos vivido en condiciones de violencia prolongada, si logramos enfrentarla y disminuirla, llegamos con las intervenciones sociales, mostramos cómo la destrucción que trae la violencia se transforma en oportunidades, entonces la ciudad cambia. Bajo este esquema, logramos reducir sensiblemente la probabilidad de que alguien busque en la ilegalidad una alternativa de vida, lo cual disminuye la violencia y las intervenciones sociales toman más fuerza, y así sucesivamente...”

El trabajo con la Policía, el programa de reinserción, la pedagogía de la convivencia y la cultura ciudadana fueron centrales en la disminución de la violencia. Las oportunidades sociales las integramos en un conjunto de intervenciones que denominamos ‘Medellín, la más educada’, que hacen de la educación, entendida en un sentido amplio, el motor de la transformación social.

Programas como Cultura del Emprendimiento (Cultura E), Presupuesto Participativo, Urbanismo Social y Proyectos Urbanos Integrales, Medellín Incluyente y la intervención de calidad en todas las componentes del sistema educativo son las bases de la transformación social de Medellín. Todas estas acciones se apoyaron en políticas y programas concretos de transparencia en la gestión pública, con el manejo impecable de las finanzas municipales y en comunicación permanente, abierta y directa con la ciudadanía”.<sup>3</sup>

---

3 Alcaldía de Medellín, *Del miedo a la esperanza enero 2004-diciembre 2007*, Medellín, 2007, pág. 11.

De ahí que la única forma de enfrentar el problema es quitarle espacio a la violencia al mismo tiempo que se hacen intervenciones sociales para enfrentar la desigualdad. La presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio es indispensable, así como los programas que buscan generar oportunidades.

“Con el modelo ‘Medellín, la más educada’ desarrollamos una fórmula para solucionar estos dos grandes problemas: las desigualdades sociales y la violencia de raíces profundas. La fórmula es sencilla y contundente: disminuimos la violencia, con cada disminución el alivio se siente y, de la mano de la educación, entendida en un sentido amplio, lo convertimos, inmediatamente, en oportunidades para quienes han estado al margen del desarrollo. De esta forma, cada día estamos mejor que el día anterior. Esto ha permitido que pasemos del miedo a la esperanza”.<sup>4</sup>

Esa idea la aplicó frente al proceso de desmovilización de los paramilitares, que se llevaba a cabo en el país en ese momento. Medellín recibió 4.000 personas en proceso de reintegración. No bastaba con que hubieran abandonado la violencia, era necesario brindarles una atención individualizada, para recuperarlas psicológica y socialmente y formarlas para que pudieran desempeñar un trabajo en la legalidad. “Si la puerta de entrada a la guerra, la delincuencia y la ilegalidad no se cierra, la guerra es infinita”, explicaba el alcalde Fajardo. Por supuesto, no se podía olvidar tampoco a quienes no habían tomado parte en la violencia, pero estaban en riesgo de entrar en ella.

Los indicadores fueron mejorando paulatinamente. En 2007, el año en que terminó su mandato, se registraron en Medellín 26 homicidios por cada 100.000 habitantes, la cifra más baja en 28 años. Y la tendencia continuó. En la administración del alcalde Aníbal Gaviria Correa<sup>5</sup> (2012-2015), cuyo plan de desarrollo se denominó precisamente “Medellín, un hogar para la vida”, el número de muertes violentas en la ciudad llegó a ser de 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, la tasa más baja en 40 años. Por eso su programa “Todos por la vida”.

4 Ibid, pág. 16.

5 Aníbal Gaviria Correa fue gobernador de Antioquia en el período 2004-2007 y obtuvo el Premio Mejor Gobernador. Más adelante se desempeñó como alcalde de Medellín durante la vigencia 2012-2015 y fue el ganador en la categoría de ciudades capitales de los premios Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015 y Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, además fue finalista del Premio Mejor Plan de Desarrollo, en la categoría municipios 1 (E, 1, 2 y 3) y del Premio Construyendo Sueños, por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015.

Como ya lo había hecho en Antioquia, donde fue gobernador entre 2004 y 2007, tras el asesinato de su hermano Guillermo, por parte de las Farc, el gobernador Gaviria estructuró su gobierno en torno a la vida bajo su plan de desarrollo “Antioquia nueva, un hogar para la vida”. Luego de su implementación, el gobernador señaló:

“Los habitantes del departamento son ahora más felices, más humanos, más libres, gracias a una fórmula: amor y resultados... Porque proteger la vida no es solo rechazar la violencia. Proteger la vida es ser solidario con el dolor del otro, actuar buscando el bien propio y el de los demás y promover iniciativas de equidad donde todos y todas podamos acceder en igualdad de condiciones a las oportunidades que nos permitan desarrollar nuevos proyectos de vida”.

Aníbal Gaviria centró su gobierno en la protección de la vida y, alrededor de esta, transformar la sociedad para que sea más justa. Así estructuró su gobierno de manera circular en torno a la vida y estableció su modelo de gestión pública a partir de las cinco dimensiones del ser humano, en torno a las cuales agrupó a las dependencias y entidades de la alcaldía de Medellín.

Estas dimensiones eran: una Ciudad Escuela, donde la educación es una herramienta para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de inclusión; una Ciudad Empleo, con acceso equitativo a oportunidades laborales; una Ciudad Segura, fundamentada en la seguridad humana integral; una Ciudad Sostenible, para lograr un equilibrio entre lo que requiere la generación actual y asegure el bienestar de las futuras generaciones, y una Ciudad Saludable, para ampliar la cobertura de los programas de prevención y promoción de la salud<sup>6</sup>.

Teniendo además como principios de gobierno la transparencia, la no violencia, la resiliencia, la participación, la solidaridad, la identidad y la innovación.

“Cada vida que se pierda de forma violenta es una tragedia. Por ello trabajamos desde el primer día, sin parar, en la construcción de una cultura de respeto por la vida en Medellín. Los más de 200 días sin homicidios fueron los días más felices de mi mandato”, dijo el mandatario.

---

6 Alcaldía de Medellín, *Carta Medellín. Cuatro años con la vida como protagonista*, edición n.º 9, diciembre de 2015, pág. 6.

Esta transformación convirtió a Medellín en un referente internacional y la imagen de ciudad violenta y en poder de la mafia que tuvo en los ochenta quedó atrás para dar paso a la de un centro de innovación y destino turístico lleno de encantos. Al respecto comentó:

“En nuestros períodos de gobierno en la gobernación de Antioquia 2004-2007, ‘Antioquia, un hogar para la vida’, y en la alcaldía de Medellín 2012-2015, ‘Medellín, todos por la vida’, nuestra prioridad se dirigió hacia la construcción de sociedades y territorios con más respeto por la vida y más equidad, convencidos de que estos son los dos más grandes retos no solo de Medellín y Antioquia, sino de Colombia y América Latina, y que además es no solo absurdo, sino contrario a la ética y la moral luchar contra la violencia con la fuerza legítima del Estado sin hacerlo al mismo tiempo contra las desigualdades estructurales que por siglos han propiciado y alimentado esa violencia.

La vida, su honra, respeto y protección, debe ser siempre la prioridad de todo gobierno y gobernante, y cuánto más en un continente como el nuestro, América, que dolorosamente tiene el más alto índice de homicidios en el mundo y donde con estadísticas de 2015 se encuentran 46 de las 50 ciudades más violentas del mundo; precisamente en este año, último de nuestro gobierno, Medellín, que encabezó este ranking por más de diez años, salió del mismo y esperamos para siempre. La vida es sagrada”.

El mandatario no solo se comprometió con la protección de la vida, sino también con su dignificación, con cobertura en salud del 98 %; la atención primaria en salud a 51.000 familias; la superación de la pobreza de 25.000 familias; la entrega de nueve jardines infantiles Buen Comienzo y la implementación de la jornada complementaria, que permitió a 84.000 estudiantes aprovechar mejor su tiempo.

Pero, además, en un hecho sin precedentes en la ciudad, promovió el rescate y la recuperación de los habitantes de calle a través de un modelo en atención integral, único en el país, que consiguió que 440 personas se resocializaran.

## 1.2 La apuesta por los servicios públicos para todos: desde el Atlántico hasta Boyacá

La vida, en un contexto como el actual, requiere de unas condiciones mínimas para ser digna: poder contar con agua potable, electricidad, alcantarillado y un servicio de recolección y disposición de las basuras, entre muchas otras. Es una responsabilidad que recae sobre alcaldes y gobernadores. Un buen mandatario regional o local no puede descansar tranquilo cuando sabe que los habitantes de su territorio no disponen de estos servicios públicos esenciales.

Ese era el caso de Carlos Rodado Noriega<sup>7</sup>, gobernador del Atlántico entre 2004 y 2007. “Veintidós municipios del Atlántico se morían de sed, al lado de aguas corrientes”, explica el mandatario, que describe su departamento como un triángulo rodeado de agua por todas partes, en el que –a pesar de ello, en un municipio como Sabanalarga, donde nació– 900 carros de mula tenían que recorrer las calles para llevar el líquido.

“El agua potable es la letra A del abecedario del desarrollo’... Esta frase representa la convicción del gobernador Rodado Noriega sobre la importancia que reviste la provisión de agua potable como motor de desarrollo económico y social de cualquier conglomerado humano y como la política pública más eficaz para mejorar la salud y la calidad de vida de la población”.<sup>8</sup>

El gobernador Rodado se obsesionó con llevar el agua a todo el departamento, pero antes había un problema que solucionar: los recursos de los municipios, que dependían en gran medida de las transferencias que recibían de la nación, eran insuficientes. Por ello, el departamento debía complementarlos, pero había que encontrar un esquema administrativo, que finalmente fue una fiducia, que permitiera juntar los recursos y generar confianza en los alcaldes. “Tuve que ejercer un poder de persuasión”, dice, pues había que convencerlos de que trabajar en equipo iba a tener más resultados que hacerlo por separado.

Y la estrategia funcionó: en los cuatro años de administración de Carlos Rodado, la cobertura del servicio pasó de 36 a 98 % en materia de acueducto, y del 34 al

---

7 Carlos Rodado Noriega, gobernador del departamento del Atlántico 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría mejor gobernador.

8 Gobernación del Atlántico, *Informe de gestión 2004-2007 del gobernador Carlos Rodado Noriega*, pág. 51.

68 % en alcantarillado. El departamento, en el marco de su plan de desarrollo “Compromiso por una vida digna” y con su programa “Agua potable para una vida digna”, se convirtió en ejemplo para el país, pero en especial para el resto de la costa atlántica, que hoy en día avanza en proyectos que parten de un principio similar: que los municipios no trabajen solos, sino que sumen sus esfuerzos.

Así el gobernador Carlos Rodado, desde el departamento del Atlántico, sembró en nuestro país la cultura del agua potable y creó las condiciones propicias para que se diera la capacidad de gestión, administración y cooperación interinstitucional.

“Se creó la Secretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico en la administración departamental. Esta dependencia, sin sustituir las responsabilidades de los alcaldes, desarrolló el esquema de planificación, diseño de proyectos y modelación financiera. Por un lado, se articuló la cooperación interinstitucional de los entes vinculados al sector, y por el otro se conformaron 4 subsistemas de acueductos regionales para fortalecer una estructura de mercado y lograr economías de escala, con el fin de conciliar la necesidad de operación sostenible de los prestadores del servicio con la baja capacidad de pago de la población beneficiaria del servicio”<sup>9</sup>

El modelo propuesto por el gobernador Rodado tenía como finalidad ampliar la cobertura efectiva del servicio y mejorar la calidad del agua, pero sobre todo garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Por eso se buscó la modernización del sector a través de la vinculación de operadores especializados de alto desempeño.

Es por ello que el gobernador manifestaba que “sin una eficiente provisión de agua potable la vida humana es casi una quimera y el progreso se torna una utopía”.

Óscar Eduardo Teatino Vargas<sup>10</sup>, alcalde de Nobsa (Boyacá) entre 2008 y 2011, tuvo una obsesión parecida a la del gobernador Rodado.

Por eso si algo enorgullecía a este alcalde, cuyo municipio tiene aproximadamente 15.194 habitantes, es haberles llevado el agua potable a sus conciudadanos

<sup>9</sup> Ibid, pág. 53.

<sup>10</sup> Óscar Eduardo Teatino Vargas, alcalde de Nobsa (Boyacá) 2008-2011, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

las 24 horas del día. Durante muchos años, los habitantes del casco urbano del municipio disponían apenas de 3 horas diarias de servicio. Una obra que lo enorgullece como gobernante y como profesional. Al fin y al cabo, Óscar Eduardo Teatino es un ingeniero civil de profesión. Así resume la situación que vivía el municipio:

“Los habitantes del casco urbano contaban con 3 horas de agua al día. En esas 3 horas de servicio la gente almacenaba en grandes tanques de concreto. Cada familia consumía al mes 35 metros cúbicos en promedio, no contaban con micromedición y tenían una tarifa única, sin importar el consumo, de 6.500 pesos mensuales. Las fuentes de suministro eran, en un 40 %, el Lago de Tota y, en un 60 %, el río Chicamocha (afluente que lleva aguas servidas). La calidad del agua era muy deficiente por las condiciones de redes y almacenaje en viviendas. La red no tenía la presión para almacenar en un tanque elevado, el prestador era directamente el municipio, las pérdidas por fugas eran muy altas. No se contaba con una información precisa de costos de operación y el recaudo no superaba el 60 %. Para 1.800 usuarios, el municipio trataba al día 2.300 metros cúbicos de agua”.

Bajo su plan de desarrollo, denominado “Nobsa somos todos”, se llevó a cabo el programa “Agua, una solución ‘devida’” (en referencia al deber que tenía la administración) así como el Plan Maestro de Acueducto, con el cual se instalaron 34.000 metros de tubería y se mejoraron las plantas de tratamiento de agua potable. También, el sistema de recolección de aguas servidas para que todas fueran conducidas a las plantas de tratamiento y posteriormente vertidas al río.

“Nos propusimos desde el primer momento en que llegamos al municipio mejorar la condición del acueducto”, señala el mandatario local. Y agrega:

“No tiene sentido que un municipio con una ubicación privilegiada en la geografía nacional, que le permite potenciar su desarrollo económico, en pleno siglo XXI, someta a sus habitantes a tener estándares de calidad de vida tan deficientes, ofreciendo agua tres horas al día. En virtud de lo anterior, entregar agua las 24 horas del día a nuestra gente no es una cuestión de vida, sino una cuestión debida”.

Para su desarrollo fueron necesarios el diseño y la construcción de un sistema eficiente de redes de acueducto e instalar micromedición a todos los usuarios, así como crear una Empresa de Servicios Públicos que organizara la administración de los servicios y que estableciera unas tarifas que no impactaran tan fuerte la economía de los hogares. El proyecto fue formulado y determinado como la optimización de 34.000 mililitros de redes de acueducto para el sector centro y Nazaret incluida la micro y macromedición. También se realizó una campaña de cobro pedagógico por cinco meses que logró generar cultura de ahorro, consumo y pago.

Añade el mandatario: “Esta es una buena experiencia por la integralidad de su gestión, se soluciona un problema en Nobsa de toda la vida, se realiza una verdadera planeación social para el cambio de cultura de ahorro y consumo eficiente, se genera el fortalecimiento de la participación comunitaria en la transformación cultural de sus hábitos y condiciones de vida”. Además, el agua que se consumía tenía el más alto grado de calidad, certificada por la Secretaría de Salud de Boyacá, el consumo promedio por familia bajó a 18 metros cúbicos al mes, todos los usuarios estaban micromedidos y la tarifa se incrementó de 6.500 a 10.000 pesos al mes en promedio. El prestador era la Empresa de Acueducto de Nobsa, cuyos socios eran el municipio de Nobsa y las juntas veredales de acueducto, estas últimas con una participación del 80 %. La eficiencia del recaudo era del 96 %.

Y si el agua es una necesidad vital, la energía es esencial para poner en marcha a una comunidad.

Cuando nada más se tiene que oprimir el interruptor para tener luz, es difícil comprender cómo es vivir sin servicio de electricidad, pero en varias veredas del municipio de Labranzagrande (Boyacá), hasta hace muy pocos años, pasaba todo lo contrario: no sabían qué era tener el servicio.

No podían guardar más comida de la que podían consumir el mismo día, porque no tenían refrigerador; no podían ver televisión y en Navidad no podían poner luces de colores para adornar sus pesebres. El efecto era que la gente, en especial los jóvenes, preferían pasar sus noches en el casco urbano, mientras que las veredas quedaban prácticamente deshabitadas.

Hernando Abraham Pérez Fernández<sup>11</sup>, alcalde de este municipio en el período 2012-2015, no pudo aceptar que, en pleno siglo XXI y 435 años después

---

11 Hernando Abraham Pérez Fernández, alcalde de Labranzagrande (Boyacá) 2012-2015, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

de creado el municipio, algunas veredas carecieran de este servicio y decidió emprender este proyecto, que se había aplazado por varias administraciones.

Con la implementación de su programa “Energía para el campo”, establecido en su plan de desarrollo “Trabajemos juntos”, más de 400 familias se beneficiaron con la extensión de las redes de energía a zonas rurales que en algunos casos están a 20 kilómetros de la cabecera municipal. El efecto fue que las veredas del municipio se revitalizaron. “La comunidad está contenta. Se siente como si estuviera en el centro de la población. Tienen neveras, televisores y en la temporada de diciembre pusieron luces navideñas”, cuenta el alcalde Pérez.

### 1.3 Salud con dignidad

Como ocurre en muchos lugares del país, los habitantes de Condoto (Chocó) que querían recibir atención médica, tenían que levantarse a hacer cola desde las 4:00 de la mañana y, por lo general, a las 11:00 de la mañana todavía no los habían atendido.

Para evitarles esa situación, Carlos Zenón Gruesso Rodríguez<sup>12</sup>, alcalde del municipio entre 2008 y 2011, diseñó un programa al que denominó “Hospital en casa”, que consistía en hacer periódicamente brigadas de salud que visitaban las veredas de la población, para llevar a sus habitantes atención en medicina general, exámenes de laboratorio y odontología, entre otros servicios.

“Se hacía una olla comunitaria y allí llegaban los habitantes de la vereda. Se atendía prioritariamente a personas mayores, niños y mujeres embarazadas”, manifiesta el gobernante.

En algunos casos, los brigadistas debían hacer recorridos hasta de cinco horas en unas embarcaciones llamadas champas, que son impulsadas con palancas sobre el río Condoto. Las brigadas se complementaban, además, con visitas del personal médico a las casas de quienes vivían más cerca de la cabecera municipal.

“Como la actividad tradicional aquí es la minería, la gente presenta problemas de salud que hay que prevenir, como la falta de visión o dolores en la columna”, explica. Además de contribuir a la detección temprana de enfermedades, este

---

12 Carlos Zenón Gruesso Rodríguez, alcalde de Condoto (Chocó) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

programa permitió descongestionar los centros de atención con los que contaba el municipio.

El alcalde recuerda la forma como los recibía la gente, y en especial una comunidad, la de Cascajero, un barrio de población muy vulnerable, en su mayoría víctimas de desplazamiento que se habían asentado allí porque no tenían a dónde más ir:

“Cuando llegamos allá, la gente se abalanzaba sobre nosotros, sobre el personal médico y los funcionarios de la alcaldía. Prácticamente se volvió una fiesta. La gente me gritaba: ‘Así es que se avanza’ (haciendo referencia a su programa de gobierno, que se llamaba ‘Avancemos’). Hace poco tiempo estuve otra vez ahí y después de tantos años la gente todavía se acordaba de esa visita”.

Ir a buscar a los pacientes y no esperar a que ellos lleguen a la clínica puede ser tan efectivo en una remota población del país como en una de sus principales ciudades capitales. Así lo demuestra el programa “Caminantes de la salud”, que transformó el pésimo sistema de salud de Barranquilla en un referente de atención para todo el país.

En 2008, el sistema de salud de la capital del Atlántico estaba colapsado, con una deuda enorme y hospitales que se negaban a atender pacientes de algunas Empresas Prestadoras de Salud (EPS). La administración de Alejandro Char Chaljub<sup>13</sup> decidió enfrentar la crisis y reformar la estructura de su sistema de salud.

Creó los Pasos (Puntos de Atención Ambulatoria Oportuna), que prestaban actividades de promoción y prevención y atendían exclusivamente a la población más vulnerable, niños, mujeres embarazadas y personas mayores, así como los Caminos (Centros de Atención Médica Integral), equivalentes a un hospital de segundo nivel.

Además de estos centros de atención, que se distribuyeron por toda la ciudad, se vinculó a un grupo de promotores, a los que se denominó “Caminantes de la salud”, cuya función era mejorar la calidad en la atención de la promoción de la salud y prevención de la enfermedad; ellos iban de casa en casa, haciendo

---

13 Alejandro Char Chaljub, alcalde de Barranquilla (Atlántico) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios de más de 500.000 habitantes.

una evaluación básica de la salud de los habitantes de su zona y remitiendo a los centros de atención más cercanos a quienes se encontraran en alguna situación de riesgo, como personas con tensión alta o mujeres embarazadas que no estuvieran acudiendo a controles. De esta manera, los caminantes de la salud se convirtieron en un pilar fundamental del sistema y un soporte de los Pasos y los Caminos.

“...La red hospitalaria articulada opera de dos maneras: la población puede acceder a la atención asistiendo por voluntad propia o por inducción a la demanda de los caminantes de salud. Cuando un caminante de salud llega a una casa e identifica una situación de riesgo hace la demanda inducida. Si existe un niño que no se ha vacunado, o hay una mujer embarazada que no ha asistido a los controles prenatales o identifica otras patologías, envía o hace una boleta de remisión al ‘Paso’. Y eso es lo que ha funcionado en Barranquilla, ya que la estrategia de los ‘Caminantes de la salud’ está unida a la red hospitalaria, de tal manera que el médico que esté en ese puesto de salud, la enfermera y los demás profesionales conocen la estrategia. Por eso, cuando llega una remisión, esa remisión debe ser efectiva, de lo contrario no funcionaría el modelo, así que el usuario llega por esos dos caminos.

En el caso que sea evidenciado que pueden ser un evento electivo, transita a un Paso (Punto de Atención Ambulatoria Oportuna, de 8 horas de atención), pero en el evento que sea una urgencia, acuden a un Camino (Centro de Atención Médica Integral las 24 horas). En cada localidad hay un Camino y el Camino atiende a la población que hay a su alrededor”<sup>14</sup>.

El nuevo sistema, que fortaleció posteriormente su sucesora, Elsa Noguera de la Espriella<sup>15</sup>, permitió incrementar significativamente la cobertura del sistema de salud en la capital del Atlántico y prestar un servicio oportuno, de calidad y, lo más importante, sostenible. Al final del mandato de la alcaldesa ya había ascendido a 400 el número de caminantes de salud.

14 Alba Rueda Olivella, *Modelo de salud en Barranquilla*, Consultor Salud.

15 Elsa Noguera de la Espriella, alcaldesa de Barranquilla (Atlántico) 2012-2015, ganadora del Premio Construyendo Sueños. Por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría ciudades prósperas, y finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza y Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de ciudades capitales y municipios de más de 500.001 habitantes, respectivamente.

El ministro de Salud, Alejandro Gaviria, lo calificó como el mejor modelo de atención que existe en el país, por lo menos en lo que a la parte pública se refiere. “Es un modelo que ha podido integrar la atención primaria con una red de servicios. Nos da algunas pistas importantes de cómo tenemos que armar este rompecabezas que es tan complejo”, manifestó el ministro.

## 1.4 Nutrición adecuada para todos

Aunque Antioquia es uno de los departamentos más desarrollados del país, a comienzos de este siglo presentaba unos indicadores muy preocupantes: en el año 2000, 149 menores de edad murieron por desnutrición y los índices de seguridad alimentaria estaban por debajo del promedio nacional.

Guillermo Gaviria (q.e.p.d.), quien para ese momento era candidato a la gobernación del departamento, escuchó las preocupaciones de la población sobre el tema en las reuniones que sostuvo con diferentes comunidades durante su campaña y lo incluyó en su programa de gobierno. Creó mesas interinstitucionales en las que, de una manera participativa, líderes sociales, madres comunitarias y promotores de salud pudieron discutir con académicos y funcionarios posibles soluciones al problema.

Así nació el Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (Maná), que empezó en 2001 con un programa piloto en 30 municipios y en 2003 se amplió a los 125 municipios del departamento. Maná contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los antioqueños, mediante una estrategia integral, fundamentada en la educación y la participación, de manera que en el departamento existan condiciones de seguridad alimentaria y nutricional; para apuntar así al logro del primer objetivo de la Alianza de Antioquia por la Equidad, que era erradicar el hambre infantil, a través de complementos alimenticios a menores de 6 años, entrega de víveres para restaurantes escolares, como una forma de prevenir la deserción escolar, y actividades de formación a la comunidad en hábitos alimenticios saludables, teniendo como uno de sus principales retos la disminución de los casos de muerte por desnutrición de niños menores de 5 años.

“La seguridad alimentaria es nutrición con amor y buen trato, es una alimentación sana, es sembrar los alimentos con producción más limpia, es

una familia feliz y con proyectos de vida, es una infancia con crecimiento y desarrollo adecuado”.<sup>16</sup>

Los resultados de Maná, en los 16 años de existencia del programa, han sido tan positivos que se ha convertido en modelo en Colombia y a nivel internacional. Seis años después de su creación había contribuido a disminuir la cifra anual de muertes de menores por desnutrición en el departamento en un 87,2 %. La desnutrición global, que era de 7,6 % en 2000, había bajado a 2,8 % en 2010 y la desnutrición global se redujo en 76 % en 14 años.

“La nutrición desde la primera infancia es la base, el cimiento de la familia, de la sociedad, el punto de partida”, comentó Aníbal Gaviria Correa cuando se desempeñó como gobernador de Antioquia entre 2004 y 2007.

Bajo su gobernación, además de brindar complementación alimentaria, Maná laboraba en seis ejes que implicaban un trabajo directo con la comunidad, haciendo de ella un actor determinante en la solución y convirtiendo el plan en una estrategia integral. Ellos eran: alternativas comunitarias de complementación alimentaria, inducción a los servicios de salud, nutrición con buen trato, vigilancia alimentaria y nutricional, desarrollo de proyectos productivos agropecuarios y proyectos pedagógicos.

También se fortaleció la presencia de los centros de recuperación nutricional, los cuales buscan detectar y atender oportunamente situaciones de maltrato o condiciones riesgosas para la salud de los niños y niñas y así disminuir las muertes en menores de 6 años, específicamente por desnutrición.

Además, se implementó Maná Escolar, una estrategia del programa “A tu lado aprendo” para intervenir integralmente a la población escolar matriculada en las instituciones oficiales del departamento, articulando acciones de educación, complementación alimentaria, vigilancia nutricional y formación humana. Para así contribuir a mejorar el estado nutricional y los hábitos alimentarios de los niños y niñas en edad escolar de las escuelas participantes, mediante el suministro de un complemento alimentario y la implementación de estrategias educativas.

Y así como el departamento, varios municipios antioqueños se han destacado por su atención a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

---

16 Gobernación de Antioquia, *Así avanza Antioquia en la Ruta de la Equidad con seguridad alimentaria*, avances a enero de 2007.

Medellín, bajo la administración de Alonso Salazar Jaramillo<sup>17</sup>, entre 2008 y 2011, llegó a ser la única ciudad del país que les ofrecía a los niños un complemento alimenticio los 365 días del año, a través de programas como los “Restaurantes escolares” y el “Vaso de leche escolar”.

La alcaldía tuvo en cuenta las dinámicas sociales, culturales y territoriales en la formulación de los programas en esta materia y no limitó la atención a los niños, sino que con programas como “La sopita” y “Litros de amor” llegó a la población más pobre para mejorar la alimentación en el hogar, y a las personas mayores, con paquetes alimentarios mensuales, que incluían espacios de socialización y acompañamiento social y educativos.

El complemento alimenticio “La sopita” se distribuía en estado deshidratado en parroquias, corporaciones sociales y fundaciones, en presentación de empaques de 500 gramos que alcanzaban para 25 porciones de sopa y de 1.000 gramos que llegaban a las 50 porciones.

Con el suministro diario de “La sopita” se realizaba un acompañamiento socioeducativo de los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa del programa “Medellín solidaria” y no solo la entrega del complemento que aporta al mejoramiento de la seguridad alimentaria desde el acceso y consumo de alimentos.

“‘La sopita’ es una sopa que tiene los valores nutritivos necesarios para esas comunidades, que tiene la textura y el sabor de una buena comida... Esperamos que lleve mucho calor y mucho amor a las familias”<sup>18</sup>, manifestó el alcalde Salazar sobre este programa, el cual benefició durante su administración a 6.662 hogares.

Por su parte, el plan “Litros de amor” contó con el apoyo de Empresas Públicas Municipales y buscaba llevar el agua potable a las familias más pobres de Medellín, convirtiéndose en la primera ciudad del país en implementar el programa del “Mínimo vital de agua potable”<sup>19</sup>, que se convirtió en política pública gracias a la reglamentación hecha por el Concejo de Medellín y suministra 2.500 litros de agua potable a los hogares del nivel uno del Sisbén del Área Metropolitana.

---

17 Alonso Salazar Jaramillo, alcalde de Medellín (Antioquia) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios de más de 500.001 habitantes.

18 Alcaldía de Medellín, Boletín de prensa, 23 de abril de 2010.

19 Es la cantidad mínima de agua potable que se tiene estimado que cada persona consume para atender sus necesidades básicas.

“Nuestra ciudad ha sido pionera en políticas de inclusión social y de equidad. El agua es un líquido esencial para la vida de todos los seres vivos. Por lo tanto, el garantizar el acceso al agua a los hogares más vulnerables repercutirá en el mejoramiento de las condiciones de salud, economía y desarrollo de estas familias”, manifestó el alcalde.

Pero, además, la alcaldía hizo énfasis en la necesidad de que cada uno de los ciudadanos cuidara el agua, pues “si ahorramos, estamos creando conciencia de futuro”, expresó el alcalde Alonso Salazar en el lanzamiento del programa el 5 de junio de 2009 en Medellín.

Por su parte, Alcides Tobón Echeverri<sup>20</sup>, alcalde de Rionegro (Antioquia) en el período 2008-2011, puso en marcha un modelo distinto de alimentación escolar que permitió mejorar la minuta nutricional de los niños, activar la economía campesina y evaluar uno a uno el estado nutricional de los menores del municipio. El programa innovó en la manera de atender a más de 12.000 niños del municipio, más del 50 % de los escolares de Rionegro, lo cual ayudó a retener a más niños en las escuelas.

En opinión del mandatario, el modelo tradicional, con cocinas en cada colegio, había hecho crisis, porque no existía control suficiente de que los niños estuvieran recibiendo la alimentación adecuada y eso se traducía en malas condiciones de salud y una alta deserción escolar. De esta manera decidió establecer un modelo de alimentación basado en una gran planta procesadora, con distribución en caliente, en el que, con ayuda de las organizaciones campesinas, se pudiera entregar a los niños todos los días una alimentación digna que garantizara sus necesidades nutricionales. En pocos meses, los resultados del programa, denominado “Emanuel”, fueron evidentes.

“Los niños eran otros. No se necesitaba ser médico para saberlo. Empezamos con 450 niños en estado de desnutrición, entregamos con cero”, explica el alcalde Tobón.

Eso implicó un seguimiento muy estricto por parte de la administración. En total, se entregaron 12.629 raciones diarias a niños y adolescentes en el restaurante escolar. Los niños entre 6 meses y 5 años y 11 meses también recibieron suplementos alimenticios. Sin embargo, lo más importante es que se hacía una

---

20 Alcides Tobón Echeverri, alcalde de Rionegro (Antioquia) 2008-2011, finalista de los premios Mejores Gobernantes contra la Pobreza y Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes, y ganador del Premio Alcalde Incluyente.

evaluación uno a uno del estado nutricional de los menores. Se encontró un aumento del número de niños, niñas y adolescentes con estatura adecuada de un 65 % en 2008 a un 76 % en 2009. Teniendo en cuenta que la estatura es la medida antropométrica que más tarda en modificarse, se puede afirmar que, garantizando la alimentación completa durante un largo tiempo, se puede mejorar notoriamente la nutrición de cada niño.

“El país se ha equivocado. Esta política no se puede medir por el número de niños atendidos, sino por cómo impacta en su salud y en la permanencia en el sistema educativo”, asegura el alcalde Tobón.

El programa nutricional “Emanuel” se convirtió en un proyecto social integral que activó la economía del municipio. Asociaciones campesinas productoras de leche, frutas y hortalizas, que históricamente habían estado al margen de lo público, se convirtieron en protagonistas de primer orden. La nutrición infantil era un tema ausente del discurso de las políticas públicas, pero cuando la ciudadanía observó que era un asunto crucial, se empezaron a desarrollar programas de agricultura urbana, huertas caseras y escolares a los que se sumó la institucionalidad privada y pública regional, nacional e internacional con la presencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Es posible, a partir de un buen programa nutricional, activar diversos sectores de la sociedad: el comercio se dinamiza, la agroindustria se fortalece, la institucionalidad pública y privada se motiva, la deserción escolar se reduce, la calidad de la educación mejora, los problemas de salud pública tienden a reducirse y si a todo ello le sumamos la obligatoriedad de evaluar con juicio el estado nutricional de los escolares, resultará fácil establecer en cada período de gobierno la línea de base necesaria para saber en dónde intervenir con mayor urgencia.

La estrategia utilizada para su ejecución fue novedosa, cíclica y sostenible. El comienzo del proceso era el “Encadenamiento productivo”, que permitió recuperar el desarrollo en el área rural formalizando acuerdos con las tres principales asociaciones de productores. De esta manera se mantuvo la compra mensual de sus productos y su facturación creció significativamente. El segundo paso era la “Generación de empleo” para habitantes del municipio y, de manera muy especial, personas en condición de vulnerabilidad, como parte del cual se crearon cargos administrativos y técnicos para la planta de alimentos, personal para el transporte y auxiliares en los puntos de entrega, entre otros. Luego venía la etapa de “Preparación y entrega de alimentos”, que incluía un delicado y preciso cuidado de todo el proceso, desde la materia prima hasta la entrega,

hecha a la temperatura adecuada con los mejores utensilios y herramientas. Y, por último, un paso denominado “Construyendo capital humano y capital social”, que se resume en dos premisas: se construye capital humano cuando disminuye la deserción escolar y aumenta la educación con civismo y valores; se consolida un capital social cuando una comunidad tiene cohesión social gracias a la confianza que generan proyectos como este.

En Conduto (Chocó), para solucionar los problemas de seguridad alimentaria, el alcalde Carlos Zenón Gruesso Rodríguez estableció, desde 2008, el programa “Huertas caseras en azotea”, con el fin de mejorar la situación alimentaria de las familias y prestar asistencia técnica para construir en las azoteas huertas caseras que permitieran la producción de pepino, albahaca, cebolla, tomate, cilantro, pimentón, habichuela, entre otros. Para ello contó con el apoyo de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica y Minera (Umatam), pero sobre todo de las familias de la cabecera municipal, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

Lo que se conoce en el interior del país como huerta, en Conduto la llaman ancestralmente azotea y se construye en alturas de dos metros, no en el piso. Así se evita que animales como gallinas, cerdos y otros las destruyan. Para su construcción solo se requieren palos (madera) y clavos. Luego de levantada se abona con tierra de la zona y en algunos casos hojarasca. El cultivo recibe el agua de la lluvia porque está al aire libre.

Algunas de las ventajas de este programa eran que ofrecía un ahorro económico a las familias, era replicable en cualquier terreno, su implementación era económica y podía hacerlo cualquier persona que tuviera un espacio de terreno detrás de su casa.

En Boyacá, el gobernador Jorge Eduardo Londoño Ulloa<sup>21</sup>, que ocupó el cargo entre 2004 y 2007, puso de acuerdo a los 123 municipios del departamento para que convirtieran la nutrición en una prioridad de sus administraciones.

En una alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las alcaldías municipales, crearon el Plan Alimentario para Aprender (PAPA), que durante la administración del gobernador Londoño llegó a atender cerca de 200.000 niños con un complemento alimenticio que les garantizaba una nutrición adecuada y contribuía a que continuaran asistiendo al colegio.

---

21 Jorge Eduardo Londoño Ulloa, gobernador de Boyacá 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de departamentos.

El impacto sobre las cifras de nutrición del departamento fue importante. Boyacá pasó de ocupar el segundo lugar en desnutrición crónica de niños menores de 5 años en el país, con 30,9 %, al octavo, con 16,2 %.

Adicionalmente, el programa cubrió madres gestantes y lactantes, así como personas mayores, para lo cual trabajó las siguientes líneas: asistencia y complementación alimentaria a la población vulnerable; alimentación para enseñar y aprender; buenas prácticas para producción, diversificación y abastecimiento de alimentos; promoción y protección de la salud y la alimentación; y seguimiento y control alimentario y nutricional.

Al iniciar el programa se realizó una prueba piloto con un operador privado en Tunja, Duitama, Sogamoso, Paipa, Chiquinquirá, Villa de Leyva, Samacá, Moniquirá, Guateque y Firavitoba. Los otros 113 municipios lo implementaron a través de las asociaciones de padres de familia de restaurantes escolares.

Este programa permitió dinamizar la economía del departamento, conformar el Sistema de Abastecimiento Alimentario de Boyacá, la articulación de proyectos pedagógicos y productivos y la generación de empleo. Además, a la iniciativa se le dio continuidad en los gobiernos de José Rozo Millán, que conformó con recursos de regalías once centros de recuperación nutricional, Juan Carlos Granados Becerra y Carlos Amaya Rodríguez, en estos dos últimos bajo el nombre de Programa Alimentario Escolar (PAE).

Su capital, Tunja, logró a través de la concurrencia del PAPA con su propio programa de alimentación escolar, que el 100 % de los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales, en todos sus grados, estuvieran cubiertos.

Fernando Flórez Espinosa<sup>22</sup>, alcalde de la ciudad entre 2012 y 2015, aumentó, dentro de la ejecución de su plan de desarrollo “Hechos de verdad”, los recursos que el municipio aportaba al programa e impulsó la cualificación de la minuta recibida por los estudiantes para garantizar un mayor aporte nutricional. Al respecto explica:

“La alimentación escolar es un programa que permite garantizar la cobertura y el rendimiento académico de los estudiantes en las

22 Fernando Flórez Espinosa, alcalde de Tunja (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Construyendo Sueños. Por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría de ciudades prósperas.

Instituciones Educativas Oficiales, por lo cual, todos los mandatarios deben estar comprometidos con él y aportar, en la medida que puedan, mayores recursos para garantizar que este programa llegue al 100 % de la población y, si es posible, se pueda cualificar la minuta para brindarles alimentos que sean del agrado de los estudiantes y un ciclo de menús variable”.

Dicen los expertos que los primeros mil días de existencia de una persona marcan el resto de su vida. Si en esta etapa, el niño recibe el cuidado, la alimentación y el cariño que requiere, de adulto va a tener un mejor estado de salud, una mayor expectativa de vida y un mejor desempeño social. Por el contrario, si carece de ellos y sufre, por ejemplo, de desnutrición o falta de afecto, los efectos de esa situación adversa perdurarán por toda su vida, sin importar que más adelante logre superar esa condición. Así lo piensa también el alcalde Flórez, quien afirma que:

“Pensar una ciudad para las niñas y los niños más pequeños es pensar no solo en ellos y en ellas, sino en el futuro y en el impacto que tienen para la familia y la sociedad. El verdadero desarrollo de una ciudad no puede estar fundamentado en la belleza de sus avenidas o en la grandeza de sus edificios, mientras sus habitantes, y en especial los más pequeños, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Entendiendo esta premisa, en Tunja priorizamos la inversión en la primera infancia buscando una ciudad verdaderamente próspera, pacífica y sostenible a partir del cuidado y la protección desde el vientre”.

Para lograrlo convocaron, además de las entidades públicas, a la academia, empresas con responsabilidad social, a las personas interesadas en la niñez y en general a toda la ciudadanía; con importantes aliados como la Fundación Éxito, el ICBF, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y la Fundación Gente Social Activa lograron generar una cultura de cuidado hacia la primera infancia desde los entornos de salud, educación, espacio público y hogar; implementaron un programa que no generara asistencialismo ni dependencia estatal y que se pudiera prolongar e insertar como parte de la cultura ciudadana, formaron hombres y mujeres líderes que replicaran los conocimientos, actitudes y prácticas adecuadas de cuidado y nutrición desde la gestación, padres y madres que se consideraron parte de la solución al constituirse como líderes de la comunidad y actores del cambio social.

El programa “Familias gestoras por la primera infancia”, del alcalde Flórez Espinosa, es una de las estrategias que se ha impulsado desde el territorio con la premisa de que la protección de la primera infancia es la base del desarrollo humano y económico de una ciudad sostenible. El programa, que estaba en línea con la Política Pública Nacional de Primera Infancia y hacía parte de la política pública “En amor a la primera infancia”, bandera de su administración, fue diseñado para familias en su primera gestación, durante un período que coincide con la etapa más vulnerable del desarrollo humano (sus primeros mil días), para garantizar la protección temprana tanto del bebé en formación como de la configuración familiar.

Los participantes eran 225 familias situadas en barrios vulnerables que debían contar con el compromiso del padre y la madre y la capacidad de liderazgo comunitario, con el fin de que se convirtieran en 450 replicadores de las prácticas y cuidados del desarrollo de la primera infancia. Cada una apadrinaba a diez familias de su comunidad con niños entre los 0 y los 5 años, ampliando la cobertura del programa a 2.225 familias. Como beneficio, las familias apadrinadas, además de recibir la educación por parte de las familias gestoras, se integraban a la ruta de atención para la verificación de la garantía de derechos y eran incluidas en el programa de estimulación para la educación inicial y otros programas interinstitucionales, según las necesidades de cada caso particular.

Las familias gestoras que hacían parte del programa de manera directa recibían un paquete nutricional que cubría el 80 % de los requerimientos de la gestante, aportado por la Fundación Éxito y entregado a aquellas familias que permanecían y cumplían con los requisitos de participación, asistencia, formación, liderazgo y garantía de derechos.

El programa se aplicaba una sola vez por familia y lo que se buscaba era implementar una política no dependiente ni asistencialista, en la que las familias beneficiadas no se consideraran parte del problema sino de la solución, aliados y gestores permanentes del cambio en sus comunidades. Así lo explicaba el mandatario:

“La prioridad en la inversión social y la implementación de las políticas públicas de primera infancia, género, infancia y adolescencia, familia, calidad educativa son una ruta clara que permitirá a la ciudad y los ciudadanos superar la pobreza. Lo anterior sin dejar de lado los recursos invertidos en adecuación, construcción y mantenimiento de parques, senderos verdes y bibliotecas, entre otros,

que permiten el sano esparcimiento en familia y el uso adecuado del tiempo libre”.

La ciudad de Tunja logró una recuperación nutricional progresiva de las gestantes participantes en el programa, lo cual se reflejó en un nivel de desnutrición que estaba 8 puntos por debajo del promedio municipal y cero mortalidad materna en el municipio. Así mismo, se lograron disminuir los indicadores de peso bajo al nacer frente a los reportados por el municipio, lo que es reflejo de la apropiación por parte de las familias de adecuadas prácticas de cuidado durante la gestación. De igual forma se evidenció un cambio en los padres sobre el desarrollo integral de los niños, que los llevó a interesarse no solo por el cuidado nutricional, sino por el desarrollo psicomotor a través de las prácticas de estimulación con las que podían identificar los avances, las prioridades y alertas frente a estos procesos.

Contaron con un aliado importante como referente de jóvenes y adultos en Boyacá, en este caso el reconocido pedalista Nairo Quintana, quien lideró la estrategia “Enrédate con la equidad de género”. Con la premisa de que la igualdad comienza en casa, invitaba a que los hombres se vincularan activamente al cuidado y la crianza de los hijos, a que “se metieran en el rol”, como expresando que los años de machismo ya pasaron. En su campaña “Yo pedaleo por un mundo donde hombres y mujeres tengamos las mismas oportunidades” le apuesta a la erradicación de la violencia de género desde la primera infancia.

Con la implementación del programa “Paternar” del alcalde Flórez, se observó que el 93 % de los padres pasaron de una postura de observadores a una más participativa y activa en la gestación, el cuidado y la crianza, lo que modificó las relaciones y las dinámicas familiares establecidas en las que el padre aporta no solo sustento económico, sino que se compromete con actividades diarias de cuidado. Esto redundó en beneficio de la salud mental del niño o niña y de la mamá, que gana en confianza y equilibrio al sentir que la responsabilidad de la crianza es compartida y del mismo padre, que refuerza un vínculo afectivo estable, seguro y sostenible.

El acompañamiento brindado por el programa a las parejas de padres con edades hasta los 18 años logró hacer cambios cognitivos y sociales para el desarrollo adecuado de su rol. Dice el alcalde Flórez:

“Buscamos crear una cultura ciudadana en la que se planea la familia, se previenen los embarazos adolescentes, se priorizan las prácticas de cuidado y lactancia materna, donde se apropiara el papel del hombre en la crianza desde el ‘Paternar’, se gestionaron la educación inicial y la salud de alta calidad, amplia cobertura e incluyente, desde una inversión responsable de los recursos del Estado y de los esfuerzos de la ciudadanía y de las organizaciones”.

Leonardo Johny Patiño Quijano<sup>23</sup>, alcalde de Tibasosa (Boyacá) 2016-2019, es otro de los mandatarios locales que se han destacado por la atención de la primera infancia durante su mandato. Fue finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2016 y es uno de los alcaldes que hacen parte del programa “Gobernantes comprometidos con la primera infancia”, de la Fundación Éxito y Colombia Líder, que promovió la firma de un pacto por la alimentación de los niños, en el marco de la estrategia Gen Cero, liderada por la Fundación del Grupo Éxito, que busca reunir a los sectores público y privado, a las organizaciones no gubernamentales, a la academia, a los medios de comunicación, a los líderes sociales y a la comunidad en general, en el propósito de que para 2030 ningún niño menor de 5 años sufra de desnutrición crónica en Colombia.

Alcaldes de los departamentos de Boyacá, Nariño, Vaupés, Atlántico y La Guajira se sumaron a este programa, que busca también reforzar la atención de la primera infancia en 25 municipios y sus respectivos departamentos. Al firmar el convenio, los mandatarios se comprometieron a implementar acciones concretas en sus municipios para contribuir a erradicar la desnutrición y a plasmarlas en su plan desarrollo con indicadores claros de seguimiento. Paula Escobar Gutiérrez, directora de la Fundación Éxito, manifiesta al respecto:

“Son los gobernantes los llamados a ser los primeros aliados de la estrategia nacional Gen Cero, primera generación con cero desnutrición crónica en 2030, que quedó fortalecida con la aprobación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia ‘De cero a siempre’. Más que ningún otro actor en el país, los alcaldes y gobernadores deben tener la tarea, responsabilidad, compromiso y voluntad de erradicar la desnutrición crónica en los niños y niñas de nuestro país”.

<sup>23</sup> Leonardo Johny Patiño Quijano, alcalde de Tibasosa (Boyacá) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Agrega Constanza Liliana Alarcón Párraga, directora ejecutiva de la Fundación Alpina, jurado del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019:

“El centro de las acciones del Estado son las personas. Y, entre ellas, los niños, niñas y adolescentes cuentan con un estatus preferencial, que responde a su condición particular y a la comprensión de lo que ellos y ellas representan como oportunidad para la sociedad. Por esta razón, el país ha venido avanzando en el posicionamiento del lugar preponderante que debe tener este grupo poblacional en la orientación y las decisiones de la gestión pública”.

En concordancia con este programa, el alcalde Patiño realizó un diagnóstico de la situación de su municipio en esta materia y dio prioridad al tema de la primera infancia en su plan de desarrollo “Unidad y compromiso por Tibasosa”, que contempla el seguimiento a los indicadores de vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para determinar acciones concretas para la primera infancia. Por ello, uno de los indicadores plantea la garantía y promoción de la lactancia materna, así como la disminución de los índices de desnutrición en esta población.

Uno de los componentes de su estrategia “Unidad y compromiso con lactantes y gestantes” fue la promoción de la práctica de la lactancia materna, pues no hay otro alimento que proporcione todos los nutrientes necesarios para el óptimo crecimiento y desarrollo de los niños en sus primeros meses de vida.

El municipio implementó jornadas, talleres y otras actividades de promoción y prevención, y en 2016 realizó la primera Lactatón, en la que se convocó a madres gestantes y lactantes del área rural y urbana del municipio. En 2017 se continuó esta actividad. Además, se está adelantando un proyecto para avanzar en la disminución de la desnutrición en niños y niñas menores de 2 años, madres gestantes y lactantes, mediante procesos de educación nutricional y paquetes alimentarios que mejoren las condiciones nutricionales, focalizando los casos prioritarios en el municipio.

En Santander, bajo la administración de Horacio Serpa Uribe<sup>24</sup>, gobernador en el período 2008-2011, se desarrolló el programa “Madre canguro” para orientar, informar y fortalecer la lactancia materna como un medio principal para el crecimiento y desarrollo adecuado de los recién nacidos, prematuros y niños de bajo peso al nacer.

En este programa, que contó con el apoyo del Hospital Universitario de Santander y la Universidad Industrial de Santander, el bebé permanece en contacto constante con la madre, padre o familiar cercano, para promover la lactancia materna y se ofrecen beneficios adicionales para fortalecer el papel de la madre en el cuidado del bebé y reforzar el vínculo con la familia.

“Se trata de una intervención fisiológica, humana y emocionalmente apropiada, para complementar el cuidado neonatal de los recién nacidos, pretérmino y/o bajo peso que lo necesitan, la cual permite una utilización más racional y económica de los recursos disponibles para el cuidado de estos niños tan frágiles”.<sup>25</sup>

## 1.5 Cuidar al ser humano en todo su curso de vida. Desde su primera infancia...

La atención de la primera infancia debe ser una prioridad de los gobernantes de todos los niveles del Estado. Las políticas de este tipo son, además, las que más resultados producen, en términos de impacto social. “La inversión en primera infancia es la más rentable que puede hacer una sociedad, debido a que tiene el mayor período de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo”, afirma el documento *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia ‘De cero a siempre’*.

En palabras del profesor James Heckman, Premio Nobel de Economía 2000, invertir en el desarrollo de la primera infancia (0 a 5 años) produce enormes ganancias y es la solución para alcanzar mejores resultados en educación y salud, reducir la delincuencia y la pobreza y lograr mayor prosperidad económica.

24 Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander 2008-2011, ganador en la categoría departamentos de los premios Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales, Mejores Gobernantes contra la Pobreza, Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011 y finalista del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente.

25 Gobernación de Santander, *Santander: primeros en la lucha contra la pobreza*, Bucaramanga, 2010, pág. 43.

La inteligencia y las destrezas sociales (igualmente fundamentales para el éxito de una persona) se definen en los primeros años de vida. Por ello, los retornos económicos de alta calidad son el resultado de inversiones de alta calidad en la primera infancia.<sup>26</sup>

Tabla n.º 1. Ecuación de Heckman	
Invertir	en recursos educativos y que promuevan el desarrollo de familias en desventaja, para proveer el acceso equitativo al desarrollo humano en los primeros años de vida
+ Desarrollar	tempranamente las destrezas cognitivas y habilidades sociales de los niños, desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, cuando es más importante
+ Sostener	este desarrollo temprano con una educación efectiva a lo largo de la vida adulta
= Ganancia	asegurar que tendremos ciudadanos más capaces, productivos y valiosos, que traerán beneficios para nuestra sociedad y las generaciones futuras.

En Amalfi (Antioquia), proteger a los niños es una misión que todos los habitantes del municipio comparten con sus padres.

Óscar Mario García Rendón<sup>27</sup>, alcalde municipal 2012-2015, llegó a su cargo preocupado por los muchos riesgos que amenazaban a los jóvenes de la población. “Muchas veces las bandas delincuenciales los compran con un bluyín”, dice.

Diseñó una estrategia que denominó “Entornos protectores”, que consistía precisamente en eso, en crear unos espacios en los que los niños y jóvenes pudieran tener la oportunidad de crecer, con una alimentación sana y realizando actividades musicales, culturales, deportivas y educativas, y en la investigación mediante el acompañamiento de monitores, creación de bibliotecas y apoyo de semilleros de investigación, en vez de ser tentados por los grupos ilegales.

26 Fundación Éxito, ‘De cero a siempre’, Fundación Carulla aeioTU por la Educación de la Primera Infancia, *Reflexiones sobre la importancia de invertir en la primera infancia. Documentos escritos por el profesor James Heckman.*

27 Óscar Mario García Rendón, alcalde de Amalfi (Antioquia) 2012-2015, ganador del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

Esa protección acompañaba al niño desde su primera infancia. Con la premisa de que “ningún niño puede entrar a clase sin tener el estómago lleno”, el programa se encargaba de velar por su nutrición y salud.

El alcalde Óscar Mario García Rendón era también consciente, desde la adopción de su plan de desarrollo “Por el Amalfi que todos queremos”, de que atender a la primera infancia era esencial para ayudar a las familias a recuperarse de las secuelas dejadas por los grupos paramilitares y guerrilleros y a prevenir la acción de las bandas criminales y las organizaciones de microtráfico y de extorsionistas que aún persisten en el municipio.

El alcalde consideró que esta es la etapa del ciclo vital de las personas en la que se forjan seres para la vida a través del desarrollo cognitivo, emocional y social y, por tanto, era necesario tener en cuenta su salud, nutrición, protección y educación en los contextos familiar, comunitario e institucional. Él la llamó “La estrategia del afecto”.

La alcaldía construyó además un centro de atención para la primera infancia, uno de los tres más grandes del país, que ofrecía a los niños el apoyo de psicólogos, trabajadores sociales y profesores especializados en la infancia y la niñez.

Para los jóvenes, se abrieron muchos espacios musicales, culturales, deportivos y recreativos que los alejaron de la violencia, les dieron la oportunidad de conocer otras culturas y recibir la visita de jóvenes de otros países, en eventos culturales de los que ha sido sede el municipio.

A lo que llevó esta intensa actividad de los jóvenes de Amalfi, explica el mandatario, es a que ellos tengan ahora un mayor interés por la política. “Ya se están formando para ser los alcaldes de Amalfi en el futuro”, dice.

El alcalde Óscar Mario García asegura que la fórmula transformadora del municipio ha estado basada en tres palabras: afecto + respeto = oportunidades. Pero, por encima de todo, es el afecto el que hace que todo Amalfi se preocupe por sus niños.

La importancia que da Amalfi a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se ha mantenido durante la administración de su sucesor, Román Fernando Monsalve Sánchez<sup>28</sup>, elegido para el período 2016-2019.

---

28 Román Fernando Monsalve Sánchez, alcalde de Amalfi (Antioquia) 2016-2019, ganador del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

El alcalde Monsalve fue ganador del Premio Construyendo Sueños, de Colombia Líder, por la forma como vinculó a la población infantil del municipio en la creación de su plan de desarrollo “Amalfi, amor y pasión de todos”. A través de actividades lúdicas, los niños y adolescentes del municipio expresaron sus inquietudes en aspectos como la familia, la salud, la educación, la convivencia y el medioambiente, e hicieron sus propuestas que quedaron consignadas en las acciones programáticas contempladas por el plan y orientadas a la prevención de la violencia, la construcción de paz y la garantía de sus derechos.

El resultado de este ejercicio de participación fue que el tema de infancia y adolescencia quedó contemplado de manera transversal en el plan de desarrollo, en especial en temas como la salud, la seguridad alimentaria, la educación, la recreación y el deporte y la defensa de los valores culturales, entre otros. En el punto específico de primera infancia, infancia y adolescencia, el plan expresa su propósito de “fortalecer la política pública territorial, en articulación y coherencia con los lineamientos y compromisos a nivel nacional, incorporando el diagnóstico, los objetivos, las líneas de acción y metas de la política, en el diagnóstico integral, el componente estratégico y el plan de inversiones del plan de desarrollo. Ello permitirá mantener la prioridad de esta política y dar continuidad al proceso de largo plazo construido y refrendado por la comunidad y las instituciones”.<sup>29</sup>

Por su parte, el programa de primera infancia de la administración de José Ritter López Peña<sup>30</sup>, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015, tenía como objetivo “garantizar la protección y el restablecimiento de derechos al 100 % de la población de primera infancia, mediante el fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de la política pública de protección integral de la primera infancia”.

Este programa contenía los siguientes subprogramas estratégicos: atención integral a la primera infancia “Palmira protege y cuida”, para garantizar y restablecer el 100 % de los derechos inobservados, amenazados o vulnerados a los niños y niñas cuyos casos han sido denunciados o detectados; la implementación de la política pública de infancia y adolescencia, para garantizar la protección y el restablecimiento de derechos al 100 % de la población de primera infancia,

29 Plan de Desarrollo 2016-2019 “Amalfi, amor y pasión de todos”, pág. 186.

30 José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015, ganador del Premio Construyendo Sueños. Por la participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes, y del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015 como el mejor alcalde del período.

infancia y adolescencia, y la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil y explotación sexual comercial.

Así mismo, se proponía mejorar la calidad educativa y por eso se adquirieron equipos de cómputo y tabletas para pasar de doce niños a dos por computador, lo que permitió obtener mejores resultados en las pruebas Saber, se logró disminuir la deserción escolar en el municipio y se realizaron múltiples jornadas de entrega de complementos nutricionales para los niños que padecían problemas de baja talla y peso, las cuales eran acompañadas con jornadas de vacunación y de recreación para los niños.

En Titiribí (Antioquia), la familia es el eje a través del cual se articulan las políticas del municipio. La Red de Apoyo a las Familias Titiribeseñas (Rafati) es un programa de atención integral, que orienta las políticas de educación, empleo, vivienda, deportes y cultura, hacia el objetivo de mejorar la vida de los niños y sus familias.

“La familia es el elemento fundamental de la sociedad. Cuando tú generas oportunidades a las familias, estás llegando a toda la sociedad”, explica Diego Antonio Montoya Taborda<sup>31</sup>, alcalde del municipio entre 2012 y 2015.

La conducción fundamental de dicha atención integral es la participación y el acuerdo de todos los estamentos de la sociedad titiribiseña, tanto en su formulación como en su ejecución y seguimiento. En 2012, se establece la Rafati, como política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y familia del municipio de Titiribí, enmarcada en la nueva dinámica legal de garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Los cambios en la política pública Rafati lograron la articulación integral con la estrategia “Hechos y Derechos”, priorizando las siguientes líneas: salud materna, salud infantil, nutrición, educación, identidad, salud sexual y reproductiva, saneamiento básico, participación y recreación y protección.

La administración del alcalde Montoya alcanzó los siguientes logros: establecer una política integral de infancia y adolescencia con apropiación de recursos del Sistema General de Participación; posicionar a Rafati en los diferentes entes municipales; articular acciones y recursos a favor de la garantía y

---

31 Diego Antonio Montoya Taborda, alcalde de Titiribí (Antioquia) 2012-2015, ganador del Premio Construyendo Sueños. Por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; poner en la agenda política y social la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y materializar en el plan de desarrollo municipal planes, programas y proyectos con recursos específicos para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por primera vez en la historia del municipio se dio participación activa y eficaz a niños, niñas y adolescentes para que propusieran, mediante diferentes estrategias, todo lo que ellos soñaban para construir su felicidad. Todas las propuestas viables se tuvieron en cuenta en el plan de desarrollo municipal.

Lograr poner en la agenda pública y política el tema de garantía de derechos de la infancia y la adolescencia con el debido restablecimiento oportuno cuando estos son vulnerados fue el resultado más significativo del alcalde Diego Montoya, dado que no es suficiente con que se formulen y se sancionen decretos y acuerdos que favorezcan o protejan los derechos de niños, niñas y adolescentes, sino que se logró pasar del papel a escribir en el corazón de más de 7.000 habitantes.

Durante su mandato, esta política incluyó, entre otros, el mejoramiento de las vías de acceso a las zonas rurales del municipio, para que los niños “no se mojaran los zapaticos” al ir al colegio, y la entrega de 100 viviendas gratuitas en el sector urbano y 80 en el rural, para que tuvieran un techo en donde vivir con sus padres. “Lo más bonito es ver a un niño decir ‘tengo casa’”, dice el mandatario.

Las inversiones más importantes del municipio se realizaron teniendo en mente a los niños. “Si los entornos en los que están nuestros hijos están mejorando, uno siente que su vida también está mejorando. Aunque los niños no votan, es importante que confíen en sus gobernantes”, agrega.

Los niños eran tenidos en cuenta desde la misma formulación del plan de desarrollo. Durante el proceso, se realizaron talleres en los que se les pidió que escribieran cartas y mensajes e hicieran dibujos en los que contaran cómo se imaginaban el municipio. La mayoría soñaba con que sus escuelas fueran más bonitas.

Y su deseo se hizo realidad. Aunque algunos colegios no recibían mantenimiento desde hace más de 20 años y algunos niños tenían que recibir clases en carpas, al terminar su mandato, el 95 % de los colegios del municipio habían sido recuperados. Y las mejoras no solo fueron de infraestructura, también

fueron capacitados los docentes y se amplió el transporte escolar. “Tratamos de mostrarles a los niños que podían hacer realidad sus sueños”, dice el mandatario.

El alcalde sucesor, Santiago Andrés Ochoa Marín<sup>32</sup>, decidió darle continuidad a la Red de Apoyo a las Familias Titiribiseñas y fortaleció la política pública de juventudes para que “en los próximos años, Titiribí sea un municipio donde los niños, niñas y adolescentes tengan pleno goce de sus derechos y con una alta calidad de vida, que incide en un completo estado de bienestar y felicidad”, según lo afirma el mandatario.

Es de mencionar que el alcalde Ochoa también fue ganador de manera consecutiva del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Cuando de cuidar al ser humano en todo el curso de vida se trata debemos también aprender de las apuestas del municipio de Tasco.

La administración municipal de Tasco (Boyacá) para la vigencia 2016 y 2019, encabezada por el alcalde Nelson Javier García Castellanos<sup>33</sup>, ha implementado, como parte de su plan de desarrollo “Tasco revive”, la política pública de infancia y adolescencia denominada “Manos protectoras de la infancia y la adolescencia”.

Uno de sus principales programas es “Creczo saludable”, que tiene como propósito lograr que todas las gestantes, niños y niñas del municipio tengan afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y reciban servicios oportunos y de calidad; garantizar que los niños y niñas menores de 6 años de Tasco crezcan saludables y en ambientes seguros y que tengan el esquema de vacunación completo, y promover que se vinculen a los programas de detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo, salud visual, bucal y mental, y reciban adecuada y oportuna atención.

Por su parte, con el programa “Me quiero, los quiero y me quieren” se busca promover la cultura de aprecio y dar prioridad a niños y niñas menores de 6 años en todos los espacios y actividades públicas; promover la garantía

---

32 Santiago Andrés Ochoa Marín, alcalde de Titiribí (Antioquia) 2016-2019, ganador del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

33 Nelson Javier García Castellanos, alcalde de Tasco (Boyacá) 2016-2019, ganador del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

y restitución de los derechos de niños y niñas en situación de vulnerabilidad (discapacidad, maltrato, abandono, desplazamiento) en el acceso a los servicios y espacios sociales; evitar que estén expuestos o sean partícipes de situaciones que afecten su integridad física, moral y/o sexual; garantizar medidas efectivas de detección, protección y restitución de derechos, y promover el crecimiento interior de las familias con niños y niñas menores de 6 años para el fortalecimiento de su relación consigo mismos, con los demás y su entorno, teniendo como referente un valor superior.

El programa “Disfruto mi infancia” propende por que todos los niños y niñas disfruten de forma armónica y feliz su infancia sin riesgos perjudiciales para su libre desarrollo, y desarrollen mecanismos de control social e institucional que eviten la explotación infantil: laboral, sexual y armada, entre otros.

Con “Cresco con mi familia”, la administración del alcalde García busca lograr que todos vivan con su familia o con una que la sustituya, sin distingo de etnia, condición social o discapacidad; garantizar que ningún niño o niña de Tasco permanezca en abandono, y lograr que ningún niño o niña de Tasco viva en la calle, restituyendo a la familia.

Con el programa de infancia y adolescencia “Tasco revive el juego con los niños y las niñas” de 0 a 12 años, se creó la administración infantil, con la que se han alcanzado resultados significativos en temas de liderazgo, respeto y refuerzo de valores en los niños y adolescentes. Este ejercicio ha inculcado en los niños una mejor expresión oral, calidad académica y compromiso. Como comenta el alcalde García:

“Este ejercicio de liderazgo pedagógico ha permitido crear la administración infantil donde los niños realizan un ejercicio real de gobernantes y funcionarios. Con el apoyo de la Registraduría, los niños comienzan su campaña de elección, se realiza un censo electoral, unas elecciones y la posesión de los niños elegidos. Así es como se nombra a los niños que representan a cada funcionario de la administración”.

De los consejos de gobierno infantil surgen ideas que son tenidas en cuenta en los consejos de política social, seguridad ciudadana y juntas de gobierno, y ayudan a encontrar soluciones a sus problemáticas. Esto permitió que el municipio fuera reconocido como ganador del Premio Construyendo Sueños.

Además, se analizaron temas importantes para los niños como el transporte escolar y los programas de fortalecimiento institucional y se realizó una Alimentación, en la que se recolectaron elementos para apoyar y dotar los restaurantes escolares del municipio.

Por su parte, el programa “Tasco revive de la mano con los jóvenes las tradiciones de nuestro pueblo” busca rescatar las tradiciones culturales y artísticas del municipio, así como incentivar a los jóvenes a presentar propuestas y buscar espacios donde puedan desarrollar sus ideas. Por eso la plataforma de la juventud les permite integrarlos y rescatar ideas tan importantes para el cumplimiento de los objetivos.

A nivel de gobernaciones, los ejemplos muestran también la importancia de cuidar a los niños entre todos. Así lo hizo José Roza Millán<sup>34</sup>, en Boyacá, durante su administración entre 2008-2011. El gobernador se destacó por su compromiso en la garantía de los derechos de la primera infancia, la adolescencia y la reducción de la pobreza extrema rural.

En este sentido diseñó, institucionalizó y ejecutó la estrategia “El nuevo ciudadano boyacense”, que tenía como propósito atender de manera integral a la primera infancia, modelo que fue replicado posteriormente por la Presidencia de la República. También adoptó la política pública para erradicar el trabajo infantil a través del programa “Niños a la escuela, padre al trabajo”, frente al cual obtuvo el reconocimiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como el Premio Compromiso con la Niñez en Vacunación y Nutrición, otorgado por las revistas *Semana* y *Dinero*, RCN Radio y RCN Televisión y la Fundación Antonio Restrepo Barco.

La estrategia “Nuevo gobierno” del actual gobernador de Nariño, Camilo Ernesto Romero Galeano<sup>35</sup>, basada en tres pilares que son gobierno abierto, innovación social y economía colaborativa, reconoce a su vez la atención prioritaria que se debe otorgar a la primera infancia, pues durante esta etapa de la vida se definen en gran medida las capacidades cognitivas. El afecto juega un papel fundamental.

---

34 José Roza Millán, gobernador de Boyacá 2008-2011, ganador del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, en la categoría de gobernadores, y finalista en la misma categoría del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011.

35 Camilo Ernesto Romero Galeano, gobernador de Nariño 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de departamentos.

Desde esa mirada, el plan de desarrollo “Nariño, corazón del mundo 2016-2019”, que contó con la participación de más de 40.000 personas en su etapa de construcción ciudadana, incluye la protección, defensa y derechos de la primera infancia como una prioridad que permite garantizar el pleno desarrollo integral de este grupo poblacional, con un enfoque diferencial de género.

Estos propósitos se concretaron en acciones como la alianza con el PNUD y la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) con quienes se trabaja en el proyecto “Generación de capacidades para la construcción de paz territorial”, que busca fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias de los municipios para aportar en la construcción de la paz territorial y la promoción y garantía de los derechos humanos de niños y niñas de Nariño.

Durante la Primera Cumbre Departamental por la Niñez, desarrollada a propósito de la conmemoración mundial de la niñez, los alcaldes y alcaldesas de Nariño firmaron el “Pacto por la infancia y la primera infancia” y asumieron, por tanto, el reto de garantizar la implementación de las políticas públicas de primera infancia e infancia, lo que exige desarrollar nuevas propuestas metodológicas que garanticen la participación de niños y niñas para escuchar sus pensamientos y sentimientos como una vía de construcción de ciudadanía, reconociendo la potencialidad de los niños en la toma de decisiones que afecten su desarrollo.

Desde el campo cultural se interactuó con varios artistas para cualificar pedagógicamente a agentes que se relacionan directamente con los niños y niñas, mediante la estrategia “Cuerpo sonoro” del Ministerio de Cultura. De igual manera, se avanza en el diseño de la Ruta Integral de Atenciones, herramienta que permitirá a los actores garantes de derechos ordenar la gestión territorial a favor de la primera infancia.

Adicionalmente, comenzó a funcionar la estrategia de presupuestación participativa “Gana municipales”, en donde la ciudadanía elige en qué desea invertir los recursos provenientes del Sistema General de Regalías. La gobernación de Nariño presenta una oferta institucional a través de proyectos tipo y son los habitantes de cada municipio los convocados a votar por aquellos que mejor respondan a sus necesidades. En el sector de inclusión social, se encuentra la propuesta “Dotación inicial de los centros de desarrollo infantil” para garantizar la educación inicial con calidad hasta el ingreso al sistema educativo en el grado preescolar.

Por otra parte, las alianzas público-privadas han permitido generar condiciones de desarrollo para los niños y niñas del departamento. En este campo se está implementando el proyecto “Apoyo para la recuperación nutricional de niños y niñas menores de doce meses, adolescentes gestantes y adolescentes en período de lactancia en riesgo de desnutrición en seis municipios de Nariño”, para mitigar el riesgo de desnutrición en el departamento.

“De esa manera, los niños y niñas no están presentes en un discurso a favor de la inclusión, son las acciones adelantadas las que hoy permiten reafirmar que la primera infancia en Nariño es la esencia misma de este territorio del gran sur, de nuestro Corazón del Mundo”, señala el gobernador Camilo Romero.

## 1.6 ...hasta la última etapa de su vida

Y si son innumerables los casos de alcaldías y gobernaciones que han puesto como prioridad la atención de quienes están en el comienzo de su vida, también lo son los ejemplos de mandatarios que han diseñado programas exitosos para proteger y cuidar a quienes disfrutan la última etapa de su vida.

Óscar Hernán Sánchez León<sup>36</sup>, alcalde de Facatativá (Cundinamarca) entre 2008 y 2011, ha sido un abanderado de este tema tanto durante su mandato, como en el posterior ejercicio de su carrera política.

Desde su programa de gobierno advirtió sobre la necesidad de que en su municipio se fortalecieran los programas para procurar una mejora en las condiciones de vida de las personas mayores y evitar que se encuentren en condición de abandono o sean víctimas de violencia intrafamiliar.

La situación a la que se ha propuesto hacerle frente es la violencia silenciosa que muchas veces deben sufrir las personas mayores por la indefensión física y la dependencia económica y afectiva en la que en ocasiones se encuentran frente a sus propios familiares.

36 Óscar Hernán Sánchez León, alcalde de Facatativá (Cundinamarca) 2008-2011, ganador de los premios Mejor Plan de Desarrollo de Entes Territoriales 2008-2011 y Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes, y finalista del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, en la categoría de alcaldes.

Óscar Hernán Sánchez León, quien durante su alcaldía consiguió el apoyo de entidades del orden nacional y organismos sociales para brindar una mejor atención a esta población, llevó su preocupación por este tema al Congreso al presentar, como representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, un proyecto de ley para reforzar la responsabilidad de las instituciones del orden nacional encargadas de proteger y cuidar a las personas mayores.

Según la ponencia presentada por el representante Sánchez León, “en el campo de los derechos, específicamente de las personas mayores, son insuficientes e ineficaces los esquemas jurídicos de protección para lograr el pleno respeto y promoción de sus derechos fundamentales”, siendo especialmente crítica la situación en las zonas rurales del país.

Esto pese a que las cifras del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) muestran que en Colombia la población mayor de 60 años va en aumento: en 2015, equivalía al 10 % de la población (5.200.000 personas aproximadamente), mientras que en 2050 superará el 23 % (unas 14.100.000 personas).

“Con esta propuesta se busca disminuir los casos de maltrato y abandono, en tanto desincentiva a los hijos o herederos directos de agredir a sus mayores, fomentando el respeto y garantizando que esta población vulnerable reduzca los factores de riesgo asociados al maltrato intrafamiliar”, manifestó en su momento el representante Sánchez sobre su iniciativa.

La propuesta se convirtió en la Ley 1850 de 2017 “por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia (...) y se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono”. Esta disposición contiene herramientas que contribuirán a garantizar sus derechos, prevenir la violencia y a que el Estado les brinde la protección integral a las personas mayores. Para ello establece que quien someta a condición de abandono y descuido a una persona mayor, con 60 años de edad o más, y afecte sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de 4 a 8 años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En Santander, un programa diseñado por la administración del actual gobernador, Didier Alberto Tavera Amado<sup>37</sup>, busca apoyar a las personas mayores frente a problemas que sufren con frecuencia, como la soledad, el abandono y el

---

37 Didier Alberto Tavera Amado, gobernador de Santander 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de departamentos.

descuido de su propia familia, al tiempo que rescata sus saberes acompañando de sabores ancestrales que son parte de la riqueza histórica del departamento.

“Fogones de mis nonos” es una actividad que se realiza con personas mayores, en la que tres chefs reconocidos, que hacen las veces de jurados, escogen dos platos representativos en cada municipio, para participar en unas eliminatorias provinciales y una final departamental.

En estos eventos, que se convierten en una fiesta, las personas mayores, además de algunos premios, reciben la admiración y el respeto de los habitantes de su municipio, fortalecen sus relaciones con su familia y su comunidad y contribuyen a rescatar los sabores tradicionales de la cocina del departamento. Al respecto anota el gobernador:

“El Fogón de mis Nonos resalta la herencia ancestral. De nuestros abuelos no solo heredamos consejos sino también su historia, sus enseñanzas, sus conocimientos prácticos de la vida, su sabiduría ancestral que no puede desaparecer porque ha sido heredada de familia en familia, de cultura en cultura, historias que ya estaban cocinadas y esperaban el momento para ser escritas, fotografiadas y publicadas para no desaparecer.

En este proyecto hablamos de comida lenta hecha con amor y dedicación, con productos cultivados en la región y para compartir en familia. Así como reza nuestro viejo refrán popular: ‘Familia que come unida, permanece unida’. Esta experiencia no es un concurso, sino una actividad que rinde homenaje a aquellos seres que lo han dado todo y que poseen la sabiduría y el conocimiento que nutre a las nuevas generaciones y que debemos cuidar y rescatar.

Las historias junto a sus recetas fueron publicadas en un gran libro de recetas tradicionales que nos invita a hacer un viaje mágico y maravilloso al interior de la cocina santandereana, libro que fue entregado a todas las facultades de Gastronomía del departamento como aporte para dar continuidad y sostenibilidad a la investigación de la cocina ancestral como parte del patrimonio vivo que aporta desarrollo turístico al gran Santander.

Gracias a nuestros mayores, somos un departamento pujante, lleno de gente feliz, con berraquera, como nos catalogan, porque fueron ellos quienes cimentaron las bases de esta sociedad, con grandes

valores y un gran potencial económico. Un país que rinde homenaje a sus mayores conserva su historia y tradiciones para ser recordados y reconocidos”.

El actual alcalde de Tasco, Nelson Javier García Castellanos, destacado por sus programas para la primera infancia, también diseñó el programa “Tasco revive la dignidad y sabiduría de los adultos mayores”, para proteger a esta población. Este programa permitió integrar a los adultos y capacitarlos en temas de artesanías, gastronomía, recreación y deporte, y rescate e integración intergeneracional, con lo que se han desarrollado actividades de impacto y encuentros en los que se han desarrollado muestras artesanales y gastronómicas, festival de reciclaje, donde a través del diseño y el ingenio se construyen elementos para el uso cotidiano como materas, alcancías, adornos, entre otros.

En Plato (Magdalena), Jaime Alonso Peña Peñaranda<sup>38</sup>, alcalde entre 2012 y 2015, decidió trabajar, en un solo proyecto, por los niños y las personas mayores y de paso por todas las generaciones que están en el medio.

Juntó los recursos que tenía para la construcción de una biblioteca infantil y un parque para las personas mayores en un único espacio, “el parque educativo, familiar e integral Plato, una gran ciudad”, en el que los niños pudieran tener una ludoteca y un centro de desarrollo, y las personas mayores un parque en el que pudieran realizar actividades propias de su edad.

Lo que buscaba la administración del alcalde Peña Peñaranda era el desarrollo desde la perspectiva de los niños y la familia; una iniciativa que trascendió y los condujo a desarrollar obras de infraestructura enmarcadas en esa perspectiva y a diseñar una propuesta integral, transversal, incluyente, capaz de lograr una transformación, logrando un verdadero impacto en todos los niveles de la sociedad. Al respecto manifiesta el alcalde:

“No queríamos un lugar de cuatro paredes al que no fuera la gente, así que hicimos una ludoteca a la que se le aumentó la asistencia porque iban los niños con toda la familia. Es imposible planear una política de niños y adolescentes sin involucrar a la familia. Y cuando hablo de familia, no solo hablo de papá y mamá. Los niños también necesitan a sus abuelos y a sus tíos”.

---

38 Jaime Alonso Peña Peñaranda, alcalde de Plato (Magdalena) 2012-2015, ganador del Premio Construyendo Sueños por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000.

Al preguntarle de dónde había sacado esta idea, contó que después de haber participado en varios intercambios de experiencias organizados por Colombia Líder en la ciudad de Medellín en los cuales tuvo la oportunidad de conocer los Parques Educativos, decidió realizar un viaje con sus ingenieros y arquitectos y revisar este tema. Plato tenía varios puntos para intervenir, pero acordaron realizar en uno solo estas intervenciones que buscaban generar espacios para la familia. “Sabíamos que no éramos Medellín, pero ellos nos prendieron las luces”, agradece el alcalde Jaime Peña, quien además cuenta que de los intercambios en los que participó en la ciudad de Barranquilla salieron muchas de las ideas sobre cómo debía ser el mobiliario de estos espacios.

Terminó señalando: “Estos eventos nos inspiran y nosotros llegamos a nuestros municipios y ahí, a partir de nuestras propias realidades también les damos vida”.

## 1.7 Promover una sociedad incluyente

Uno de los temas que ha impulsado sistemáticamente Colombia Líder es la inclusión social de las personas con discapacidad. En asocio con la Fundación Saldarriaga Concha, se entregó en 2011 el Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, para reconocer los esfuerzos hechos por los mandatarios locales para cerrar las brechas de acceso para las personas con discapacidad.

“Un gobernante incluyente es aquel que entiende que la discapacidad no es un tema de especialistas, ni de caridad, ni de unas pocas organizaciones, sino que es un tema que debe convocar a todos los grupos de la sociedad”, manifestó Soraya Montoya González, directora ejecutiva de la Fundación Saldarriaga Concha.

“Nuestras ciudades, en todos los ámbitos, presentan limitaciones para las personas con discapacidad, empezando por la arquitectura misma”, dice Alcides Tobón Echeverri, alcalde de Rionegro (Antioquia) entre 2008 y 2011, y quien fue reconocido por Colombia Líder y la Fundación Saldarriaga Concha como el alcalde incluyente en ese período.

“Cambiar la arquitectura de la ciudad cambia la arquitectura del alma” era su eslogan, que se tradujo en la exigencia a los constructores del municipio para que en sus obras garantizaran la accesibilidad a personas con discapacidad, mediante la fabricación de rampas y eliminación de barreras que impidieran su movilidad.

El ejemplo vino desde la misma administración pues se desarrolló un plan gradual para la reestructuración de los colegios del municipio y de las sedes de las entidades públicas, para que permitieran el acceso de todas las personas en igualdad de condiciones.

Pero su esfuerzo no se limitó a la infraestructura física. A través de la Unidad de Atención Integral, primera instalada en el departamento, desarrolló un conjunto de programas para propiciar la inclusión de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito social y familiar como en el laboral y educativo.

Una de las tareas que adelantó la alcaldía de Rionegro a través del plan de desarrollo “Gobernar es educar”, ha sido “Educar en la diversidad”. Para ello se transformaron las instituciones, los centros educativos rurales y las diferentes instancias municipales para favorecer la creación de cultura, desarrollo de prácticas y elaboración de políticas inclusivas. De este modo se permitió que se legitimen los principios constitucionales del Estado social de derecho y se garantice a la población vulnerable el acceso, la permanencia y la promoción dentro del sistema educativo regular.

Gracias a la labor de este centro y de la apuesta “Educar en la diversidad”, jóvenes con discapacidad pudieron ingresar a instituciones educativas y ser admitidos como trabajadores en empresas que operan en el municipio. Pero lo más importante es que las personas con discapacidad fueron tomadas en cuenta en el municipio y tuvieron mayores espacios para participar.

“En medio de las dificultades que implica hacer política, lo que buscamos es que nuestra labor tenga un impacto positivo en la sociedad”, dice el gobernante.

Gracias al manejo de un índice de inclusión ha sido posible identificar las fortalezas y las oportunidades de mejoramiento en cada una de las gestiones del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Además, señala que:

“Hablar de inclusión como tema transversal no significa reducir el término a un campo específico ni a un sector específico, como se pensó inicialmente que competía solo al sector educativo, ni a una mera cuestión de aprendizaje de técnicas o desarrollo de algunas habilidades en un sector de la población. Se trata de una transformación profunda de políticas, prácticas y cultura de una sociedad acostumbrada a lo normal”.

De esta manera, el tema de la inclusión debe permear los distintos sectores de la sociedad: políticos, económicos, sociales, culturales, educativos y familiares; debe estar presente en los temas de la promoción y la prevención en el sector de la salud y en el educativo; debe trabajarse en la cultura, las artes, la recreación y el deporte, la planeación, la infraestructura, la movilidad, el tránsito y transporte, en los medios de comunicación, el sector público y el privado, así como en las organizaciones no gubernamentales y todas las organizaciones que hacen parte de la sociedad, para así generar unas verdaderas políticas que propicien el desarrollo de unas prácticas y una cultura que permita la participación con equidad, de la población en condición de vulnerabilidad y, en este caso, de la población con discapacidad.

En Rionegro, la Política Pública de Discapacidad del alcalde Alcides Tobón permitió promover la participación para el fortalecimiento de la autonomía, garantizar la capacidad para que líderes y organizaciones tomaran decisiones informadas de manera proactiva, tanto en los escenarios públicos y privados como en los familiares e individuales. Se desarrollaron además espacios de participación donde las personas con discapacidad pudieron establecer orientaciones sobre el tipo de desarrollo y cuidado que necesitan y requieren, sobre la base de las relaciones con su entorno familiar y comunitario, y con la ciudad en general, así como sobre los procesos de planeación, diseño, ejecución y control de las políticas públicas y en los niveles de control social de la gestión pública.

Óscar Hernán Sánchez, alcalde de Facatativá durante el período 2008-2011 y uno de los finalistas del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, orientó su estrategia hacia la educación y la generación de empleo. Durante su administración puso en marcha una política de inclusión educativa para que los niños con discapacidad estudiaran con los demás menores y contaran con los apoyos necesarios para garantizar una educación de calidad.

En materia de empleo, en el marco de su programa “Mejoramiento integral para el empleo y el trabajo”, fomentó el desarrollo de las microempresas, a través de la estrategia “Incubadora empresarial”, que apoyó, asesoró y acompañó iniciativas empresariales con énfasis en grupos en condición de vulnerabilidad, incluidas las personas con discapacidad.

La estrategia incluyó capacitaciones en contabilidad, herramientas informáticas y asesorías de psicólogos. Y, para dar ejemplo, la administración municipal vinculó a su equipo de trabajo a personas con discapacidad y fomentó que varias empresas del municipio lo hicieran.

El alcalde Sánchez hizo que su municipio contara con infraestructura inclusiva y fomentó capacitaciones en diseño inclusivo y jornadas de sensibilización a la comunidad a través de conferencias y una estrategia de comunicación. Al respecto indica lo siguiente:

“Buscábamos un cambio de actitud en la ciudadanía para que dejaran a un lado la indiferencia y para que comprendieran que quienes debemos levantar las barreras somos los ciudadanos, y ello empieza con el cambio de actitud. Debíamos lograr una renovación en serio para Facatativá”.

Jorge Iván Ospina Gómez<sup>39</sup>, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) entre 2008 y 2011, también finalista del premio de Colombia Líder y la Fundación Saldarriaga Concha, promovió, en el marco de su plan de desarrollo “Para vivir la vida dignamente”, su programa bandera “Cali, ciudad sin límites, un territorio de inclusión social”. El programa contenía aspectos como la educación inclusiva, la accesibilidad física y la formación a maestros para que pudieran responder al reto de atender la diversidad en la escuela, reconociendo y respetando la diversidad como una oportunidad para el desarrollo social de un territorio más incluyente, en un marco de derechos humanos y plena ciudadanía, a partir de la inclusión social como principio rector transversal a todos los programas, acciones, planes y políticas ejecutados desde las diferentes dependencias. Al respecto, cuenta lo siguiente:

“Fomentamos la cultura del respeto, el reconocimiento y la valoración de la diversidad de la escuela; dotamos a los centros escolares de materiales didácticos y equipos educativos, mobiliario accesible y tecnologías de la información y las comunicaciones, y dictamos capacitaciones en gestión para el cambio a rectores de instituciones educativas, directores de núcleos y supervisores de la Secretaría de Educación Municipal”.

Para Martha Aguirre Rodríguez, directora del programa “Cali, ciudad sin límites”:

---

39 Jorge Iván Ospina Gómez, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) 2008-2011, finalista del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, en la categoría de alcaldes.

“En una sociedad diversa, pluriétnica y multicultural, la escuela se constituye en un espacio de convergencia de diferentes contextos e identidades desde perspectivas económicas, sociohistóricas, culturales y psicosociales que pueden ser traducidas en oportunidades o en barreras para aprender y participar de manera eficaz, efectiva y sostenible, según sean las políticas y las prácticas cotidianas de la misma, que siempre subyacen a una concepción del ser humano.

... Es entender la escuela como un escenario dinámico de cambio que incentiva y construye otros mundos posibles donde los protagonistas son maestros y maestras que desde su sentido social, sensibilidad y conciencia del respeto a la diferencia se atreven a convertir las limitaciones en oportunidades, de la mano de sus estudiantes, entre los cuales se cuentan niños, niñas y jóvenes con discapacidad y de sus grupos familiares, logrando reevaluar y cuestionar la ética de lo preconcebido como ‘normal’ para reafirmar que todos y todas tenemos el derecho a gozar efectivamente de una vida digna sin ningún tipo de discriminación a menos que esta sea concebida de manera positiva”.<sup>40</sup>

Cali se propuso desarrollar estrategias y acciones encaminadas a incrementar la capacidad instalada de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para reconocer la diversidad y atender con calidad a la población que padece exclusión, marginación, discriminación y segregación por pobreza, ciclo de vida, autorreconocimiento étnico racial, género, orientación sexual, condición de discapacidad, situación de desplazamiento, proceso de reintegración y ubicación espacial.

Desde el programa “Cali, ciudad sin límites” se logró poner el tema de la inclusión como un proceso transversal a todas las secretarías de la alcaldía municipal y a todos los procesos políticos, logrando la apropiación de la política de inclusión y haciendo de este un elemento central en los campos de la educación, la planeación, la población y el desarrollo territorial, entre otros.

Adicionalmente, la alcaldía implementó el “Sistema de indicadores de inclusión social actualizado para Santiago de Cali”, una herramienta simplificada de

40 Alcaldía de Santiago de Cali, Programa de Inclusión Educativa con Calidad “Cali, ciudad sin límites” y la Universidad ICESI, *Experiencias significativas de inclusión educativa en Santiago de Cali*, Cali, 2010, pág. 4.

captura, procesamiento y retroalimentación participativa de información sobre la exclusión social, que recogía percepciones y valoraciones de la población respecto a estos procesos experimentados en sus territorios de vida. Además, generaba los dispositivos técnicos y objetivos para la identificación de los problemas sociales más críticos de la ciudad.

“De esta manera, permite comprender y diagnosticar la realidad de los territorios de la ciudad en términos económicos, sociales, culturales y políticos, al centrar su atención en las percepciones de cada individuo, en sus miradas, en sus matices, en las valoraciones que hacen de su entorno, en sus sueños, anhelos y esperanzas”.<sup>41</sup>

El sistema indaga sobre las condiciones de vida de los hogares y los individuos en sus dimensiones socioeconómica, sociocultural y sociopolítica, identificando en cada una de ellas variables específicas a partir de las cuales se pueden determinar los niveles de exclusión de los hogares más vulnerables de la ciudad.

Y, finalmente, José Rozo Millán, de Boyacá (2008-2011), elegido como el gobernador incluyente, definió que uno de los objetivos de su mandato era buscar un desarrollo social incluyente “en donde las diferencias, más que separarnos, alimenten en un proyecto de vida a través de la cultura, la educación y la participación, que garanticen una sociedad más justa y amable, por tanto, más equitativa e incluyente”.

Resultado de las metas establecidas en el plan de desarrollo departamental “Para seguir creciendo 2008-2011”, luego de un ejercicio participativo, la gobernación de Boyacá expidió, mediante la Ordenanza 005 de 2011, la Política Pública para la Inclusión Social de Personas con Discapacidad, que enfatizaba las acciones que permiten el desarrollo de las capacidades de las personas con discapacidad en todo el curso de vida y desde su condición de género, raza y condición social y comprendía la discapacidad como un fenómeno multidimensional, por lo cual realizaba acciones desde diferentes ámbitos de la vida: la persona, la familia, la comunidad local y la sociedad en general, a través de tres campos de acción: desarrollo, participación y accesibilidad.

Esta política partió de tres enfoques: el de derechos (se debe asegurar el disfrute efectivo, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos

---

41 Alcaldía de Santiago de Cali, *Sistema de indicadores de inclusión social actualizados para Santiago de Cali*, diciembre de 2010, pág. 7.

sin discriminación), el poblacional (identificar y responder a la dinámica demográfica y los aspectos culturales, sociales, políticos y económicos que son competencia del Estado) y el diferencial (involucra las condiciones que reconocen a los diferentes actores sociales como pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos, étnicos y teniendo en cuenta diferencias en el curso vital).

Dentro del campo de capacidad, en la línea de acción “Educación para la vida”, se comprende el derecho a la educación como medio para lograr el desarrollo de capacidades, mediante la generación de un programa de inclusión educativa departamental en todos los niveles educativos.

Para ello, diseñó estrategias para ampliar el acceso al sistema educativo y las oportunidades de trabajo de esta población.

En este sentido, el programa “Por los senderos del saber” estableció cuatro senderos: “Creciendo a pasitos”, “Senderos agradables para la permanencia”, “Senderos equitativos para todos” y “Senderos ágiles – sistemas modernos”.

“Senderos equitativos para todos” logró generar una oferta educativa pertinente y de calidad para mil niños y jóvenes de 110 municipios del departamento, oferta que fue apropiada a las diferentes características de cada una de las poblaciones de Boyacá, para lo cual fue necesario adelantar un proceso de evaluación y valoración individual a cada uno de ellos y capacitar a más de 5.600 docentes en metodologías flexibles.

“‘Por los senderos del saber’ es una bella metáfora inspirada por Juan Carlos Martínez Martín, secretario de Educación de Boyacá, quien ha dado impulso vital a estas políticas, justificando así el nombre porque sendero es un término de grata recordación, salido del alma, que se recorre con tranquilidad y alegría, bajo la pedagogía del afecto, con cuidadores y animadores del proceso que son los maestros y directivos docentes comprometidos, y el acompañamiento de un comité directivo soñador y visionario hacia la consecución de saberes útiles en y para la vida por los senderos donde quepamos todos”.<sup>42</sup>

---

42 Secretaría de Educación de Boyacá, *Senderos equitativos para todos. Oferta pertinente para población vulnerable*, Tunja, octubre de 2010, pág. 5.

Con el proyecto “Ni uno menos en Boyacá” disminuyó la deserción escolar y aumentó la permanencia en el sistema educativo mediante procesos de movilización social y la caracterización de la población con enfoque diferencial y prioritariamente la población con discapacidad para su inclusión en el sistema educativo.

Resultado de ello fueron las modificaciones curriculares y pedagógicas que se dieron, la dotación de elementos pedagógicos y curriculares para adaptar las estructuras de las escuelas y generar la posibilidad de permanencia y calidad en la prestación del servicio de educación para los niños y jóvenes con discapacidad.

Además, se realizaron cursos y talleres con el fin de formar a los profesores en inclusión educativa y se pusieron en marcha programas de flexibilización curricular, pues, como lo destaca el gobernador Rozo Millán, “la escuela regular es el lugar más apropiado para cualquier niño, incluidos los infantes con discapacidad”. Se firmaron convenios con la Fundación Centros de Aprendizaje y el Instituto Nacional para Sordos (Inсор) para implementar un programa de acompañamiento a 40 instituciones educativas.

Con la iniciativa “Inclusión laboral, reto de todos”, se contribuyó a la inserción de las personas con discapacidad en el mundo laboral, mediante acciones de orientación ocupacional, formación para el trabajo, entre otras. Por ello se apoyaron iniciativas para la generación de ingresos de personas con discapacidad que permitieron desarrollar proyectos productivos con la compra de insumos, materiales y herramientas y de esta manera mejorar su calidad de vida.

Dentro del Programa “Boyacá incluyente con la población en situación de discapacidad” se contempló la puesta en marcha, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de un Banco de Oferentes y Demandantes de Empleo para la población con discapacidad. Se diseñó material para promover los derechos de las personas con discapacidad a través de la cartilla *Familias Incluyentes: para que las personas con discapacidad sigan creciendo*, que tenía como objetivo socializar la promoción de la inclusión social de las personas con discapacidad del departamento de Boyacá a través del desarrollo de actividades que fortalecieran los espacios de participación.

Las experiencias desarrolladas en estos entes territoriales permitieron visionar a las personas con discapacidad, a sus familias y a sus cuidadores como personas autónomas con derechos políticos, civiles, económicos y sociales; visibilizarlas como sujetos de derechos y considerar aspectos sociales, políticos y culturales de los ciudadanos y del entorno que influyen en su calidad de vida;

consolidar la construcción colectiva y el aporte de los diferentes procesos municipales en torno a la movilización activa del sistema municipal de discapacidad, como parte de un ejercicio de participación, discusión, intercambio documental y retroalimentación propositiva, y dimensionar en estos territorios una política pública basada en una concepción participativa, en un enfoque de derechos humanos y en una comprensión amplia de la discapacidad.

Como resultado de la entrega del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente, aprendimos que no debíamos tener una categoría especial para estos mandatarios. A partir del siguiente reconocimiento, la inclusión social de las personas con discapacidad comenzó a ser evaluada de manera transversal. En otras palabras, el mejor alcalde o el mejor gobernador deben ser también gobernantes incluyentes.

Pensar en gobiernos que promuevan una sociedad incluyente es pensar en gobiernos que también trabajan por la etnoeducación<sup>43</sup>. Y es que con la Constitución de 1991 se reconoció la existencia de las minorías étnicas y se viene trabajando en recuperar la cultura de estos grupos que están en riesgo de desaparecer por la influencia de la comunidad occidental.

En Colombia existen aproximadamente 87 pueblos indígenas, con 65 lenguas vivas y unas características culturales particulares, que representan una riqueza inmaterial para el país. Conscientes de ello y dado que en el departamento de Boyacá existen tres comunidades reconocidas –los u’wa (Cubará y Güicán), los embera-katío-chamí (Puerto Boyacá) y un grupo de afrodescendientes (Puerto Boyacá)– la gobernación del departamento, a través de su Secretaría de Educación, implementó la estrategia “Senderos equitativos para todos – oferta pertinente para población vulnerable”, a través de la cual lideró un proceso de reconocimiento y formación para estas comunidades. Esto ha requerido la construcción de un currículo pertinente para cada una de ellas; reforzar los conocimientos propios de cada cultura; facilitar el acceso a los conocimientos de la cultura occidental necesarios y pertinentes para su formación, y ofrecer una educación bilingüe trabajada directamente por docentes de la misma comunidad para incentivar su formación académica y la recuperación de las lenguas aborígenes.

---

43 Etnoeducación es la política pública para mejorar el acceso, la permanencia, la calidad y pertinencia educativa de los grupos étnicos, teniendo en cuenta su cultura, territorio, lengua y cosmovisión.

“De la mano de la comunidad embera-katío-chamí del municipio de Puerto Boyacá, construimos en el año 2009 un proyecto etnoeducativo para garantizarles una educación pertinente y de calidad, que respetara las dinámicas de pensamiento, usos y costumbres y entorno ambiental y que además fortaleciera los procesos interculturales, teniendo en cuenta el origen y la situación psicosocial y socioeducativa de la comunidad.

Además, se diseñó el proyecto educativo comunitario como instrumento de fortalecimiento institucional y comunitario, el cual posibilitará un paso en firme hacia la nueva concepción educativa desde el espacio comunal hacia la diversidad. Es decir, fundamentará el tránsito hacia la interculturalidad y el equilibrio de saberes”.<sup>44</sup>

En palabras del gobernador Rozo Millán, “con este proyecto se enfatiza en la etnicidad como punto inicial, basándose en modelos etnopedagógicos y etnometodológicos para salvaguardar el interés y la motivación de los estudiantes hacia los nuevos aprendizajes”.

Los estudiantes autorreconocidos como afrodescendientes también han participado de este proceso. Con ellos se han desarrollado procesos de recuperación de la autoestima y del interés por recuperar la riqueza cultural de un pueblo que por siglos fue esclavizado. Además, recibieron el apoyo del departamento en la celebración del Día de la Afrocolombianidad, a través del cual se hace un reconocimiento a una etnia alegre y maravillosa que habita el territorio boyacense.

---

44 Op.Cit., pág. 16-17. (Nota 42)

---

## Capítulo 2

### Querer el territorio

**R**ecorrerlo una y otra vez, conocer hasta su último kilómetro, aprender de él, maravillarse con él. La experiencia de ser alcalde o gobernador en Colombia no puede entenderse sin comprender la estrecha relación del mandatario con su territorio.

El territorio es la razón de ser de su mandato, el factor diferencial que le da a su labor un mayor impacto que a la de cualquier funcionario del orden nacional. El alcalde es el funcionario de elección popular que tiene una relación más directa con el ciudadano, y el gobernador es quien articula y pone a trabajar juntos a municipios que comparten una misma realidad geográfica. ¿Quién puede conocer mejor que ellos los problemas de una región?

Mucho se critica, y con toda razón, el tradicional centralismo que ha aquejado a nuestro Estado. Prácticamente, durante toda la historia, las decisiones más importantes del país se han tomado en Bogotá, y los recursos y la posibilidad de poner las cosas a andar se han quedado allí. Alcaldes y gobernadores de todo el país se quejan constantemente del enorme desgaste que significa para ellos recorrer oficinas de ministerios y entidades del orden central, buscando un poco de atención para sus municipios y departamentos.

Pero cuando se mira en retrospectiva y se piensa en lo que ocurría antes de la Constitución de 1991, o de la aprobación de la elección popular de alcaldes en 1986, es imposible desconocer todo lo que se ha avanzado en materia de descentralización en los últimos 30 años. Hoy en día, en todas las regiones del país, hay funcionarios capacitados, que más allá de las diferencias políticas y los cambios de estilo de una administración a otra, han logrado consolidar estrategias de desarrollo sostenibles y a largo plazo para sus municipios y departamentos.

Es sorprendente lo que han logrado algunas de las principales ciudades del país (como Medellín, Barranquilla o Bucaramanga, por ejemplo), que han saneado sus finanzas, alcanzado crecimientos sostenibles e involucrado a todos los sectores de la población en la búsqueda de un propósito común, y con ello se han convertido en verdaderos polos de desarrollo regional.

Lo mismo puede decirse de pequeños municipios que antes dependían por completo del Estado central, pero ahora estructuran sus propios planes de desarrollo y, aunque sus recursos sean escasos, desarrollan estrategias ingeniosas e innovadoras para atender las necesidades de su población.

En la construcción de esta visión de territorio ha sido esencial la participación de alcaldes y gobernadores. La gran mayoría de ellos ha entendido que no se pueden repetir los errores de la centralización ni gobernar desde la capital de departamento o la cabecera municipal.

Como lo muestran los reconocimientos entregados por Colombia Líder en los últimos diez años, las mejores administraciones locales han sido las que han tenido la capacidad de llegar hasta las veredas más apartadas, de entender las particularidades y necesidades de cada una de ellas y aprovechar las virtudes tanto de lo urbano como de lo rural, articulando los tres niveles, nacional, departamental y municipal; y en muchos de ellos inclusive empezar a trabajar en la construcción de una democracia de base local.

También, las que han invertido en una infraestructura que conecte el territorio y lo haga competitivo en una economía mundial, pero al mismo tiempo, han entendido la necesidad de proteger el ambiente y cuidar el agua, los bosques y los demás recursos naturales.

Y, finalmente, las que han promovido entre sus habitantes el orgullo por su terruño y, gobernado con ellos, han sabido identificar las oportunidades que hay en él y las maravillas que tiene para ofrecer.

Al igual que alcaldes y gobernadores, Colombia Líder es una *entidad del territorio*. Aunque ocupamos una pequeña oficina en el norte de Bogotá, sabemos que nuestra labor más importante no se desarrolla allí. Recorremos el país de un extremo a otro, una y otra vez, acompañando a los mandatarios locales y regionales y aprendiendo de ellos, porque tenemos claro que la labor de un gobernante no se puede evaluar desde un escritorio.

Nos dimos cuenta, desde un principio, de que el dinero que podríamos gastar en una oficina lujosa o un *call center* tendría un mucho mejor destino si lo invertíamos en aumentar nuestra presencia en los territorios. Hoy en día, el 95 % de nuestras actividades se realizan en las regiones.

Como los alcaldes y gobernadores, queremos el territorio y nos sentimos comprometidos con él. Por eso ratificamos una y otra vez nuestro compromiso con nuestra visión: construir democracia desde y para las regiones.

## 2.1 Llegar a todos los rincones

En Pacho (Cundinamarca), su alcalde, Uriel Enrique Mora Ortiz<sup>45</sup>, se preocupó por “tener una relación muy cercana con la comunidad”. Por ello, gracias a programas de integración comunal como “Alcaldía al barrio” y “Alcaldía al campo”, los funcionarios de su administración se reunían con los habitantes del municipio para solventar problemas en infraestructura, ofrecerles atención médica y psicológica y realizar programas para la vacunación de niños y mascotas, entre otros.

“Las inquietudes fueron escuchadas y se trató de cubrir la mayor cantidad de peticiones, de acuerdo con el presupuesto. El objetivo era llevar la alcaldía a la gente”, agrega el alcalde municipal.

Uno de los resultados de “Alcaldía al campo” y “Alcaldía al barrio” fue el mejoramiento de la infraestructura educativa. En estos programas implementaron un sistema para la elaboración de pintura. Se pintaban las escuelas y se solucionaban problemas en baños y estructuras, al tiempo que se mejoraban los campos deportivos. Además, se construyeron cuatro aulas múltiples con laboratorios de informática, para promover el acceso a nuevos sistemas de información, con dotación de equipos. De esta manera, los habitantes tomaban su escuela como la sala de su barrio o vereda, y la mayoría colaboraba en estas actividades.

Cartagena del Chairá, en el departamento del Caquetá, es un municipio con más de 12.000 kilómetros cuadrados de extensión, unas ocho veces la de Bogotá, y el tercer municipio más extenso de Caquetá. En este vasto territorio viven unos 34.000 habitantes, 16.000 de ellos en las zonas rurales, y es tan difícil

---

45 Uriel Enrique Mora Ortiz, alcalde de Pacho (Cundinamarca) 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes.

la comunicación entre la cabecera municipal y las veredas que un viaje hasta una de ellas debe hacerse por el río, puede costar unos 300.000 pesos y tarda entre tres o cuatro días.

“Entre quienes viven en las veredas hay insatisfacción por la falta de atención del Estado y eso generaba algún tipo de violencia. Los grupos armados ilegales se valían de ese inconformismo y lo alimentaban para aumentar el reclutamiento forzado”, explica Luis Francisco Ruiz Aguilar<sup>46</sup>, alcalde de la población entre 2012 y 2015, quien dedicó sus mayores esfuerzos a trabajar por la población rural de su municipio.

El alcalde Ruiz avanzó en la construcción de vías terciarias y llevó el servicio de energía a buena parte del territorio de la población. En donde no fue posible llegar construyó unos centros de refrigeración para que los habitantes de la zona pudieran ir allí a conservar sus alimentos.

Todo ello a través de los “Acuerdos veredales”, en los cuales la población plasmaba sus necesidades y se priorizaban de acuerdo con los recursos disponibles. El logro más importante fue la articulación que se logró para ello con el gobierno nacional, organismos internacionales y sociedad civil.

Y lo más importante, vinculó a la población rural en la solución de los problemas. Entregó recursos a las juntas de acción comunal para que ellos participaran en la ejecución de las obras. Así, ellos mismos ayudaban a cuidar lo que se construía en las veredas; creyeron más en la institucionalidad y aprendieron lo que significaba administrar los recursos públicos. Es de anotar que las juntas también realizaban un aporte a las diferentes iniciativas. Así logró ejecutar con eficiencia su plan de desarrollo “Obras y no promesas”.

El mandatario dice que los habitantes de las veredas valoraron ese esfuerzo. “Algunos vendían una imagen negativa mía. Cuando la gente vio lo que estaba haciendo, la mentalidad cambió. No todo el mundo quedó contento, pero eso marcó un punto de inflexión”, dice.

Durante muchos años, los mandatarios locales de Cartagena del Chairá se enfocaron en invertir en la cabecera municipal, dejando a un lado la zona rural por razones logísticas y de seguridad ya que era un territorio ocupado por la

---

46 Luis Francisco Ruiz Aguilar, alcalde de Cartagena del Chairá (Caquetá) 2012-2015, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

guerrilla de las Farc. Desde el período pasado, y gracias al proceso de paz, las administraciones comenzaron a acercarse a las veredas para atender sus necesidades.

Luis Francisco Vargas Correa<sup>47</sup>, sucesor del alcalde Ruiz, decidió con su equipo llegar a las 206 veredas de su municipio aparte de cubrir las necesidades de la zona urbana, una tarea titánica y con muchas dificultades. Lo hace a través de los denominados Consejos Comunales por la Paz, en los que reúne, en lugares estratégicos llamados “núcleos”, a los habitantes de 15 a 20 veredas con un sistema de rotación. De esta manera, se llega a todas las veredas periódicamente. La más lejana queda a un día en caballo por un camino sin vías. Por eso se debe hacer así.

Allí se toma atenta nota de las necesidades de la población, se hace un cronograma de trabajo y, lo más importante, se regresa con las soluciones y el cumplimiento de lo acordado. El mandatario sabe que con su presupuesto y con las dificultades del terreno es muy difícil lograr satisfacer todas las necesidades, pero cumple con las que se compromete. Esto hace que el sentido de pertenencia de los ciudadanos crezca.

Ahora los habitantes de estas zonas alejadas cuentan con acceso a la salud con régimen subsidiado. Igualmente, la administración ha trabajado por una calidad educativa bajo un diagnóstico certero con datos que antes no existían. Así se pueden realizar programas y proyectos que mejoren las herramientas para las instituciones educativas.

La administración municipal también ha podido consolidar los llamados Convenios Solidarios, en los que la alcaldía invierte una parte de los recursos y la comunidad otra, para realizar vías terciarias, puentes y muros, obras que pueden ser pequeñas, pero de gran impacto.

En el casco urbano, esta alcaldía tiene cubierto el mínimo vital de agua para 3.800 familias víctimas del conflicto armado; solo tres municipios del sur del país cuentan con este beneficio.

“Hay que ejecutar obras, programas y proyectos que beneficien al mayor número de personas. La clave es tener un buen diagnóstico y saber que la inver-

---

47 Luis Francisco Vargas Correa, alcalde de Cartagena del Chairá (Caquetá) 2016-2019, finalista del Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias del Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, en la categoría de municipios.

sión que vamos a hacer es la que tenga mayor impacto”, dice el alcalde Vargas Correa, que trabaja para llegar a todos los rincones con su plan “Desarrollo y bienestar para todos”, aunque en algunos momentos la administración no cuente con la logística necesaria para llegar a todos. “La tarea no es fácil, es titánica, pero es nuestro deber”, puntualiza el mandatario.

Después de Antioquia, Boyacá es el segundo departamento del país con más número de municipios (123) y con una extensión aproximada de 23.189 kilómetros cuadrados. Por eso cuando se le preguntó al gobernador José Rozo Millán cómo había hecho para gobernar un departamento así, respondió: “Ejerciendo un liderazgo colectivo; entendiéndolo como el servicio a los demás, con el cual se generó capacidad de convocatoria, se demostró gestión real, se coordinaron acciones efectivas y se permitió trabajar con pasión y hablar con el corazón”.

Y agrega el gobernador: “En Boyacá, un territorio con escaso desarrollo económico, alta inequidad y gran exclusión social, logramos, generando una conciencia colectiva, pasar en gran medida de la cultura de la indiferencia y el señalamiento a una cultura del respeto a la diferencia”.

La ventaja era que el gobernador Rozo Millán conocía muy bien su territorialidad, esto es, la geografía de sus 14 provincias con sus 123 municipios, pero primordialmente a la gente que allí habitaba. Sabía que Boyacá era un pueblo con diversas identidades, pues en las provincias de occidente y Puerto Boyacá, en el Magdalena Medio, se encuentra mayor identificación con la cultura paisa; en las provincias del Piedemonte y Campohermoso, con la cultura llanera; en las del norte y Gutiérrez, con la cultura santandereana del Cañón del Chicamocha; y en las provincias del centro, Tequendama, Sugamuxi y Ricaurte, con la propia cultura muisca del altiplano cundiboyacense. Sin duda alguna, esta diversidad de identidades es la mayor contribución a la riqueza del pueblo boyacense.

Con estos conocimientos y experiencias, el gobernador construyó con las comunidades el plan de desarrollo “Para seguir creciendo”, que recogió las necesidades y preocupaciones de los pueblos y, contando con los conceptos de conectividad, competitividad y progreso, se priorizaron los proyectos regionales en primera instancia y después los locales, que beneficiarían directamente a los pobladores de cada uno de los municipios del departamento.

Lo siguiente que hizo el gobernador fue fijar responsabilidades entre secretarios, directores y funcionarios departamentales con las autoridades municipales para financiar, en algunos casos con la ayuda de la nación, los proyectos priorizados y, por supuesto, ejecutarlos en tiempos y metas reales.

Para asegurar su ejecución fue determinante que, actuando bajo el principio constitucional de la buena fe y de la transparencia, se delegó en los alcaldes, no solo responsabilidades, sino también los recursos económicos acordados, con lo cual se garantizó la presencia del Estado en todas las regiones, especialmente las más pobres y apartadas de los centros de decisión y de desarrollo económico.

Todo lo cual se hizo con inclusión social, “pensando en ti y no en mí”, y acudiendo a la intuición y a la creatividad.

Las cumbres con alcaldes –bien sea las generales, o las temáticas como las de infancia y adolescencia, pobreza e infraestructura, o las territoriales por provincias o subregiones– fueron una de las estrategias que tuvo el gobernador para reunirse con cada uno de los mandatarios del departamento. En ellas predominó la relación horizontal y la determinación de prioridades y propósitos conjuntos departamento-municipio.

“Ahora que está de moda el posconflicto, debemos verlo no como un mar de problemas, sino como una maravillosa oportunidad que los boyacenses tenemos para comprender, crecer y redimensionar el Estado”, afirma el gobernador.

Siguiendo con el departamento de Boyacá, durante los cuatro años de su mandato, Yuri Neill Díaz Aranguren<sup>48</sup>, alcalde de Tota en el período 2012-2015, recorrió una y otra vez, con su alcaldía inflable, las diez veredas que conforman el municipio boyacense.

El inflable, similar a los que se usan en las fiestas infantiles, era una versión de su oficina, en la que el mandatario, los miembros de su gabinete y otros funcionarios, 26 personas en total, atendían directamente las peticiones de los ciudadanos. En la entrada tenía un cartel que decía: “La alcaldía es mi vereda”.

Esta experiencia –sostiene– tuvo un impacto muy significativo para el municipio. “Lo más importante es que les devolvimos la confianza en la política. Acercamos lo público a todos los ciudadanos y les mostramos que no es tan fácil gobernar, que hay temas de presupuesto que resolver”, afirma el alcalde.

La idea surgió porque cuando visitaron las veredas del municipio durante la construcción del plan de desarrollo, toda la gente les decía: “¿Por qué no vienen

---

48 Yuri Neill Díaz Aranguren, alcalde de Tota (Boyacá) 2012-2015, ganador del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza y del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

más seguido?”. “La queja era que no los escuchaban, que solo los buscaban en época de elecciones”, explica el mandatario.

Decidieron hacerles caso. Mandaron a construir el inflable y con él empezaron las visitas. Dos meses y medio tardaban los funcionarios en recorrer todo el municipio y una vez terminaban, comenzaban un nuevo recorrido. Incluso, el alcalde destinó el miércoles exclusivamente para las veredas. Así lo llamara el gobernador, el alcalde no podía atenderlo porque estaba con los habitantes de su municipio.

Para él fue un enorme aprendizaje. “Una de las sorpresas fue encontrar los límites naturales del municipio. Conocer sus 232 kilómetros, conocer la potencialidad de cada vereda, los páramos, ir hasta los nacimientos de agua, escuchar las historias de los campesinos”, relata Yury Neill Díaz.

Recuerda, por ejemplo, que en alguna ocasión lo llevaron a conocer el lugar en donde ocurrió un accidente aéreo en los años ochenta. Aún se podían ver las turbinas del avión siniestrado. Y así, cada vereda, tenía sus propias historias y recuerdos que contar. Una privilegiada clase de historia y geografía del municipio.

Para Yury Neill Díaz, “lo más valioso fue poder conocer a toda la gente por sus nombres y sus apellidos, eso hizo que se convirtiera prácticamente en una familia”.

## 2.2 Conectar el territorio

La estrategia de desarrollo que planteó Juan Carlos Granados Becerra<sup>49</sup>, gobernador de Boyacá entre 2012 y 2015, para su departamento, estaba basada en el concepto de las siete maravillas.

El occidente del departamento, Villa de Leyva, el Nevado del Cocuy, Tunja, Paipa, la Laguna de Tota y el Piedemonte Llanero fueron las joyas de la geografía boyacense que la gobernación buscó conectar, a través de la construcción de vías secundarias y terciarias, para impulsar el turismo y mejorar las oportunidades de negocios de sus habitantes.

---

49 Juan Carlos Granados Becerra, gobernador de Boyacá 2012-2015, ganador del Premio Construyendo Sueños. Por la participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015 y finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de departamentos.

“Una naranja producida en el occidente de Boyacá puede no llegar al valor de 10 pesos. Una naranja, la misma, sin hacerle nada, puesta en Bogotá, puede valer los 1.000. El valor agregado de solo transportarla es de 1.000 %, sin ni siquiera transformarla”, explica el gobernante, quien fue reconocido por gestionar la construcción de las obras viales más importantes en la historia de Boyacá.

“Esas obras terminadas serán la posibilidad de que, a través de esta articulación de un elemento discursivo como el de las siete maravillas, se genere desarrollo agropecuario, turístico y ganadero y se aumente en la competitividad de los lugareños de cada una de estas latitudes de Boyacá”, dice el gobernador Granados.

Entre otros efectos, las obras iniciadas por su administración en el marco del Contrato Plan Boyacá permiten conectar el centro con el sur del departamento, lograr que los visitantes de Villa de Leyva puedan llegar en media hora a Moniquirá, en donde pueden practicar turismo de balneario y facilitar el acceso al Nevado del Cocuy y la Laguna de Tota.

Y como lo reconoce él mismo, esta era solo una estrategia discursiva para conectar a todo el departamento, pues las maravillas de Boyacá no son siete sino 123, que es el número de todos sus municipios. Porque al igual que ocurre en cualquier otro departamento, las posibilidades de desarrollo dependen de que sus maravillas no se queden ocultas, sino que se conecten con el resto del país. Así señala:

“En lo que tiene que ver con infraestructura vial siempre se recuerda una frase de un presidente americano que dijo que no sabía si los Estados Unidos hacían vías porque tenían plata o tenían plata porque hacían vías. Definitivamente, las vías tienen una relación directa con el progreso y yo creo que hoy lo entendemos en el departamento”.

En palabras del gobernador, los Contratos Plan son la estrategia más importante del gobierno nacional, que aúna esfuerzos de la nación, el departamento y los municipios con el propósito de articular el desarrollo a largo plazo, fortalecer la democracia y para darles competitividad, desarrollo y bienestar a las nuevas generaciones.

Horacio Serpa Uribe, como gobernador de Santander, tuvo que estar al frente de un departamento muy plural, lo que él denominó “tres escenarios distintos”. El primero, la zona andina, dominada por altas y escarpadas montañas, donde predomina el minifundio, y que hoy se ha convertido en el polo del turismo de aventura y de generación de valor en emprendimientos productivos gracias a su historia, cultura y paisajes; la segunda es el área plana correspondiente al valle del río Magdalena, en la cual se desarrollan las actividades agroindustriales, ganadería, extracción de minerales y explotación y refinación de hidrocarburos, y la última es el área metropolitana de Bucaramanga, donde habita casi la mitad de la población de Santander y en donde a pesar de los altos niveles de calidad de vida, también se registran fenómenos de informalidad y desempleo.

Lo anterior lo llevó a diseñar sus estrategias con base en un acercamiento entre las distintas regiones, a través de la integración de los dos grandes polos de desarrollo que giran alrededor de Bucaramanga y Barrancabermeja.

Por eso, otro de sus propósitos principales fue mejorar la infraestructura vial del departamento, que, como señala el gobernador Serpa, data de muchas décadas atrás, pero que, además, a causa de la ola invernal de 2010-2011 sufrió daños sin precedentes.

El gobierno seccional dio prioridad a las vías secundarias que unen los distintos municipios entre sí y a las carreteras troncales nacionales que cruzan el departamento. El plan vial incrementó en 33 % la red de carreteras secundarias pavimentadas, obras que tuvieron el gran obstáculo de la ola invernal. Para ello se atendieron vías secundarias en un 72 %, vías terciarias en un 19 %, vías urbanas en un 8 % y un 1 % en vías nacionales. Con la puesta en marcha del “Plan vial departamental de Santander 2009-2018” se tienen en ejecución la pavimentación de 200 kilómetros y la construcción de tres puentes de gran importancia.

Con este plan se identificaron seis ejes estratégicos para atravesar el departamento de oriente a occidente e integrar la Troncal del Magdalena o Ruta del Sol con la Troncal del Norte para reactivar las zonas turísticas con las zonas de producción y consumo, favoreciendo el uso adecuado y eficiente del transporte, brindando así mejores rendimientos para la movilización de pasajeros y carga por kilómetro. Estos ejes fueron: Corredor Aurífero y del Agua, Corredor Agroforestal y Energético, Corredor Eco-Turístico, Corredor de la Palma, Corredor del Folklore y el Bocadoillo y el Corredor de los Páramos y el Paisaje.

El tener una de las geografías más abruptas del país y contar con un conjunto de municipios alejados del principal polo de desarrollo, era un reto grande para la conectividad y la competitividad de Santander. Por eso, el plan tenía como propósito orientar eficientemente las inversiones en la Red Vial Secundaria y así mejorar los niveles de articulación entre redes viales, áreas productivas y mercados regionales, nacionales e internacionales.

Sin duda, “el mejoramiento de la infraestructura vial incrementará la productividad, la competitividad y el desarrollo de Santander, al producir efectos inmediatos en la reducción de costos de operación vehicular, tiempos de viaje, fletes y tarifas”, señaló en su momento el gobernador.

El plan vial departamental buscaba mejorar las carreteras a cargo del departamento dado que, de los 2.361,6 kilómetros, solo el 25,85 % estaba pavimentado y el 74,15 % restante se encontraba sin pavimentar. Para contrastarlo con anteriores administraciones, en Santander cada cuatro años se pavimentaban en promedio 32 kilómetros de vías secundarias. En los cuatro años de administración de Serpa se pavimentaron más de 225 kilómetros. Es decir, siete veces más. Adicionalmente se intervinieron 214 sectores en zonas estratégicas de vías terciarias con cemento rígido.

## 2.3 Valorar lo rural tanto como lo urbano

El municipio de Cucunubá (Cundinamarca) está conformado por 18 veredas que tienen un tesoro muy grande: “Los niños, niñas y jóvenes”. Por ellos es que la administración de la alcaldesa Sandra Liliana Jara Alonso<sup>50</sup> ha podido llevar sus diferentes programas y proyectos a zonas apartadas a las que antes no se llegaba.

Con la gobernación de Cundinamarca, se han creado escuelas de formación deportiva y cultural cuya esencia es que toda la familia se sienta partícipe. El principal resultado es que los padres de familia se han motivado para que sus hijos construyan un proyecto de vida. Esto se ha realizado con una planificación detallada para cumplir las metas trazadas las cuales siempre giraron en torno a la familia y la unión en torno a los valores.

---

50 Sandra Liliana Jara Alonso, alcaldesa de Cucunubá (Cundinamarca) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

La clave, según la alcaldesa Jara, es no olvidar que todos, desde el campesino que vive en la última vereda hasta el funcionario de la alcaldía, hacen parte de un mismo municipio y deben tener acceso a toda la oferta institucional para que el bienestar y desarrollo sea real.

“Como alcaldesa, mi mayor anhelo es cumplir los sueños de todos los niños, no importa dónde vivan. A ellos les brindamos, mediante la ocupación del tiempo libre, un espacio de amor, confianza y alegría, lo cual hace que cada día sea un engranaje en torno a la familia”, dice la mandataria.

Como parte de ese reconocimiento de su propia cultura por parte de los habitantes de Cucunubá, la alcaldía promovió la celebración del Día del Niño, en la que niños y niñas de todas las veredas se pusieron el pueblo de ruana, es decir, desfilaron por sus calles, vestidos con ruanas hechas en material reciclable y divirtiéndose con juegos tradicionales como el yoyo, la coca y el trompo, mientras que los adultos se encargaban de decorar sus casas con imágenes propias de su cultura. Explica la alcaldesa:

“Este gran trabajo en equipo con la comunidad y la creatividad de sus habitantes en las fachadas de sus casas resaltó que la labor de nuestros ancestros sigue viva en los niños y niñas e hizo que vivieran un día mágico alrededor de los juegos y concursos organizados para ellos”.

Pesca (Boyacá), por su parte, es un municipio cuyo territorio, en un 70 %, es rural. Eso fue algo que tuvo muy en cuenta Carlos Arturo Ramírez Bayona<sup>51</sup>, alcalde en el período 2012-2015, en la implementación de su plan de desarrollo. Pensando en los habitantes de ese sector, en donde se cosecha el maíz, la papa, la arveja y el trigo y se cría un ganado vacuno de calidad, el alcalde Ramírez impulsó obras como la conexión vial de Pesca con su región circundante y la pavimentación de 11,8 kilómetros para facilitar la comunicación y el comercio, fundamentales para el desarrollo municipal.

Así mismo, avanzó en la legalización de 35 acueductos veredales con la obtención de licencias ambientales y la gasificación de los hogares pescanos.

---

51 Carlos Arturo Ramírez Bayona, alcalde de Pesca (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

El mandatario consolidó un plan de gobierno basado en un estilo de liderazgo, “dado a la gente y de la mano con la comunidad”, que dignificó la calidad de vida de los pescanos, tanto en los nueve barrios que componen su núcleo urbano como en las 21 veredas de la parte rural. Eso sí, con la atención especial de las comunidades que viven en esta área, que tradicionalmente han sido mayoría y, por consiguiente, la fuerza económica y cultural del lugar.

## 2.4 Cuidar los recursos naturales

Puerto Colombia (Atlántico), ubicado a solo 13 kilómetros de Barranquilla, es reconocido por su centenario muelle, que en su momento fue el segundo más largo del mundo, con más de 1.200 metros de extensión, pero que se ha ido cayendo a pedazos por la falta de mantenimiento y la acción del mar.

Martha Patricia Villalba Hodwalker<sup>52</sup>, alcaldesa entre 2008 y 2011, buscó incentivar el turismo y la recreación en el municipio durante su administración, pero tenía claro que para lograrlo era necesario, primero, proteger sus playas. Es decir, cuidar el entorno que caracteriza al municipio, para poder realizar en él unas actividades turísticas sostenibles.

Con ese fin, su alcaldía, dentro de su eje estratégico “Puerto para disfrutar”, diseñó un proyecto marco de intervención y recuperación ambiental del municipio que incluyó, entre otros, la construcción de vías de acceso a las playas, de espolones y rellenos de arena para recuperar la sedimentación y la canalización de Arroyo Grande, un afluente que atraviesa todo el municipio y desemboca en el mar.

Además, se capacitó, con ayuda del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a más de 200 pescadores, para que pudieran presentar sus proyectos productivos ante el gobierno nacional.

La administración de Martha Villalba trabajó en la protección, la conservación y el mejoramiento de los sectores turísticos, minero, hídrico y forestal; así como en la protección y conservación de los humedales y en la limpieza de los arroyos que atraviesan el municipio y de las playas, de la mano de la comunidad, en

---

52 Martha Patricia Villalba Hodwalker, alcaldesa de Puerto Colombia (Atlántico) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

capacitaciones para tener una mejor interacción con la naturaleza y un mayor sentido de pertenencia sobre el cuidado del litoral.

Martha Villalba, quien actualmente es representante a la Cámara por el departamento de Atlántico, ha llevado la experiencia de su municipio a nivel nacional. Al respecto señala:

“Desde mi actuar público, siempre he querido promover la competitividad de los entes territoriales desde el enfoque ambiental. Al haber tenido la posibilidad de ser alcaldesa de Puerto Colombia, identifiqué que a pesar de que el país cuenta con muchos sistemas de información, atención y prevención, así como con muchos planes de gestión y prevención, esto no ha sido suficiente para la preservación de nuestras playas”.

Por esa razón, ha promovido la aprobación de un proyecto de ley, que aún sigue su curso en el Congreso, que busca regular el ordenamiento, la preservación y el uso sustentable de las áreas marinas y costeras.

“Nuestro interés siempre ha sido el de que se propenda por la seguridad habitacional y el bienestar y desarrollo de las poblaciones asentadas en los municipios ribereños y costeros desde una educación y ejecución ambiental planificada, y en ello trabajamos hoy”, afirma la alcaldesa Villalba.

Para la recuperación del muelle de Puerto Colombia, largamente esperada por los porteños, se avanza ya en un proceso de licitación a cargo de la gobernación de Atlántico y el Fondo Nacional de Turismo, con el fin de que muy pronto comiencen las obras.

Y así como los mandatarios de ciudades costeras deben preocuparse por las playas, los de zonas montañosas deben proteger los páramos.

Carlos Arturo Ramírez Bayona, alcalde de Pesca (Boyacá) entre 2012 y 2015, hizo precisamente eso. Amparado en una decisión de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), adquirió un predio de 70 hectáreas, clave para salvar el ecosistema de la zona.

En este predio, que hace parte de una reserva natural declarada por la autoridad ambiental, nacen tres quebradas que dan origen al río Pesca, afluente del

río Tota y el Chicamocha. En él hay frailejones de más de dos metros de altura, pero algunos campesinos lo utilizaban para pastar allí su ganado. Estaba en manos de propietarios privados, que ni siquiera vivían en Pesca. “Cuando la gente no ve que un terreno tiene dueño, se mete al predio y pastorea”, explica el alcalde.

Con la compra del predio, la alcaldía pudo cercarlo apropiadamente y ahora sirve para cuidar el agua que consumen los habitantes de Pesca y otros municipios de la zona.

De esta manera, con el programa “Cultivando agua para el desarrollo. El cuidado del medioambiente, nuestro compromiso”, la administración del alcalde Ramírez implementó acciones para la protección del medioambiente y las prácticas agropecuarias responsables, así como para la conservación de las zonas de páramo del municipio, logrando así ecosistemas sostenibles, libres de minería, actividades agrícolas y ganaderas.

Además, se realizaron las siguientes acciones: educación ambiental, con el fin de crear conciencia del ecosistema paramuno; procesos de restauración que se materializaron con la siembra de especies nativas, además de la compra de tres predios de importancia hídrica.

Por su parte, Horacio Serpa Uribe, gobernador de Santander, con el fin de mejorar y garantizar el suministro de agua potable, realizó la reforestación de cerca de 1.450 hectáreas en zonas de protección de microcuencas que abastecen los acueductos de 49 municipios del departamento. Y en alianza con las corporaciones autónomas de la región y la Unidad de Parques Nacionales cofinanció los proyectos de protección de áreas de especial importancia biológica.

En el plan de desarrollo “Santander incluyente” se incorporó el manejo integral de aguas, desde la preservación de las zonas de recarga hídrica y acuíferos, el tratamiento del agua potable, su utilización para el servicio humano y el posterior vertimiento a los ríos, en forma ambientalmente adecuada, con el fin de contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos, con la perspectiva de protección de la salud, protección ambiental y consideración del recurso hídrico como eje estratégico para el desarrollo.

También se cofinanciaron los proyectos de protección de áreas de especial importancia biológica (cuencas de los ríos Sogamoso y Lebrija, Sistema Regional de Áreas Protegidas, Plan de Manejo del Distrito de Manejo Integrado (DMI) Guantiva-La Rusia, Plan de Ordenación Forestal, Ciénagas de San Silvestre y

Cachimberos, etc.), en asocio con las Corporaciones Autónomas Regionales y la Unidad de Parques Nacionales.

En materia de vertimientos líquidos, la gobernación de Santander apoyó varios proyectos de alcantarillados y tratamiento de aguas residuales, entre los que se destaca la cofinanciación de la Planta de Santuario, en Piedecuesta, que permite tratar las aguas servidas de toda la población y tiene capacidad para el tratamiento de los residentes en el Macroproyecto Pienta.

Pero fue la defensa del páramo de Santurbán la intervención más importante en la gestión integral del agua al emitir un concepto negativo para el proyecto minero a cielo abierto que estaba previsto en la zona, concepto que fue acogido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

Para el alcalde de Monterrey (Casanare) 2008-2011, Nelson Benjamín Barreto Vaca<sup>53</sup>, la protección de las fuentes hídricas también fue una prioridad. Para ello, en el marco de su plan de desarrollo “La voz de un pueblo”, su administración compró 2.000 hectáreas en los nacimientos de los ríos Túa, Cacical y el Vegón, con el fin de garantizar el control de la tala indiscriminada, las quemas y el vertimiento de aguas residuales en dichos afluentes.

Adicionalmente, en el municipio se construyó la planta de tratamiento de agua residual para la primera línea del casco urbano. En varios centros poblados se construyeron las redes del alcantarillado con su respectivo sistema de tratamiento de aguas residuales para evitar la contaminación de las fuentes hídricas.

Permanentemente se hacía control de las concesiones de agua otorgadas por Corporinoquia a las empresas petroleras para controlar la captación y evitar que un consumo exagerado afectara a los demás habitantes del municipio. Como dice el alcalde: “El pueblo, a cuidar su agua”.

El propósito de la administración del alcalde Barreto era garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a toda la población, ya que, cuando llegó a su cargo, buena parte del municipio no contaba con ellos. Para ese fin, se apoyó en convenios con la gobernación del Casanare y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), que permitieron ampliar la cobertura del servicio y llegar, al final de su mandato, a un cubrimiento del 90 % en su parte rural.

---

53 Nelson Benjamín Barreto Vaca, alcalde de Monterrey (Casanare) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

Como lo explicó el alcalde:

“Nuestra gestión se diferencia por haber logrado la aprobación de proyectos de inversión de gran impacto para la comunidad, los cuales se gestionaron ante la gobernación de Casanare, Ecopetrol y las empresas petroleras. Estos proyectos han permitido mejorar considerablemente la prestación de los servicios de educación, acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial y vías urbanas y rurales”.

## 2.5 Municipios preparados frente al riesgo

San Juan de Pasto es un municipio de aproximadamente 400.000 habitantes, con una excelente ubicación geopolítica que lo convierte en un punto de interrelación entre los ecosistemas Andino, Pacífico y Amazónico. El volcán Galeras, como cerro tutelar, y el Carnaval de Negros y Blancos constituyen los símbolos paisajísticos y cultural de la identidad de Pasto ante el país y el mundo.

Desde hace varios años, Pasto muestra significativos avances en la construcción de un modelo de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible. Esta concepción del desarrollo, adoptada en los dos últimos planes de gobierno, es una visión humanista porque coloca como su objetivo trascendente al ser humano, en estrecha interdependencia con la naturaleza. Un ser complejo, con múltiples necesidades biológicas, materiales, sociales, culturales y afectivas.

El plan de desarrollo del período 2004-2007 del alcalde Raúl Delgado Guerrero<sup>54</sup> se fundamenta además en la perspectiva de los derechos humanos y en las metas del milenio, y se plantea como finalidad la construcción, mediante un esfuerzo colectivo de largo aliento, de un “Pasto mejor”, concebido como “un Pasto capaz de brindar las oportunidades que la gente requiere para levantar sus proyectos de vida en dignidad. Un Pasto seguro, bonito y acogedor. Promotor y líder del desarrollo regional, orgulloso de sus raíces y sus valores, pero abierto al país y al mundo. Un Pasto de ciudadanas y ciudadanos participantes que quieren y cuidan su ciudad y su entorno natural”.

54 Raúl Delgado Guerrero, alcalde de San Juan de Pasto (Nariño) 2004-2007, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 200.001 y 500.000. Posteriormente se desempeñó como gobernador de Nariño en el período 2012-2015 y fue finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en la categoría de departamentos 1 (E 1 y 2).

El modelo de gobernabilidad democrática, en proceso de consolidación, se basa en tres componentes principales: participación ciudadana, ética y eficiencia de lo público y articulación de los actores estratégicos del desarrollo económico, social y cultural a nivel local.

Precisamente en este período de gobierno, el volcán Galeras, ubicado a 9 kilómetros al occidente de la ciudad, registró uno de los mayores momentos de actividad de su historia reciente. Después de más de 50 años de inactividad, que culminaron en 1989, el volcán llegó a registrar 17 erupciones en cinco años, entre 2004 y 2009.

El alcalde Delgado tuvo que hacer frente a esta situación de amenaza, que ponía en riesgo a miles de personas, sin que muchas de ellas fueran conscientes de ello, porque estaban acostumbradas a convivir con el volcán y le habían perdido el temor.

En concordancia con la concepción de desarrollo humano sostenible, la emergencia derivada de la reactivación del volcán Galeras se enfrentó con base en los siguientes criterios: la vida humana como el mayor valor a proteger; información pública, objetiva y transparente; participación y organización como soporte de la respuesta de la comunidad; coordinación interinstitucional entre los distintos niveles del Estado y los organismos de socorro; y decisiones tomadas teniendo siempre como referencia el mapa de amenazas, el plan de contingencia para el manejo de eventos volcánicos y la información del Observatorio Vulcanológico del Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas), hoy Servicio Geológico Colombiano.

“La protección de la vida y la integridad de las personas en riesgo por una amenaza natural debe constituirse en un principio no negociable, así con ello no estén de acuerdo las propias comunidades afectadas”, afirma Raúl Delgado, quien realizó campañas educativas para que la comunidad estuviera lista ante cualquier eventualidad y creó comités veredales para que los habitantes de la ciudad participaran en las actividades de prevención. Y agrega:

“Es totalmente indispensable involucrar a la comunidad y sus líderes en la formulación y ejecución de los planes de emergencia, especialmente en uno de sus componentes más delicados, como es el de la evacuación preventiva. Deben valorarse el conocimiento y las recomendaciones técnicas y científicas, pero también el conocimiento y la experiencia popular”.

Como alcalde también lideró la creación de alberges confortables y dignos e inició la construcción de soluciones de vivienda, porque el volcán obligaba al reasentamiento de numerosas familias. Por eso, señala que “a nivel de la administración municipal, el alcalde debe asumir personalmente el liderazgo institucional frente a la emergencia”.

Si de un balance general con relación a los principales logros de su administración se trata, hay que citar dos: primero, la consolidación de un esfuerzo colectivo para construir un modelo de gobierno participativo, ético, eficiente y con profundo sentido humano, que registra importantes resultados en los campos social, infraestructural, ambiental y económico, lo mismo que en convivencia, urbanismo y cultura ciudadana, y, segundo, el fortalecimiento de una cultura de gestión del riesgo frente a la emergencia volcánica derivada de la reactivación del volcán Galeras, que el gobierno local manejó teniendo como premisa innegociable el salvaguardar la vida y la integridad de las personas por encima de cualquier otra consideración. Todo lo anterior en el marco de su programa “Pasto previene”.

Una de las situaciones que puso a prueba en mayor medida la capacidad de respuesta de los mandatarios locales y regionales en esta última década fue la emergencia invernal que vivió el país a finales de 2010. En este caso, los destrozos no afectaron a una ciudad, sino a buena parte del país: según cifras del DANE, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)<sup>55</sup>, más de 2,3 millones de personas resultaron damnificadas en 756 municipios de 29 departamentos.

El Atlántico fue uno de los departamentos más afectados. El rompimiento de la carretera paralela al Canal del Dique dejó unas 158.000 personas damnificadas, equivalentes al 15 % de todas las afectadas en la costa.

Eduardo Verano de la Rosa<sup>56</sup> era gobernador en ese momento. Inspirado en una frase que escribió una niña de Sabanalarga (“Nada será igual, todo va a ser mejor”), asumió el compromiso de que todo lo que se construyera para reponer lo que se había perdido en las inundaciones, las escuelas, las vías y el equipamiento urbano, etc., debía ser mejor que lo que existía antes. Con respecto al funcionamiento de la institucionalidad del departamento, el gobernador Verano afirmó:

55 IGAC, Ideam, DANE, Reporte final de áreas afectadas por inundaciones 2010-2011, 30 de agosto de 2011.

56 Eduardo Verano de la Rosa, gobernador de Atlántico (2008-2011), preseleccionado del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011 en la categoría de departamentos.

“La gobernación del departamento trabajó de manera mancomunada en la superación de la emergencia, sin descuidar las metas trazadas en su plan de desarrollo. El 30 de noviembre de 2010 se puso a prueba la capacidad institucional. Esa misma noche se instaló la Sala de Crisis, un organismo consultor con funciones ejecutivas para tomar decisiones certeras y ágiles, en el que participaban día y noche los secretarios del despacho con los organismos de socorro, mientras se paliaban los efectos de la emergencia. De allí se dio paso, con el concurso de la Dirección de la Gestión del Riesgo, al fortalecimiento del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (Crepad) del Atlántico y de los Copas municipales, quienes estuvieron a la vanguardia de las necesidades de los afectados motivando una cultura de atención y prevención en las comunidades locales”.

El aporte de la empresa privada fue esencial para que la reconstrucción pudiera hacerse, sin abandonar la implementación del plan de desarrollo, que ya venía ejecutándose, pues al gobernador le quedaba un año de mandato.

“Los recursos siempre serán insuficientes, pero la voluntad de nuestros funcionarios, de nuestros empresarios, de las personas del común fue más fuerte que el invierno y por eso pudimos atender a todas y a cada una de las personas afectadas”, dijo el gobernador.

Con respecto a las enseñanzas de esta situación de riesgo, el gobernador señala que, pese a la solidaridad y el compromiso demostrado por la administración departamental, nacional y de la sociedad civil, se evidenció la necesidad de contar con una institucionalidad permanente para la atención y prevención de desastres tanto a nivel departamental como municipal, dotada de instrumentos de capacitación y de recursos económicos permanentes. De otra parte, se hizo imperativo asumir un mayor compromiso en la regulación del uso de suelo de sus respectivos territorios.

Igual le ocurrió al gobernador de Cundinamarca para el mismo período, Andrés González Díaz<sup>57</sup>, para quien la adversidad que sufrió su departamento durante el terremoto del 24 de mayo de 2008, que azotó el oriente del

---

57 Andrés González Díaz, gobernador de Cundinamarca (2008-2011), finalista de los premios Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales, Mejores Gobernantes contra la Pobreza y Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de departamentos.

departamento, y la ola invernal de 2010-2011 pudo ser sorteada a partir de una política y una fuerza colectiva.

“La naturaleza nos recordó las consecuencias terribles de todos nuestros errores: la inapropiada ocupación del suelo, la invasión de nuestros humedales, la inadecuada planeación de nuestros municipios y las malas prácticas productivas”, afirmó el gobernador González en su momento.

Con respecto a la respuesta que se dio desde la gobernación de Cundinamarca a la ola invernal, el gobernador Andrés González señala que, desde el principio de su administración, en el año 2008, se modernizó la institucionalidad, pasando de una oficina a una unidad administrativa para la prevención y atención de desastres, con autonomía administrativa y presupuesto propio, para mayor reacción y movilidad. No obstante, esta resultó insuficiente ante la dimensión del desastre y por eso tuvieron que crear nuevos instrumentos, entre los cuales se destacan los siguientes:

“Se acudió a una coordinación directa con la Presidencia de la República y varios ministros para la primera emergencia presentada en el municipio de Mosquera. La institucionalidad existente se complementó con entidades como el batallón de desastres, con apoyo de helicópteros; los alcaldes; la Cruz Roja; Bomberos; la Policía Nacional, con más de 1.000 hombres; la Defensa Civil; la Armada Nacional, que aportó lanchas pirañas, la administración distrital y la empresa privada, entre otros. Se instó a una política de regulación de embalses que no estuviera orientada hacia el punto de vista energético, sino de regulación de agua. Se conformó una instancia superior al Crepad. Con las CAR, Cormagdalena y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo de Bogotá (EAAB) se expidieron decretos dando instrucciones en cada sector. Se conformó un grupo especial de vigilancia para la regulación hídrica del río Bogotá y se expidió un decreto creando el comité de regulación del río”.

Como respuesta a esta ola invernal, por primera vez se implementó en el departamento de Cundinamarca el esquema denominado Sala de Crisis, que permitió la atención a cerca de 50.000 familias (160.000 personas) afectadas por el invierno en los 116 municipios. La estrategia de socorro fue adoptada por decreto y facilitó la consolidación de la información, la orientación de la ayuda humanitaria, el seguimiento de los recursos y la ejecución de obras. Finalmente,

se propuso la reingeniería total al sistema ambiental, que parte de la del Ministerio de Ambiente, la reestructuración de las CAR y la competencia para la regulación del uso del suelo desde el punto de vista regional y no municipal, como actualmente se hace.

Entre las lecciones que esta situación le dejó al gobernador González están las siguientes:

“Se evidenció la necesidad de crear un vínculo efectivo y eficiente entre la administración pública y la comunidad científica, con el propósito de generar conocimiento en torno a la naturaleza de las catástrofes y la forma más adecuada para su prevención y atención. De igual forma, se constató el papel fundamental que juega la construcción de un verdadero vínculo de confianza y compromiso con la comunidad para que esta atienda de manera oportuna las disposiciones de la administración cuando se presentan situaciones de desastre. Se identificó la importancia de contar con redes eficientes para la atención de desastres y la articulación interinstitucional para el desarrollo de estrategias efectivas para la mitigación de las contingencias enfrentadas. La importancia de contar con instituciones e instancias con la capacidad técnica y la tecnología necesarias para dar respuesta a los desafíos de sucesos como el enfrentado, como fue la implementación de la Sala de Crisis, como instancia permanente en los procesos de atención a la población damnificada y seguimiento a los procesos posteriores a la superación de la emergencia”.

En el departamento de Boyacá, si bien la presencia de eventos catastróficos no fue elevada en el invierno de 2010, la institucionalidad del momento se acomodó a las exigencias y atendió las situaciones calamitosas en coordinación con las alcaldías afectadas. Para los eventos de 2011 se actuó de forma preventiva a partir de los reportes del Ideam y se reaccionó en términos de alertas y activación de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (Clo pads) con anticipación, de manera tal que cuando sucedieron los nuevos eventos calamitosos se tenía una ruta de trabajo.

Según comenta el entonces gobernador José Rozo Millán, en el ámbito departamental no fue complicado operar mecanismos como el Puesto de Mando Unificado Departamental (PMUD). En un 60 % de los municipios afectados se brindó asesoría en la conformación, operación y distribución de responsabili-

dades a través del PMUD, para neutralizar la tendencia a centrar en cabeza del alcalde toda la problemática y su solución.

Además, en el departamento se complementó la institucionalidad existente, estableciendo responsabilidades concretas en los integrantes del gabinete, para coordinar y apoyar la labor local desde el ámbito provincial y como medio de articulación inmediata con el PMUD. También se establecieron mesas interinstitucionales de seguimiento y coordinación en las dos zonas más afectadas por las inundaciones, la cuenca alta del río Chicamocha y el Valle de Chiquinquirá, afectado por el desbordamiento de la Laguna de Fúquene, a través de las cuales se establecieron planes de trabajo para la recuperación de dichas zonas.

Para el gobernador, esta emergencia dejó como enseñanza que el trabajo en equipo es factible y da resultados, tanto dentro de la administración departamental como en la articulación de esta con los municipios y con los actores del Sistema de Atención y Prevención de Desastres.

“Ello exige liderazgo, coordinación, especialización de responsabilidades, división del trabajo, exigencia, compromiso, gestión de información, partición y rendición de cuentas.

También se puso de manifiesto que el trabajo previo sobre el mantenimiento, arreglo y tratamiento de las obras de arte de la infraestructura vial es pertinente y evitó una mayor afectación. El mejor constructor es el verano y el mejor interventor es el invierno. Tanto para los mandatarios locales como para la sociedad, se evidenció que hay un tratamiento y una intervención indiscriminada sobre el territorio, por deforestación, obras de cualquier tipo y en cualquier sitio, agotamiento y desertificación de suelos, invasión y construcción en las rondas, desecación de áreas de amortiguación, entre otros, cuyas secuelas se evidencian en el invierno por el descontrol de las aguas. Hay que recuperar la cultura del ordenamiento del territorio y sus atributos ambientales, del manejo adecuado de las aguas desde su nacimiento y con las tecnologías a la escala adecuada, de recuperar y mantener las zonas de amortiguación, de construir de acuerdo con las condiciones del suelo, así como de la previsión social para manejar situaciones calamitosas con las menores afectaciones posibles. En términos sociales, se puso de manifiesto la atención humanitaria inmediata, que refleja la necesidad de fortalecer la afectación del riesgo psicosocial, que se debe

incorporar como labor sistémica y estructurada. Teniendo en cuenta que, en eventos de lenta recuperación, el sistema es frágil, deben acompañarse la recuperación de infraestructura y la recuperación del tejido social. En términos económicos se evidenció que la población en pobreza extrema, la más afectada, no cuenta con mecanismos de protección y recuperación, pues por lo general no son usuarios de los sistemas crediticios y bancarios y los mecanismos financieros institucionalizados se orientan a la población que sí está dentro de dichos sistemas”.

Ahora que el cambio climático es una realidad cada vez más tangible, alcaldes y gobernadores tienen la responsabilidad de preparar sus territorios para los efectos de lo que puede venir.

Gustavo Wilches Chaux, experto en medioambiente y gestión de riesgo, ha advertido que, salvo contadas excepciones, la gestión del riesgo y el cambio climático son temas que ocupan un lugar marginal en los programas de gobierno de las administraciones locales.

“...cuando el tema se mencionaba en un escenario político-electoral, era más por un requisito formal que por que constituyera un eje de la visión del territorio que poseían quienes aspiraban a gobernarlo. La educación, sensibilización y formación de públicos debería haber aportado por lo menos unos elementos mínimos para que los equipos que dirigían las distintas campañas de aspirantes a ocupar cargos de elección popular hubieran desarrollado capacidades para la interpretación y la propuesta en el tema climático y para su inclusión en los programas de gobierno. En algunos casos sí fue así, pero, como ya se dijo, fueron la excepción”.<sup>58</sup>

Que este tema haga parte de su agenda, porque han adquirido conciencia de su importancia y no por un interés electoral, es una de las mayores responsabilidades que tienen alcaldes y gobernadores.

---

58 Gustavo Wilches-Chaux, “Desastres por extremos climáticos: ¿estamos preparados en Colombia?”, en *Razón Pública*, abril de 2017.

## 2.6 Conocer su terruño

“Asumir la tarea de gobernar un municipio no es labor fácil cuando hay desconfianza, desesperanza e incredulidad”, señala Víctor Libardo Ramírez Fajardo<sup>59</sup>, alcalde de Popayán 2004-2007. Por eso, el mandatario, enamorado de la historia, de las raíces culturales y de los ancestros de su ciudad natal y con el fin de fomentar y defender la memoria payanesa, tierra fundada en 1537 por Sebastián de Belalcázar, tomó como una de sus primeras decisiones la creación de la Cátedra Popayán, en los planes educativos institucionales de planteles educativos oficiales del sector urbano y rural.

La Cátedra Popayán, como estrategia educativa necesaria y pertinente, estuvo implícita en su programa de gobierno y posteriormente en su plan de desarrollo denominado “La Carta Ciudadana”, convirtiéndose posteriormente en política pública del sistema educativo local con énfasis en la construcción de identidades culturales y la ciudadanía activa. Eso hizo exigible su aplicación por todas las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles de preescolar, básica, media y superior, formal y no formal, ubicadas en Popayán.

Esta herramienta pedagógica, liderada por la Secretaría de Educación, contó con el apoyo de Unicef y buscaba el mejoramiento de la calidad de la educación en la ciudad, a través de una investigación y un estudio profundo de la historia de Popayán, sus personajes, tradiciones, idiosincrasia, paisajes, gastronomía, entre otros.

Al respecto, el alcalde manifestó:

“En todo el proceso de construcción de la misma buscamos contribuir al fortalecimiento de una educación comprometida con un cúmulo de valores fundamentales para la convivencia social, la ciudadana, las identidades y diversidad cultural, el respeto por los derechos fundamentales, las competencias ciudadanas, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso; las prácticas democráticas de la participación de acuerdo a las exigencias del entorno local, regional, nacional e internacional.

---

59 Víctor Libardo Ramírez Fajardo, alcalde de Popayán 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 200.001 y 500.000 habitantes.

Hoy la ciudad tiene como resultado positivo la configuración de la Cátedra Popayán, como política pública para la construcción de una educación pública y privada fundamentada en la construcción de las identidades culturales y la ciudadanía activa en el municipio de Popayán, departamento del Cauca, mediante la expedición del decreto reglamentario n.º 00011 del 23 de enero de 2007”.

Esta cátedra ha llevado a plasmar una serie de estrategias demostrables como los lineamientos de políticas públicas socializados e implementados en el sistema educativo local; las publicaciones editadas y distribuidas entre las comunidades educativas; los presupuestos anuales definidos y aprobados; su inserción permanente en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y en los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), respectivamente; los diplomados de formación para docentes y estudiantes; los medios de comunicación comerciales y comunitarios utilizados, ya sea escritos, radiales, de televisión e internet, y su vinculación proactiva en la Universidad del Cauca y las instituciones privadas de la básica, media y superior, entre otras.

## Capítulo 3

---

# No improvisar

---

Un líder carismático, que inspire con sus ideas y tenga una oratoria poderosa puede ser un buen candidato a un cargo de elección popular, pero si no sabe cómo traducir lo que propone en acciones concretas y legítimas de la administración, lo más probable es que no será un buen gobernante.

Esta es una de las principales enseñanzas que le ha dejado a Colombia Líder su trabajo con mandatarios locales en los últimos diez años: un buen alcalde o un buen gobernador debe por supuesto ser un líder, con la capacidad de movilizar a su población, pero si carece del conocimiento y la destreza técnica que exige el manejo del Estado, seguramente enfrentará muchas dificultades en el desempeño de su cargo.

Gobernar en Colombia no es fácil. En la maraña de artículos, literales e incisos que componen nuestra normatividad, es muy común que en la celebración de un contrato público o la puesta en marcha de una determinada política, aun cuando se actúe de buena fe, se cometan errores que pueden terminar en una investigación penal o disciplinaria.

Por eso, el alcalde o el gobernador deben tener una preparación suficiente para el servicio público y contar con un equipo que la tenga.

Quienes han desempeñado el cargo reconocen lo valioso que fue contar en su administración con personas que sabían construir un plan, estructurar un proyecto, definir unos indicadores. Quienes no tenían ese apoyo sufrieron más de un dolor de cabeza y pagaron el costo de esa inexperiencia.

Pero lo más importante es que el ejercicio del cargo no sea fruto de la improvisación. En los últimos años, Colombia ha avanzado mucho en el desarrollo de una planeación participativa, en todos los niveles, que busca evitar que las administraciones se embarquen en elefantes blancos o apunten a objetivos que no satisfacen realmente las necesidades de la comunidad.

Hoy en día, lo primero que debe hacer un alcalde o un gobernador cuando llega a su cargo es definir, con la participación de todos los habitantes de su territorio, el plan de desarrollo que va a orientar su trabajo durante los cuatro años de su administración.

El plan no nace de la noche a la mañana. Debe estar basado en el programa de gobierno que inscribió al presentar su candidatura y es por él que tendrá que responder, ante una eventual revocatoria de su mandato, en caso de que no lo cumpla.

La participación de la comunidad, además, no busca simplemente cumplir un requisito. Los gobernantes que han sabido aprovechar mejor esta herramienta han mostrado que muchas de las mejores políticas provienen a veces de ideas de los propios ciudadanos. ¿Quién puede conocer mejor cuáles son sus necesidades que los habitantes de una comunidad? Un buen mandatario debe gobernar con la gente. Para Álvaro Berdugo:

“Después de tener un plan lo que se trazan son los proyectos. Los proyectos que construirían, que lograrán ese objetivo y en estos también es evidente la necesidad de que participe la sociedad, puesto que cada territorio, dijéramos cada barrio si se refiere a una ciudad, tiene necesidades diferentes, sentires diferentes, formas de pensar diferentes.

Una vez trazados y formulados los proyectos, lo que se debe hacer es desarrollarlos, y en su desarrollo es indispensable el seguimiento en su ejecución. Y en este campo también es indispensable la participación de los ciudadanos.

Vemos pues cómo en cada momento del gobierno, ya sea desde la definición del objetivo, desde trazar el plan, desde formular los proyectos, desde hacerles seguimiento, son necesarias la información y la retroalimentación que les da la sociedad, sus ciudadanos”.

Y se requiere, además, que este plan de desarrollo se fundamente en indicadores y líneas de base actualizadas y certeras que permitan poder tomar decisiones correctas y no improvisar.

Una vez aprobado, el plan no es un documento para guardar en una biblioteca. Al contrario, el seguimiento que se haga de él es lo que lo hace más importante. ¿Se cumplieron las metas previstas? ¿Se llevaron a cabo las inversiones ordenadas por él?, es la evaluación que deben hacer permanentemente los organismos de control, los medios de comunicación y todos los ciudadanos.

Y el más interesado en que se haga esta evaluación debe ser el mismo alcalde o gobernador. Es la forma en que puede saber si sus políticas están obteniendo el efecto esperado o si es necesario hacer un cambio de rumbo. Ocultar la realidad o ‘maquillarla’ lo único que logra es que la administración pierda la oportunidad de encontrar la forma de hacer un mejor trabajo.

### **3.1 Tener un buen programa de gobierno**

Sin duda un buen plan de desarrollo parte de un buen programa de gobierno. Y esta fue la razón que hizo que la gobernación de Antioquia para el período 2012-2015 obtuviera el primer lugar en el Premio Mejores Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales.

Para el entonces gobernador, Sergio Fajardo Valderrama, además de un buen programa de gobierno, el trabajo en equipo era fundamental para convertir ese programa en un excelente plan de desarrollo, que reflejara todas las expectativas de la comunidad con respecto a la administración, pero que además planteara ideas claras sobre el desarrollo del departamento.

Uno de sus principios era “hay que planear para no improvisar” y si se tiene el mejor plan de desarrollo, “tenemos la certeza de que haciendo las cosas que estamos haciendo, vamos a obtener los mejores resultados”.

El plan de desarrollo “Antioquia, la más educada” tiene una visión estratégica soportada en la educación como motor del desarrollo, la transparencia y la legalidad como principios de las intervenciones públicas y la intervención en el territorio, garantizando la sostenibilidad y sustentabilidad. Así como una cohe-

rencia reflejada en los principios, las estrategias y el desarrollo de los programas y proyectos y su respectiva asignación presupuestal.

Más allá de programas y proyectos, el plan de desarrollo identifica indicadores, territorializa los problemas y las propuestas y se compromete con la evaluación y el seguimiento al mismo, todo dentro de los principios de transparencia en la gestión pública.

En este ámbito, la participación ciudadana era fundamental desde el programa de gobierno del aún candidato. También lo fue en el proceso de formulación del plan con los ciudadanos y alcaldes de los municipios desde cada una de las subregiones; la participación del Consejo Departamental de Planeación de Antioquia con sus aportes y sugerencias; y el amplio debate dado, desde toda la propuesta programática, con los diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia. Todo este proceso con el compromiso en la gestión por resultados y con el fin de impulsar el desarrollo local, la generación de confianza, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas de cara a los ciudadanos.

El programa de gobierno del alcalde de Melgar (Tolima) 2012-2015, Gentil Gómez Oliveros<sup>60</sup>, fue concebido bajo la prospectiva del desarrollo integral que requería el municipio. Luego, durante la construcción del plan de desarrollo, se incorporó un componente estratégico fundamental para que, a partir del diagnóstico efectuado en conjunto con la comunidad en 64 encuentros comunales, mediante la definición de dimensiones del desarrollo, se realizara un concienzudo análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA), a partir del cual se definieron objetivos y líneas estratégicas para garantizar la sincronía del programa de gobierno con el plan de desarrollo propuesto y sus pares departamentales y nacional, con las expectativas de un pueblo que así lo manifestó.

Decía el alcalde Gómez:

“De igual manera, el conocimiento de la realidad financiera del municipio y la claridad sobre los esfuerzos fiscales que deberían realizarse, para sopesar la reducción en las regalías, brindaron la magnitud real de las inversiones que pueden llevarse a cabo, todas ellas enmarcadas dentro de las políticas nacionales y sectoriales

---

60 Gentil Gómez Oliveros, alcalde de Melgar (Tolima) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales 2012-2015, en la categoría de municipios 2 (4, 5 y 6).

con un enfoque poblacional diferencial hacia la construcción de una visión 2025”.

Teniendo en cuenta la vocación turística de Melgar, se fijó la transversalidad de elementos como la actividad económica principal, contemplando políticas poblacionales diferenciadas, incorporación de población vulnerable y la gestión del riesgo y el medioambiente, como articuladores del desarrollo sostenible que requiere el territorio para beneficio de sus habitantes y los turistas que habitualmente lo recorren. Además, se formuló un componente de seguimiento y evaluación para realizar de manera clara, mediante semaforización y definición previa de indicadores, un acompañamiento permanente a la ejecución del plan de desarrollo y verificación paso a paso de su nivel de avance.

Cuando el exministro y excandidato presidencial Horacio Serpa Uribe se posesionó en su cargo como gobernador de Santander, para el período 2008-2011, ningún santandereano debió sorprenderse con lo que se proponía hacer en su administración.

En principio, porque él es una figura muy conocida en la política nacional, pero también porque durante su campaña había comunicado de manera suficientemente clara cuál iba a ser su programa de gobierno.

“Cuando llegamos al gobierno trajimos el programa debajo del brazo. Había sido divulgado ampliamente en la campaña y la gente votó a conciencia, por lo tanto, era imposible desconocerlo”, dijo en una entrevista que le hizo Colombia Líder, después de recibir el Premio al Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en la categoría de departamentos. Ese ejercicio fue reconocido como un esfuerzo de concertación muy novedoso, que era acorde, precisamente, con el nombre del plan, pues lograba el objetivo de ser lo más incluyente posible.

Una de las razones para obtener este galardón fue que su plan, denominado “Santander incluyente”, recogía las propuestas que el entonces gobernador había formulado durante su campaña.

“En la práctica, la Secretaría de Planeación tomó el programa como la base del plan y trasladó allí los contenidos temáticos y las propuestas. En cierta forma, lo que hicimos fue completar y ponerle cifras a ese programa, una vez tuvimos acceso a la información oficial. Es simple cuestión de coherencia”, afirmó el gobernador.

Eso no significa que el plan no haya tenido en cuenta las propuestas de los ciudadanos, para enriquecer el programa presentado por el candidato. Para ello, se puso en marcha un ejercicio participativo al que se denominó la “Constituyente Social Comunera”, en la que participaron 450 delegados, elegidos democráticamente en cada provincia, en representación de sectores sociales, gremiales, empresariales, sindicales y académicos.

Al preguntarle sobre recomendaciones para futuros gobernantes en lo referente a la planeación señala que su recomendación fundamental es:

“No descuiden el proceso de planeación en todo el gobierno. La formulación del plan es solo el inicio. Luego viene una acción permanente de seguimiento y de apoyo en la orientación de la inversión. Un trabajo técnico con alto contenido social, que los políticos tenemos que reconocer y respaldar. Hay que darles valor a las cifras y los datos, porque ellos nos orientan. Estudios y análisis sectoriales, informes de seguimiento y cumplimiento, todo eso nos ayuda a gobernar mejor. Solo así recobramos el respeto que tanto anhelamos los colombianos, porque si se planean bien las obras y las acciones, los resultados son elocuentes”.<sup>61</sup>

Sin duda, el haber tenido un buen plan de desarrollo le permitió más adelante también alcanzar el reconocimiento en los premios Mejores Gobernantes contra la Pobreza y Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011 y ser finalista del Premio Alcalde y Gobernador Incluyente.

### 3.2 No dejar la planeación en manos de terceros

“Lo más importante es conocer el pueblo, las veredas, sus necesidades y problemáticas”, afirma Piedad Adriana Camacho Camacho<sup>62</sup>, alcaldesa de Maní (Casanare) entre 2012 y 2015.

---

61 Colombia Líder y el Departamento Nacional de Planeación, *Premio Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales*, págs. 30-31, 2009.

62 Piedad Adriana Camacho Camacho, alcaldesa de Maní (Casanare) 2012-2015, ganadora del Premio Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en la categoría de municipios 2 (4, 5 y 6) y finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

En medio del proceso de formulación del plan de su municipio, la alcaldesa y sus funcionarios recorrieron todo el territorio, en reuniones que agrupaban a tres o cuatro veredas y en las que almorzaban con sus habitantes, departían con ellos durante todo un día y los escuchaban. “Lo que más me conmovía era ver veredas que no tenían servicio de luz y los niños tenían que estudiar con una velita”, recuerda.

Piedad Camacho, primera alcaldesa de la tierra de la bandola, cree que una de las principales razones por las que fue reconocida por su plan de desarrollo “La voluntad del pueblo” como el mejor del país en la categoría 2 de municipios es porque ella y su equipo asumieron por sí mismos la responsabilidad de formularlo. “Muchas veces, el primer contrato que firma la administración es con el experto que se va a encargar de redactar el plan de desarrollo. Nosotros teníamos claro que debíamos construirlo nosotros mismos, con los secretarios y la comunidad, sin intermediarios”, afirma.

Esa forma de construir el plan, centrada en las necesidades de la población, le permitió a su administración, pese a la falta de recursos, sacar adelante lo más importante. Se terminaron obras que llevaban mucho tiempo inconclusas y los habitantes del municipio tuvieron claro cómo se escogieron las prioridades de la administración.

Piedad Camacho, quien es médica veterinaria de profesión, pero que, según dice, se metió a la política porque desde niña le ha gustado el contacto con la gente, cree que el éxito de su administración también tiene mucho que ver con que se capacitó muy bien para el ejercicio de su labor.

Su alcaldía coincidió con el nuevo Sistema General de Regalías, que empezó a operar en el país en 2012, y en el cual la mayor parte de los recursos ya no se entregaba de manera directa a los municipios, sino que se distribuía entre los proyectos aprobados en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

En vez de conseguir un “experto” que lo hiciera, la alcaldesa y su equipo se prepararon en la formulación de proyectos y lograron que el primero aprobado por el OCAD de la región Llanos Orientales fuera para su municipio.

“Un mandatario solo puede mandar si sabe cómo se hacen las cosas. Si no, no puede saber si sus funcionarios lo están haciendo bien”, concluye.

En lo concerniente a la planeación, la ciudad de Medellín, en sus componentes técnicos, ha mostrado un significativo avance en las últimas administraciones

municipales, pasando de los diagnósticos únicamente técnicos y la enunciación de líneas estratégicas generales a la incorporación de instrumentos de medición del desarrollo, con la formulación de metas y el diseño de indicadores de producto y de resultados, que permiten hacer el seguimiento y la evaluación de la gestión pública municipal y rendirles cuentas a la ciudadanía y a los diversos órganos de control.

La metodología de participación en la elaboración del plan de desarrollo “Medellín, un hogar para la vida”, del alcalde Aníbal Gaviria Correa, se concibió a partir de tres enfoques. Con el territorial se llegó a los pobladores de las zonas urbanas y a los corregimientos; con el enfoque sectorial se convocó a grupos sociales organizados por intereses poblacionales, tales como mujeres, jóvenes, personas mayores, comunidades afrocolombianas e indígenas, personas con discapacidad, LGBTI y desplazados, y con el poblacional, a grupos sociales organizados alrededor de intereses sectoriales y temáticos, como el ambiental, sindical, solidario, cultural, comercial y de servicios. Así no se dejó la planeación en poder de terceros, sino que fue la comunidad, de la mano con la administración, la que construyó su carta de navegación.

Además, este plan de desarrollo contó con cinco líneas estratégicas, que enfatizaron las propuestas del programa de gobierno de Aníbal Gaviria, en su compromiso con el respeto por la vida y la prioridad de la equidad, para un desarrollo humano integral bajo el enfoque de garantía de derechos, con un particular énfasis en aquellos grupos humanos que requieren de un tratamiento diferencial. Como lo señaló el mandatario:

“La apuesta del gobierno municipal es el resultado de un acumulado histórico de gobiernos departamentales y municipales anteriores y expresa no solo las ideas y voluntad del gobernante, sino que ha sido enriquecido con los aportes recogidos durante la campaña, con las propuestas de los planes de desarrollo local y las sugerencias de miles de habitantes que se han visto representados en el ideario del plan de desarrollo y que fueron convocados a participar en un gobierno que hizo de su gestión un ejercicio de pedagogía en el que la comunicación y la interacción Estado-sociedad fueron sus herramientas más eficaces”.<sup>63</sup>

63 Colombia Líder, Departamento Nacional de Planeación, GIZ y Fonade, *Concurso Mejores Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales 2012-2015*, Bogotá, 2014, pág. 49.

### 3.3 Planear con la gente

“Mis consultores de cabecera fueron los ciudadanos, y el equipo de gobierno los intérpretes, para elaborarlo bajo el mejor nivel de apropiación de la misión de lo público”, dice Óscar Hernán Sánchez León, alcalde de Facatativá entre 2008 y 2011, municipio cuyo nombre significa “cercado fuerte al final de la llanura” y que está ubicado al noroccidente de la provincia Sabana Occidente de Cundinamarca, a 42 kilómetros de Bogotá.

Más de 5.000 facatativeños participaron en el proceso de definición del plan de desarrollo del municipio, denominado “Renovación en serio para Facatativá”, en mesas organizadas por grupos de interés, según la dinámica poblacional, el curso de vida, las condiciones especiales, el género, el sector, la productividad, la organización y el contexto urbano o rural.

A los participantes se les hacían tres preguntas: ¿cómo estamos?, ¿qué queremos? y ¿cómo lo hacemos? Tanto expertos como ciudadanos del común respondían a estos interrogantes y de allí surgieron muchas propuestas.

El mandatario reconoce que la participación ciudadana “fue el pilar esencial para la toma de decisiones. Por primera vez se hizo un plan con el talento ciudadano y del gobierno local. No se contrató expertos externos”. Ello los llevó a obtener el primer lugar en el Premio Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en la categoría de municipios.

En Capitanejo (Santander), un municipio de aproximadamente 7.000 habitantes, la participación ciudadana también fue esencial en la formulación del plan “Capitanejo, para retomar el camino”, durante la administración de Pedro Antonio Ruiz Prada<sup>64</sup>, entre 2008 y 2011.

En una población en donde las diferencias entre lo urbano y lo rural son tremendamente marcadas (el índice de personas con necesidades básicas insatisfechas en el sector urbano es de 18 %, mientras que en el rural es de 78 %), el diagnóstico que hicieron los habitantes del municipio llevó a que se focalizara la inversión en programas que se aseguraran de abarcar a toda la población.

Capitanejo, primer municipio santandereano en obtener el reconocimiento como finalista del Premio al Mejor Plan de Desarrollo y la población con menor

64 Pedro Antonio Ruiz Prada, alcalde de Capitanejo (Santander) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en la categoría de municipios.

número de habitantes reconocida en esa ocasión, demostró que no es necesario contar con grandes presupuestos y extraordinarios despliegues técnicos para formular el plan y que con una metodología sencilla se puede interpretar el saber popular y convertir un presupuesto municipal moderado en un programa viable y de alto impacto social.

“La principal reflexión, y además lección, que recibí es que no importa la magnitud de nuestros problemas, sino la calidad de los procesos y procedimientos que se utilizan para resolverlos, además de una estructura y organización para ello”, sostuvo el alcalde Ruiz.

En Santa Rosa del Sur (Bolívar), incluso a lomo de burro tuvieron que desplazarse los funcionarios de la administración municipal que propiciaron los procesos de discusión participativa del plan de desarrollo “Santa Rosa al derecho”, de José Melecio Cendales Moreno<sup>65</sup>, alcalde de 2008 a 2011.

La situación ocurrió cuando viajaban hacia el corregimiento San Pedro Frío, zona minera del municipio. Un daño en la carretera los obligó a montarse en los animales con computadores y pendones, y seguir tres horas sobre ellos hasta llegar a su destino.

El esfuerzo se vio recompensado porque, según reconocieron los jurados del Premio al Mejor Plan de Desarrollo de las Entidades Territoriales, en el que Santa Rosa ocupó el tercer lugar, la huella de la gente común quedó manifiesta en la formulación de estrategias y programas.

“Un plan de desarrollo sin la participación de la comunidad es un documento vacío, la verdadera riqueza de nuestros territorios es su gente, por tanto, todos los procesos de planificación deben ser por y para ellos, respetando la diversidad, ya que es a través de la concertación y cohesión social que se gestan y formulan reales y viables apuestas sociales”, aseguró el alcalde Cendales.

Cuando en 2012 Raúl Delgado tuvo la oportunidad de ser gobernador de Nariño, estableció también en su plan de desarrollo “Nariño, mejor” que la participación de la comunidad era la base. Al respecto señala el gobernador:

“Tenemos la firme convicción de que un Nariño mejor es posible y la certeza de que para lograrlo es absolutamente necesario el compromiso efectivo de todas

---

65 José Melecio Cendales Moreno, alcalde de Santa Rosa del Sur (Bolívar) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo en las Entidades Territoriales, en la categoría de municipios.

y todos los nariñenses, de nacimiento o adopción, más allá de su credo, raza, ideología o condición social”.

Para ello se promovió un proceso de construcción del plan de desarrollo, que posibilitó un alto grado de participación de la comunidad, el sector privado y la sociedad civil nariñense, al tiempo que aseguró la articulación con las alcaldías municipales, cabildos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes, lo mismo que con representantes de las entidades públicas nacionales y de la cooperación internacional.

Más de 10.000 personas de la sociedad nariñense acudieron, en el primero y segundo momento de construcción del plan de desarrollo departamental, participando en los diálogos subregionales, poblacionales y temáticos que se convocaron con tal fin. En los diálogos subregionales participaron autoridades locales, voceros comunitarios, cívicos y empresariales, de los diferentes municipios del departamento, agrupados en 13 subregiones: Sanquianga, Pacífico Sur, Telembi, Pie de Monte Costero, ex Provincia de Obando, Sabana, Abades, Occidente, Cordillera, Centro, Juanambú, Río Mayo y Guambuyaco.

Los representantes de los afrodescendientes, indígenas, campesinos, adolescentes, jóvenes, personas mayores y mujeres, lo mismo que los voceros de las víctimas del conflicto y de la población con discapacidad, tomaron parte activa en los diálogos poblacionales. En los diálogos temáticos, se contó con la participación de las personas e instituciones interesadas en gobernabilidad, cultura, educación, salud, medioambiente, apuestas productivas, ciencia, tecnología e innovación, y situación fronteriza. Se hizo una consulta especial con niñas y niños de instituciones educativas para recibir su mirada de un Nariño Mejor. Fue de especial interés la armonización y coherencia entre los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno, esto es, nacional, departamental y municipal.

El gobernador Raúl Delgado Guerrero, señala:

“El plan de desarrollo reafirmó la concepción del Desarrollo Humano Sostenible plasmada en los tres últimos ejercicios de planificación departamental y que, según las Naciones Unidas, es un desarrollo que no solo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medioambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas”.

El plan se formuló desde un enfoque territorial lo que implica una mirada del desarrollo del departamento desde los recursos, problemas y proyectos estratégicos de cada una de las 13 subregiones en que se agruparon los 64 municipios que lo conforman. Desde este enfoque, el desarrollo de Nariño solo será posible si se potencian e integran dichas subregiones y además si se avanza particularmente en la integración entre la costa y la sierra nariñenses y se aprovecha positivamente su carácter de región de frontera con el Ecuador.

El enfoque poblacional y la perspectiva de derechos, desde los cuales igualmente se formuló el plan, llevaron a plantear que el desarrollo del departamento demanda un especial interés por la infancia, la niñez, la juventud, las personas mayores, la población con discapacidad y las víctimas del conflicto interno, para ese momento particularmente agudizado en Nariño. Así mismo, un compromiso de fondo con el respeto a su multiculturalidad y con los procesos en favor de la mujer y la equidad de género.

### **3.4 Planear con los niños, adolescentes y jóvenes**

La leyenda que hace famoso a su municipio le sirvió a Jaime Peña Peñaranda, alcalde de Plato (Magdalena) entre 2012 y 2015, para motivar a los niños a participar en las decisiones de su comunidad.

La idea nació durante su campaña a la alcaldía, pues al alcalde Peña y a su equipo de trabajo se les ocurrió recurrir al Hombre Caimán, para atraer a la gente a sus manifestaciones políticas. Con música de tamboras, lo llevaban a los barrios para que la gente saliera a verlos.

Se dieron cuenta de que a quienes más les llamaba la atención el personaje eran los niños, así que, una vez elegido alcalde, y ya en el proceso de elaborar el plan de desarrollo, crearon una versión infantil, el personaje de “Loló Caimancito. Mitad niño, mitad caimán”, para impulsar a los niños a participar.

“Con rasgos de la leyenda del Hombre Caimán, se creó este personaje como un mecanismo para convocar a los niños y niñas de todo el municipio a las actividades programadas para la construcción del plan de desarrollo. Mitad niño, mitad caimancito, Loló recorrió el municipio de Plato para descubrir de día y de noche las situaciones que afectan a los niños y niñas y buscar junto al alcalde una solución definitiva. Loló Caimancito, personificado por Juan José

Anaya Ramos, de 11 años de edad, convocó, motivó y lideró a sus pares para participar en cada una de las actividades desarrolladas”.<sup>66</sup>

Lo llevaban a los colegios, en donde invitaba a los niños a escribirle al alcalde sobre lo que querían para mejorar su vida en el municipio. De sus propuestas salió la iniciativa de hacer una ludoteca en el municipio y los niños se involucraron tanto en el proceso que llegaron a tomar parte en los Consejos de Política Social.

“Entras a Plato hoy y le ves una transformación. Toda esa transformación tiene que ver con los niños. A partir de lo que ellos pedían hicimos una política de infancia, adolescencia y familia”, dice. Y esa política no podía tener éxito si no se tenía en cuenta en ella a toda la familia, así que trabajar por los niños era trabajar por todo el municipio.

“A veces a los gobernantes nos coge el afán por el pavimento, pero uno debe pensar en un desarrollo integral”, añade.

Para la implementación del plan de desarrollo se constituyó una veeduría infantil y juvenil que vigila su cumplimiento y a través de la Red de Jóvenes se impulsaron las iniciativas medioambientales, de cultura ciudadana y de manejo de problemáticas propias y el uso del tiempo.

Igualmente, se organizaron escenarios de participación, como una mesa de trabajo con adolescentes en el sector rural y otra en el sector urbano, y dos mesas infantiles urbanas y rurales, bajo metodologías diferenciales, orientación especializada y acompañamiento del alcalde y del consejo de juventudes.

En estos espacios de participación, los niños, niñas y adolescentes pudieron interactuar con el alcalde y con otros niños, reconocer sus derechos y dialogar con las autoridades locales. Allí se les facilitaron materiales para expresar sus ideas en dibujos que posteriormente expusieron y las mesas cerraron con un foro en el que cada subgrupo expuso las problemáticas y soluciones sobre las áreas del desarrollo asignadas. Con apoyo de un moderador, se facilitó la retroalimentación conjunta. Se diseñaron también foros de discusión en Facebook, tanto para niños y niñas como para adolescentes, en los que se les motivó a discutir sobre los principales problemas que los afectan.

66 Alcaldía de Plato, *Loló Caimancito, Mitad niño, mitad caimán*, Plato (Magdalena), 2012, pág. 2.

Se diseñaron encuestas específicas para aplicar a niños y niñas como instrumento exploratorio; esto sirvió para identificar situaciones de vulneración de derechos fundamentales. Las respuestas se validaron con los resultados del foro de discusión virtual y las preguntas se basaron en las categorías de derechos del Código de Infancia y Adolescencia, adaptadas a un lenguaje sencillo para que niños de 7 años en adelante, pudieran marcar con una X sus principales problemáticas.

También se abrieron otros espacios como “Plateñitos al parque”, que buscaban, entre otros, los siguientes propósitos: participación amplia e incluyente de niños y niñas que pudieran reconocer sus derechos; reconocimiento y afianzamiento público de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; fortalecimiento de la gran alianza multisectorial; generación de conciencia ambiental a través de la limpieza y el mantenimiento de los parques en donde se llevaron a cabo las actividades.

Se consideró importante dar prioridad a los adolescentes y jóvenes para presentar una propuesta de programas y proyectos, acordes a las prioridades de la política nacional de juventud y su plan de acción.

Otras formas de participación fueron concursos de pintura y una muy particular, “Cartas al alcalde”, en la que se ubicaron buzones en la alcaldía y en las instituciones educativas, para que niños, niñas y adolescentes le escribieran al alcalde sus propuestas o inquietudes. Se recibieron más de 3.000 cartas, y en las actividades lúdico-recreativas de “Plateñitos al parque” participaron más de 2.000 niños, niñas y adolescentes.

Para la realización de su plan de desarrollo “Boyacá se atreve” la administración del gobernador Juan Carlos Granados Becerra convocó, a través del Departamento Administrativo de Planeación, el Despacho de la Gestora Social, la Oficina de Juventud y la Oficina de Prensa, la celebración de 28 pactos, espacios de participación activa, en los que se hizo un trabajo especial con niños, niñas, adolescentes y jóvenes para escuchar sus inquietudes sobre la realidad de su departamento, al tiempo que se desarrollaban actividades lúdicas y recreativas. Posteriormente, las conclusiones se socializaban en mesas centrales de trabajo con los demás grupos poblacionales asistentes a dichos eventos.

Igualmente se realizaron convocatorias a través de los centros e instituciones educativas, de líderes de gobierno escolar, representantes estudiantiles, personeros, personeros, consejos municipales de juventud, miembros de los gobiernos escolares, comunidad educativa de básica primaria, secundaria, media y educa-

ción superior, para que allí expresaran sus necesidades específicas relacionadas con sus instituciones educativas, incluidos temas de dotación y fortalecimiento de sus procesos de liderazgo infantil y juvenil, solicitudes de buen gobierno y garantías de transparencia.

Adicionalmente, en los municipios de Nobsa, Duitama, Sogamoso, Ráquira, Tunja, Garagoa, Guateque, Miraflores, Labranzagrande, Chiquinquirá, Pauna, Belén y Paipa se desarrollaron actividades que involucraron a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el marco del desarrollo de pactos con comunidad en donde paralelamente se involucraron las actividades realizadas y se pretendió dar una inclusión especial a la población de todas las provincias del departamento de Boyacá.

De manera particular se convocó, a través de internet, redes sociales y un juego interactivo, a la celebración del Pacto por la Infancia, la Adolescencia y Juventud, en el que hubo una participación directa y específica de la población infantil, adolescente y juvenil y se estableció contacto directo con el nivel directivo de la gobernación para sensibilizar y promover esfuerzos orientados a la solución de los principales problemas de estos grupos poblacionales.

Los insumos para la formulación del plan fueron tarjetas, afiches, carteleras, opiniones escritas y discursos. A través de este proceso de selección se generaron actividades de trabajo por mesas temáticas sectoriales acordes a los ejes temáticos del plan de desarrollo departamental, dando mayor prioridad y tratamiento especial a las intervenciones y participación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en un ambiente de juego, esparcimiento, socialización, e inclusión.

La participación de jóvenes se obtuvo a través de una encuesta que permitió la tabulación y la discusión en el mismo espacio. Por observación y deducción estadística, se concluyó que aproximadamente el 15 % de las personas que participaron en los pactos regionales eran menores a 25 años. Esto permitió la cualificación de la participación de la población infantil y juvenil, especialmente a través de la representante del Consejo de Juventud en el Consejo Departamental de Planeación con sus correspondientes requerimientos que fueron acogidos en el ajuste del plan.

La participación de niños, niñas y adolescentes se promovió de manera abierta a cualquier inquietud, interés y expresión, teniendo en cuenta que usando la concepción de derechos y deberes, este grupo poblacional expresaba su interés haciendo referencia a estudiar y colaborar en el hogar, cuidar el medioambiente, honrar creencias y símbolos patrios, aceptar a los demás tal como son, obedecer

y respetar a los mayores y practicar valores como educación, cultura, salud, nutrición y bienestar, recreación y deporte, vivienda y medioambiente, vida, paz y seguridad, hablar, expresar y participar como derechos.

Los principales componentes del plan de desarrollo departamental en los que participaron los niños, niñas jóvenes y adolescentes son: protección y promoción del empleo, para lo cual se planteó aumentar la educación técnica para acceder a puestos de trabajo; desarrollo turístico, en el que se propuso incentivar el fomento y la promoción de la oferta turística; promoción y fomento al desarrollo económico, que requiere realizar una búsqueda y asignación de recursos para apoyar actividades productivas; seguridad, orden público, convivencia y protección al ciudadano, en el que se sugirió incentivar el apoyo comunitario para generar sensación de seguridad, y educación transformadora y apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, en el que se pidió aumentar la cobertura de los servicios preescolar, básico y medio en sus distintas modalidades.

De igual manera, para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes era necesario disminuir la ausencia o el bajo desempeño de rectores, directores y docentes; garantizar el suministro de alimentación escolar, útiles, uniformes y otros (restaurante escolar); facilitar el acceso a tecnologías de la información y comunicación, TICS; impulsar el desarrollo humano; garantizar servicios de bienestar y protección; disminuir de manera importante la violencia en la familia (mujer, niños, jóvenes); incentivar el fomento y promoción de la formación artística y cultural; apoyar el deporte para construir ciudadanos, y reducir los problemas asociados a la drogadicción, alcoholismo, tabaquismo, consumo de alucinógenos, entre otros.

Con la participación activa en el desarrollo de las mesas de trabajo y/o pactos se logró encadenar las prioridades establecidas por esta población y se vinculó a más de 1.200 niños, niñas, jóvenes y adolescentes que contribuyeron en la construcción de los 5 ejes que conformaban el plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Boyacá se atreve”.

Para el gobernador Juan Carlos Granados:

“El hecho de que los niños, niñas y adolescentes participen en la construcción de los planes de desarrollo les está garantizando el derecho a la participación y les brinda un espacio de reflexión. Además, les reconoce como personas, fortalece sus capacidades mentales y de interrelación con los demás y les enseña a respetar la manera de pensar de otros niños, niñas y adolescentes”.

En Palmira (Valle del Cauca), los niños y niñas siempre fueron una prioridad de la administración de José Ritter López Peña. Desde la construcción de su programa de gobierno, “Hechos más que palabras”, fueron escuchados en los eventos a los que asistían y en las reuniones con las personas que más trabajaban en pro del desarrollo de la infancia palmirana.

Posteriormente, durante la construcción del plan de desarrollo municipal “Palmira avanza con su gente”, la niñez palmirana fue escuchada en diferentes espacios, en los que participaban las secretarías que tenían relación directa con el tema de infancia y en los que se realizaba un trabajo multidisciplinario para conocer de primera mano sus sueños y articularlos con la política pública municipal.

A partir de dichos espacios, la administración inició gestiones para cumplir con la política pública y con sus deseos. Así se gestionó la construcción del segundo Centro de Desarrollo Infantil (CDI) más grande del país, con capacidad para atender a 500 niños y niñas habitantes de la comuna más vulnerable del municipio. Al finalizar el gobierno se dejaron en funcionamiento dos más en la zona rural y uno más, también ubicado en una comuna vulnerable de la ciudad, ya estaba en un 95 % de avance.

Durante toda su vida, el alcalde de Sabaneta (Antioquia) para el período 2016-2019, Iván Alonso Montoya Urrego<sup>67</sup>, se desempeñó como maestro. Quizás sea por eso el compromiso que desde su administración ha tenido por garantizar espacios de atención y participación para los jóvenes de su municipio. En este sentido señala:

“Un auténtico proceso de educación integral de la juventud, debe centrar sus esfuerzos en formar individuos libres, responsables y autónomos, seres íntegros con capacidad de autogestión, propósito que no logra la escuela actual.

Estimular en cada individuo una actitud de relación consigo mismo de manera consciente y responsable le permitirá desarrollar un proyecto de vida diferente, regido por el principio de racionalidad moral, para lo cual es fundamental abordar a los jóvenes como seres más allá del consumo, como sujetos para el entretenimiento, la superficialidad, la fugacidad y la banalidad, esto es, concebirlos como seres capaces, con potencialidad para ser libres, creativos,

67 Iván Alonso Montoya Urrego, alcalde de Sabaneta (Antioquia) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

autónomos, innovadores, capaces de consolidar una sociedad democrática, ética, justa y comprometida con los retos y realidades del mundo contemporáneo”.

El proceso de formación integral de un individuo debe tener como propósito fundamental, el desarrollo de todas sus potencialidades y la adquisición de una identidad personal fundamentada en principios éticos y morales que le posibiliten la realización plena de su proyecto personal y la vida armónica en sociedad. Por tanto, el plan estratégico de desarrollo juvenil de Sabaneta supera la fascinación del entretenimiento y el consumo juvenil, ocupándose de los jóvenes de una manera integral, desde todas sus dimensiones: física, intelectual y moral, integrando la familia, la escuela y la sociedad. Añade el alcalde lo siguiente:

“Formar al individuo como ser capaz para ocuparse de sí, se constituye en el mejor camino para lograr todos los propósitos de una formación integral, empoderándolos para que se vivan plenamente como sujetos de derechos, enseñando a los jóvenes a pensar conceptualmente con base en un conocimiento global que les permite asumir una postura crítica frente a sí mismo y la sociedad, superando la ignorancia a la cual en la mayoría de los casos, son sometidos por los sistemas de consumo y entretenimiento y que hacen de ellos, seres de voluntad paralizada y sin capacidad de transformación”.

Uno de los grandes logros que ha tenido el municipio de Sabaneta con su población juvenil, gracias al enfoque educativo, ha sido darles a los jóvenes un estatus en la sociedad, lo cual se logra no solo definiendo políticas públicas, asignaciones presupuestales, sino definiendo claramente qué tipo de individuos necesita la sociedad y cómo empoderarlos para que sean una realidad transformadora, generadora de desarrollo.

La gran apuesta del alcalde Montoya es que cada uno de los jóvenes del municipio sea un verdadero líder transformador y, por supuesto, empoderarlos ha sido el centro de su tarea. Entendiendo, entonces, que estar empoderado es ser capaz de elegir y de actuar efectivamente conforme a lo elegido, y eso, a su vez, implica la capacidad de influir en los escenarios sociales.

Así, la tarea del alcalde está centrada en los jóvenes como sujetos que deben encontrarse, descubrirse y reinventarse. Esto se logra desarrollando unas prácticas de gobierno diferentes, en las cuales, las necesidades de los individuos son fundamentales y los recursos son medios sagrados para garantizar su protección integral, convencidos de que la política es una herramienta extraordinaria para servir.

Por eso, la administración municipal, en cada una de las actividades desarrolla, invita a sus jóvenes a constituirse en seres autónomos que actúan de manera consciente, fieles a principios éticos, individuos empoderados, con capacidad para limitarse en sus posibilidades de satisfacción y retarse en sus capacidades de transformación.

“La libertad individual y la elección individual es la ‘diferencia que marca la diferencia’ entre la victoria y la derrota en la búsqueda individual de la felicidad. Por esta razón, los jóvenes de Sabaneta, de todos, son los jóvenes de la conciencia, la responsabilidad, la autonomía, el empoderamiento y la transformación. Son jóvenes ocupados de sí mismos, no del consumo”, añade el mandatario.

La metodología implementada para trabajar con los niños, adolescentes y jóvenes se centró en el reconocimiento del ambiente de cada uno de los participantes. Es así como la casa, la escuela, el barrio y el municipio fueron los protagonistas en cada encuentro, en los que los menores, mediante dibujos, diálogos, juegos y cartografías, expresaron qué les gusta, qué no les gusta y qué les hace falta en cada uno de los espacios donde viven el día a día. La espontaneidad de los participantes, su forma sencilla y sincera de manifestar lo que esperan y quieren para Sabaneta, se tuvo en cuenta en toda la etapa de formulación del plan de desarrollo.

Por lo anterior, la visión de los niños, adolescentes y jóvenes se ve reflejada en cada uno de los ejes estratégicos del plan de desarrollo “Sabaneta de todos”; en cada una de las 5 E, como fueron denominados, para que los servidores públicos y la comunidad en general, de una manera sencilla, comprendieran que mejorar la calidad de vida de los habitantes es una labor ardua, que requiere un trabajo incesante, pero lo más relevante es que cada día se debe afrontar con la alegría y la sencillez que nos enseñan los niños.

Para brindarles a los jóvenes una mejor educación, la administración del alcalde Montoya viene implementando el proyecto Zona Franca de Educación e Innovación, que iniciará con una hemeroteca y biblioteca que les dará a los jóvenes espacios para fomentar sus habilidades artísticas, culturales, deportivas y laborales y fortalecer su emprendimiento con el apoyo y la asesoría que brinda

el equipo de emprendimiento a los jóvenes y microempresarios que empiezan nuevos proyectos.

Se han consolidado espacios como la Plataforma Municipal y las Asambleas Municipales de Juventud. A estos procesos se ha vinculado un grupo significativo y heterogéneo de jóvenes que hacen más incluyentes, participativos y diversos estos escenarios, así como los programas “Sexo sentido”, “Consumo cuidado” y “Vida con sentido”.

En Sincelejo, la capital de Sucre, los niños tienen su propio órgano de representación. La administración del alcalde Jacobo Quessep Espinosa<sup>68</sup>, elegido para el período 2016-2019, convocó a 80 de ellos en el comienzo de su mandato a un espacio que denominó el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes, en donde podrían expresar sus inquietudes y propuestas sobre la situación del municipio y la formulación de su plan de desarrollo.

El Consejo estaba organizado en cuatro mesas temáticas: salud, educación, deporte y recreación y espacios de participación, en las cuales era elegido un vocero que exponía sus conclusiones ante el plenario.

Los asistentes mencionaron, durante la discusión, temas relevantes como la falta de atención en salud por parte de EPS e Institutos Prestadores de Salud (IPS), desnutrición, malos olores, mal manejo de residuos sólidos y líquidos, deterioro de la infraestructura educativa, embarazo en adolescentes, entre muchos otros.

Las soluciones fueron tenidas en cuenta en la formulación del plan de desarrollo de la ciudad, en aspectos como educación, salud, primera infancia, banco de alimentos, construcción de escenarios deportivos, apoyo a escuelas de formación deportiva, ampliación de instituciones con jornada única y creación de un observatorio de primera infancia y adolescencia.

Así explica el alcalde Quessep la importancia del Consejo:

“Sincelejo ha pensado en los niños, las niñas y los adolescentes. Como garante de derechos, mi deber ha sido, desde inicios de la administración, escucharlos, darles el lugar que merecen, fortalecer

---

68 Jacobo Quessep Espinosa, alcalde de Sincelejo (Sucre) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de ciudades capitales.

los procesos y espacios donde ellos participan. Por esa razón, se sigue fortaleciendo el Consejo Consultivo y se les da el espacio en los diferentes Gobiernos Ciudadanos realizados en todo el territorio.

Los niños, las niñas y los adolescentes no son personas aisladas o desentendidas de la realidad de Sincelejo. Al contrario, son los más perjudicados. Por esta razón, mi administración los escucha, los respeta, les da el lugar que merecen, les genera garantías, cumple con lo establecido en las diferentes leyes y les garantiza el cumplimiento de sus derechos”.

Además de esta instancia, Sincelejo cuenta con los Gobiernos Ciudadanos y la Plataforma Juvenil, como espacios para que los niños y jóvenes participen y para que hagan valer el lugar principal que ocupan en el municipio.

### **3.5 Coordinación entre lo nacional, lo regional y lo local**

Como lo señalaba el nombre del plan de desarrollo de Andrés González Díaz, gobernador de Cundinamarca entre 2008 y 2011, este departamento está en el “corazón de Colombia”.

Que la capital del país sea también su capital y que la mayoría de sus municipios tengan una estrecha relación física y comercial con ella hace que la coordinación de sus programas de gobierno con los de Bogotá sea más que necesario.

Así lo entendió el gobernador González, quien propuso un plan de desarrollo que se articulaba con el plan nacional de desarrollo, pero también con el de Bogotá, para aprovechar esa estrecha relación que ya existe, formar alianzas y sacar adelante proyectos de alto impacto. Por lo cual fue finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales 2008-2011. Al respecto, manifiesta:

“La articulación con las determinaciones nacionales se efectuó desde la formulación del plan departamental al considerar la necesaria coordinación y apalancamiento de acciones entre niveles administrativos. Posteriormente, en la ejecución, mediante la concertación

de estrategias y proyectos específicos a través de convenios y cofinanciaciones.

Con los municipios se han identificado temas de mutuo interés y se han establecido los acuerdos pertinentes también a través de convenios, acuerdos de intención y proyectos específicos. Desde la perspectiva del departamento, esta articulación con los municipios exige un mayor trabajo político y técnico para determinar y acordar un gran número de propósitos conjuntos orientados a garantizar el desarrollo”.<sup>69</sup>

Los departamentos, por su propia naturaleza, tienen una función articuladora y coordinadora. Hacen compatibles las políticas del nivel nacional con las realidades de los territorios e impulsan los proyectos del nivel municipal.

### **3.6 Planear con base en principios universales**

Bucaramanga es una ciudad de poco más de 500.000 habitantes, que ha crecido rápidamente en los últimos años. Ese hecho, que muestra el gran desarrollo que ha tenido su sector industrial, es, sin embargo, un reto para su desarrollo sostenible en los próximos años.

Durante la administración de Luis Francisco Bohórquez Pedraza<sup>70</sup> (2012-2015), finalista del premio Colombia Líder al mejor municipio de más de 500.001 habitantes, Bucaramanga fue vinculada al programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta iniciativa, a la que desde 2011 se han sumado más de 70 ciudades de Latinoamérica y el Caribe, hace un diagnóstico de las principales problemáticas de capitales que, como Bucaramanga, presentan un crecimiento de población significativo, y diseña acciones para solucionarlas. En Colombia, gracias a la participación de Findeter, se comenzó a aplicar esta metodología con cuatro ciudades, entre las que, además de Bucaramanga, estaban Barranquilla, Manizales y Pereira.

---

69 Colombia Líder y el Departamento Nacional de Planeación, Op. Cit., pág. 41. (Nota 61)

70 Luis Francisco Bohórquez Pedraza, alcalde de Bucaramanga (Santander) 2012-2015, finalista de los premios Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza y Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de ciudades capitales y municipios de más de 500.001 habitantes, respectivamente.

El diagnóstico permitió detectar seis temas en los que era necesario trabajar de manera prioritaria: ordenamiento territorial, transporte y movilidad, medioambiente y cambio climático, competitividad, seguridad ciudadana y mejora de la gestión fiscal, y, con base en ellos, definir un plan de acción para Bucaramanga.

Lejos de contradecir lo que la ciudad definió en su propio plan de desarrollo “Bucaramanga, capital sostenible”, esta metodología, llevada a cabo por Findeter con apoyo del BID, la alcaldía y demás actores locales, permitió complementarlo y facilitar su financiación. El alcalde explicó lo siguiente en la presentación del plan:

“Para cada uno de estos temas, sobre los que diferentes organizaciones de la ciudad tienen un importante conocimiento, se han reconocido las propuestas ya plasmadas en el plan de desarrollo de la ciudad, las cuales han sido complementadas con la experticia de Findeter y el BID. Así, hemos decidido trabajar por una ciudad con más espacio público, mejor movilidad, vivienda digna y segura, respetuosa con el ambiente, y con la capacidad fiscal para mantener esta situación en el tiempo”.

Sin dejar de lado lo que los propios habitantes de una ciudad o un departamento quieren para su comunidad, ningún mandatario puede olvidar orientar sus procesos de planeación hacia la búsqueda de los propósitos para el desarrollo humano que han acordado los países miembros de las Naciones Unidas.

Los antes llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y hoy Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen la erradicación de la pobreza extrema, la enseñanza primaria universal, la igualdad entre géneros, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna, la lucha contra el sida y otras enfermedades, la sostenibilidad ambiental y el fomento de la asociación mundial para el desarrollo, deben ser una guía para la labor de todos los gobernantes.

### **3.7 Planear a largo plazo**

En 2038, Pasto cumplirá 500 años de haber sido fundada. Vista desde hoy, parece una fecha bastante lejana. Faltan más de dos décadas para que llegue. Los

principales actores de la vida nacional, muy probablemente, habrán cambiado y los temas de discusión serán otros.

Aun así, la ciudad ya hizo el ejercicio de pensar cómo quiere ser cuando llegue ese momento. Bajo la alcaldía de Harold Guerrero López<sup>71</sup>, quien desempeñó el cargo entre 2012-2015, se elaboró, en el marco del Programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas del BID y de Findeter, el Plan de Acción “Pasto 2038”, una guía para diseñar la ciudad de cara a su quinto centenario.

La protección del ambiente, la construcción ordenada de la ciudad, el fortalecimiento de las industrias culturales y la necesidad de contar con un gobierno eficiente y capaz son algunos de los aspectos esenciales de esa visión de futuro que se ha fijado la ciudad.

¿Qué impide que esos propósitos ya se hayan olvidado cuando llegue esa fecha o incluso que cambien tan pronto como llegue una nueva administración? La participación. Las propuestas contenidas en los planes hechos por la ciudad son fruto de encuentros comunitarios a los que asistieron más de 3.000 personas en las 12 comunas y 17 corregimientos que tiene la ciudad. En palabras del alcalde Guerrero:

“Tratamos de cambiar la visión de corto plazo, propia de la administración pública, e imprimimos una visión de mediano y largo plazo, que permitió diseñar el modelo de la ciudad que queremos. El ejercicio de soñar y planear una mejor ciudad es una apuesta de futuro en la que trabajamos día a día de la mano de la comunidad. Porque solo así podemos construir para las próximas generaciones”.

Pero es que planear, de manera participativa, no es una experiencia nueva para Pasto. Desde los años noventa, en la alcaldía de Antonio Navarro Wolff, la ciudad puso en marcha la figura de los cabildos, que, desde entonces, las administraciones posteriores, de Eduardo Alvarado, Raúl Delgado y el mismo Harold Guerrero, han mantenido y perfeccionado.

---

71 Harold Guerrero López, alcalde de San Juan de Pasto (Nariño) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de ciudades capitales.

Raúl Delgado Guerrero, quien fue secretario de Planeación durante la administración de Eduardo Alvarado, ya estaba, por ende, muy al tanto del proceso de planeación participativa, cuando se posesionó como alcalde de Pasto en 2004. Durante su gobierno, los cabildos se convocaron por comunas en el sector urbano y por corregimiento, en el sector rural. Al respecto indicó lo siguiente:

“En estos espacios de participación, previo un proceso de información sobre techos presupuestales generales y sectoriales, las comunidades, de manera pública, aplicaban una matriz de priorización, igualmente concertada con anterioridad, y al final, de manera democrática, decidían los proyectos a ejecutarse por la alcaldía durante un determinado bienio”.

Todo este proceso, además de permitir llevar a cabo una planeación participativa, sentaba las bases para un control, también participativo. Al respecto, manifiesta el alcalde Delgado:

“Luego de la decisión comunitaria, la administración municipal adelantaba los procesos de reestructuración, contratación y ejecución de los proyectos y, de manera pública, rendía cuenta del avance en estos procesos, al tiempo que las comunidades a través de las juntas administradoras locales y veedurías especiales hacían el acompañamiento y el control social respectivo”.

Pero así como es importante planear a largo plazo, lo es darles continuidad a los proyectos de las administraciones anteriores, haciendo, por supuesto, los ajustes que se requieran. Así lo destacó el gobernador del Guaviare para el período 2012-2015, José Octaviano Rivera Moncada<sup>72</sup>. Por eso, su esperanza era que su plan de desarrollo “Así marcamos huella”, que buscaba posicionar al departamento como un territorio piloto en materia de reconocimiento y garantía de derechos, con base en el respeto por la diversidad, el diálogo, la no discriminación, la justicia y la solidaridad, pudiera continuar al garantizar los elementos necesarios para la consolidación de la paz, la convivencia y el desarrollo integral que tanto necesita nuestro país.

---

72 José Octaviano Rivera Moncada, gobernador del Guaviare, finalista del Premio Mejores Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales, en la categoría de departamentos 2 (3 y 4).

En este sentido, el gobernador buscó concientizar y movilizar a los guaviarenses sobre la necesidad de practicar nuevas formas de comportamiento y de interacción social, restableciendo la confianza institucional y rescatando valores fundamentales para la convivencia, como la tolerancia, la solidaridad y la participación, con toda la sociedad y el acompañamiento institucional para lograr cambiar las actitudes particulares en función de beneficios colectivos. “Guaviare, territorio modelo de derechos es la estrategia, vivir en paz, es el objetivo, porque solo así, con una visión a largo plazo, nuestros resultados pueden ser sostenibles”, puntualizó el mandatario.

Una mayor interacción de los actores sociales originó el enfoque de derechos que se le dio a este plan, en busca de orientar la gestión hacia un desarrollo integral del departamento del Guaviare y clarificar el escenario deseado en el mediano y largo plazo, a partir de la construcción colectiva de una visión unificada de desarrollo en la que confluyen los intereses, competencias y esfuerzos de la sociedad en general, los entes territoriales, la nación y los organismos internacionales que puedan acudir y estén llamados a este propósito.

A partir de esta concepción se consolidaron cinco principios: buen gobierno, interpretado como transparencia y gobernanza; inclusión social, interpretada como no discriminación; sostenibilidad ambiental, interpretada como pacto inteligente con la naturaleza; etnoculturalidad, interpretada como respeto; y ciencia, tecnología e innovación, interpretados como conocimiento y emprendimiento hacia la investigación y la innovación. Y cuatro ejes de desarrollo: gobierno, gobernanza y globalidad; ambiente, conservación, restauración y sostenibilidad con corresponsabilidad; un modelo de desarrollo económico, competitivo y sostenible, y una sociedad con garantía de derechos.

### **3.8 Hacer realidad lo planeado**

Tener un buen plan de desarrollo es apenas una parte del trabajo. Lograr hacer realidad lo planeado es lo que resulta dispendioso pero lo único que permitirá al alcalde o al gobernador decir “misión cumplida”.

Es por ese motivo que contar con indicadores claros, que muestren la realidad del avance en la gestión, resulta importante para una administración.

Hugo Alexander Bermúdez Riveros<sup>73</sup>, alcalde de Anapoima (Cundinamarca) en el período 2012-2015, tuvo en cuenta la participación de los habitantes de su municipio, desde la misma campaña electoral. Su programa “Anapoima, compromiso de todos”, se elaboró con base en 40 mesas de trabajo en las que se conocieron de primera fuente las expectativas de los ciudadanos.

Una vez electo, el programa se refrendó con toda la comunidad, se elevó a plan de desarrollo municipal y se diseñaron herramientas de planeación para llevarlo a la realidad, como el marco fiscal de mediano plazo, la matriz plurianual de inversiones y el plan operativo anual de inversiones.

Para el alcalde, el desarrollo de la estrategia de seguimiento, como primera medida, debía venir acompañada de un proceso de generación de cultura del seguimiento, sensibilizando y socializando sus beneficios, estableciendo cronogramas de reportes y acompañando el reporte de una información cualitativa que destacara los logros, las dificultades y las acciones de mejora.

Pero el plan no se quedó únicamente en un conjunto de propósitos. La administración recurrió a dos herramientas técnicas para seguirle la pista, mes a mes, a que lo planeado se estuviera cumpliendo. Las dos herramientas consistían en un plan indicativo y un visor en Excel denominado “Monitoreando el desarrollo de Anapoima”<sup>74</sup>, que mostraban cada una de las metas incluidas en el plan, con su respectivo índice de eficacia, presentada por sectores, ejes, programas y ejecución presupuestal.

“Para la captura y consolidación de la información se diseñó un sistema en base Excel denominado ‘Monitoreando el desarrollo de Anapoima’, el cual consiste en un plan indicativo con todos sus elementos, el cual mide bimensualmente, a través de una metodología de cálculo, el índice de eficacia y permite ver el avance logrado frente a lo programado. Lo complementa el visor del plan indicativo que permite ver la información de avance del plan de desarrollo por ejes, sectores, programas, metas de resultado y metas de producto con su respectiva ejecución presupuestal de forma gráfica”.

73 Hugo Alexander Bermúdez Riveros, alcalde de Anapoima (Cundinamarca) 2012-2015, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

74 El uso de visores permite observar la trazabilidad y el comportamiento de los indicadores de forma gráfica, desarrollar estrategias de seguimiento y monitoreo a políticas, planes y proyectos y presentación de informes ejecutivos.

Así, el municipio logró articular la parte estratégica del plan de desarrollo (metas de producto) con la parte presupuestal del mismo, articulando las cuentas del Formato Único Territorial (FUT) con el sistema financiero y municipal que utilizaba el municipio denominado HASS, generando una ejecución presupuestal de los recursos de inversión por meta, siendo Anapoima el primer municipio en generar un documento con este detalle. Lo anterior le permitía al alcalde gerenciar su plan de desarrollo y su respectivo cumplimiento. Adicionalmente como soporte se georreferenciaron las obras públicas que se adelantaron en el municipio.

Esos indicadores, sumados a la retroalimentación directa que se recibía de la gente en diferentes espacios, como la “Minga por mi vereda”, “Comunales tienen la palabra” y el chat “Hable con el alcalde”, permitían que el alcalde estuviera al tanto todo el tiempo de lo que estaba ocurriendo.

“La información que se obtenía del diálogo con la comunidad más la revisión continua de indicadores nos permitieron tomar decisiones gerenciales a tiempo, que propendieron por disminuir el pasivo social histórico que tenía la administración con la comunidad de Anapoima”, dice el alcalde Bermúdez.

Y agrega: “Por medio de esos mecanismos, conocíamos los impactos de los programas, las falencias que presentaban, para luego redireccionarlos. Eso ayudó a recuperar la confianza de la comunidad en la institucionalidad”.

Lo anterior, junto con procesos transparentes de planificación y organización y un buen manejo financiero, le permitió a Anapoima depender menos de las transferencias.

Según el alcalde, la planificación moderada de toda la inversión que se realizó desde el inicio de su administración y estrategias como la actualización catastral, la fiscalización del impuesto predial e industria y comercio, la adopción de amnistías tributarias para morosos y el mejoramiento del perfil de la deuda pública a través de renegociación de tasas de interés con las entidades bancarias, entre otros, permitieron disponer siempre de recursos propios para financiar proyectos prioritarios en su plan de desarrollo.

“Gozamos de una solidez financiera que nos permitió proyectar al municipio como un ente territorial sostenible en el tiempo... en dos años Anapoima no tendrá deuda pública y eso le permitirá al nuevo mandatario realizar una mayor inversión en la parte social”, manifestó en su momento el alcalde Bermúdez.

---

## Capítulo 4

### **Saber administrar los recursos**

---

El drama es el mismo para todos, para el alcalde de la ciudad más grande del país y para el del municipio más pequeño, para el gobernador de un departamento boyante y para el de uno con un presupuesto limitado: las necesidades son muchas y los recursos, escasos. El dinero nunca alcanza para todo lo que debe hacer un mandatario.

¿Dónde conseguir la plata?, es la pregunta que todo el tiempo se hace cualquier administrador de recursos públicos, ante la eventualidad de atender alguna necesidad de la población o sacar adelante un nuevo proyecto. El dinero no es limitante para un buen gobierno, la limitante es no tener capacidad de gestión y no saber cómo administrar los recursos.

Nuestra tradición centralista hace que en muchos de los territorios la respuesta inicial sea mirar hacia el gobierno nacional, viajar a Bogotá y tocar a la puerta de ministerios y entidades oficiales a la espera de que alguno de ellos ayude a que se expida la partida correspondiente.

Pero, hoy en día, esa tendencia está cambiando. Las administraciones locales y regionales vienen haciendo, desde hace años, un esfuerzo por sanear sus finanzas y aumentar sus recursos propios o por encontrar alternativas diferentes de financiación.

Algunos alcaldes y gobernadores han logrado fomentar en sus ciudadanos la cultura del pago de impuestos, demostrándoles que vale la pena hacerlo. Para ello, se han empeñado a fondo en la lucha contra la corrupción y en promover la austeridad del gasto, para que el contribuyente no sienta que lo que paga termina en los bolsillos equivocados.

Otros han sido diligentes para establecer alianzas con el sector privado, la academia o la cooperación internacional, para asumir conjuntamente los costos de una inversión que los beneficia a todos. En este caso, la confianza mutua, reglas claras y entender cuáles son los objetivos que persigue cada uno son esenciales para el éxito de los proyectos.

Cobrar impuestos y proteger las finanzas de la entidad territorial por lo general no es algo que haga populares a los alcaldes y gobernadores, pero es su responsabilidad con su municipio y con su departamento. Para el presente y para el futuro, pues las consecuencias de un buen manejo financiero se pueden sentir en varias administraciones posteriores.

Mandatarios premiados por Colombia Líder, de municipios pequeños, intermedios, ciudades capitales y departamentos, cuyos ejemplos se mencionan en este capítulo, han llegado incluso a duplicar los presupuestos de su departamento o municipio gracias a sus políticas de austeridad, de aumento del recaudo y de buena gestión financiera, y lo más importante es que eso se ha traducido en la realización de obras necesarias para la comunidad.

Las buenas prácticas en materia presupuestal le dan una base sólida al trabajo de la administración y, especialmente, mayor autonomía frente al gobierno central. Que las entidades territoriales tengan más recursos propios es una receta muy efectiva contra el centralismo.

Un consejo que dan quienes se han destacado por su desempeño fiscal como mandatarios regionales y locales a quienes actualmente ocupan estos cargos es que no se deben preocupar tanto por dónde conseguir la plata, sino por construir proyectos bien estructurados, que apuntan a resolver necesidades esenciales de la población, con objetivos e indicadores claros, pues cuando se cuenta con ellos es mucho más fácil encontrar aliados, ya sea en el gobierno central, en la empresa privada o en la cooperación internacional, y sacarlos adelante. El problema no es de recursos, sino de gestión. Sin olvidar, por supuesto, que es necesario aprender a tocar puertas, ser creativo e innovador y, sobre todo, práctico.

Otro consejo que dan es que durante el inicio de la administración se tomen e implementen las medidas más difíciles que tienen que ver con la estrategia tributaria, la actualización catastral, entre otras, para que puedan tener tiempo de mostrar los resultados a la comunidad.

Los mandatarios cuentan con dos instrumentos necesarios para la planeación territorial: los planes de desarrollo con mirada territorial, sectorial y

poblacional, y los planes básicos de ordenamiento territorial para garantizar un crecimiento ordenado. Estos planes les dan herramientas jurídicas y financieras para ejecutar obras de utilidad pública para toda la comunidad y los obligan a repensar sus modelos de gestión y destinación de recursos económicos, para tener unas bases financieras sólidas que les permitan garantizar la sostenibilidad de sus obras y hacer de sus entes territoriales espacios de oportunidades con igualdad de escenarios.

#### **4.1 El drama de administrar el presupuesto... en un municipio pequeño**

“Cuando nosotros llegamos a la alcaldía, encontramos un municipio con una deuda pública acumulada en las últimas dos décadas, desactualizado en el tema del catastro, con 147 demandas administrativas, sin recursos propios y que para subsistir como entidad dependía en su gran mayoría de las transferencias de la nación”. Así explica Giovanni Díaz Ramos<sup>75</sup>, alcalde de Cóbbita (Boyacá) entre 2012 y 2015, la situación en la que al asumir el cargo estaba su municipio, que tiene entre 14.000 y 15.000 habitantes.

Si no hubiera puesto primero la casa en orden, no habría podido poner en marcha todos los proyectos de fomento del deporte y de promoción de una cultura de paz, entre muchos otros, que le valieron ser reconocido por Colombia Líder como finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza. Ese “poner la casa en orden” significó tomar decisiones que no eran muy populares. Especialmente, empezar por cobrar impuestos, que en el municipio eran, hasta ese momento, prácticamente inexistentes.

“Un municipio con más de 8.500 predios recibía 200 millones de pesos de predial”, precisa. Por ejemplo, la cárcel de alta seguridad de Cóbbita, cuyo predio costó 20.000 millones de pesos, no pagaba impuestos.

Se hizo entonces, una actualización catastral y una revisión del estatuto tributario, cuya premisa básica la resume el alcalde Díaz: “El que más tiene, más paga y el que menos tiene, paga menos”.

<sup>75</sup> Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza y del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Los ingresos tributarios del municipio subieron paulatinamente a 800, 900 y 1.000 millones de pesos. La cárcel pasó de pagar cero pesos a 300 millones.

Ya con recursos, la alcaldía podía poner en marcha los proyectos con los que se había comprometido en su plan de desarrollo. “Si la entidad no está fortalecida desde el punto de vista administrativo y financiero, no tiene capacidad de respuesta frente a las problemáticas que vive, o tampoco puede generar procesos de bienestar para la gente”, explica.

En Cogua (Cundinamarca), la alcaldía también tuvo que empeñarse en hacer que los ciudadanos del municipio pagaran impuestos. Una vez cada año, los funcionarios de la administración de Néstor Guerrero Neme<sup>76</sup> (2004-2007) salían a recorrer las calles del municipio. Desde los empleados de servicios generales hasta los secretarios de despacho y el alcalde se ofrecieron voluntariamente a ir, casa por casa, repartiendo una revista en la que estaban reportadas todas las obras realizadas en ese período.

El alcalde Guerrero recuerda esta como una de las estrategias que le permitieron aumentar el recaudo de impuestos en el municipio. Lo mismo que los espacios que tenía la alcaldía en la televisión local, que se aprovecharon para mostrar permanentemente los avances de la administración. “Lo importante era demostrar que con el pago de impuestos se ejecutaban obras”, dice.

Durante su mandato se cuadruplicaron los recursos del municipio. Las medidas que le permitieron lograrlo incluyeron descuentos por pronto pago para los contribuyentes, acuerdos con deudores morosos y contar con una oficina encargada exclusivamente de la recuperación de cartera. “La intención era invitar a las personas a conciliar, no a ahorcarlas”, agrega.

“Recursos sí hay, pero hace falta gestión”, explica el alcalde Guerrero, quien durante su administración logró que su municipio fuera elevado de sexta a quinta categoría, y quien volvió a ocupar el cargo entre 2012 y 2015.

Cuenta que todos los martes tomaba las carpetas de sus proyectos y se iba a “patinarlos”, es decir, a hacerles seguimiento y a averiguar qué había pasado con su financiación. Consideraba que era algo que tenía que hacer él mismo, porque “la cara del santo hace el milagro”.

---

76 Néstor Guerrero Neme, alcalde de Cogua (Cundinamarca) 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

“El mejor consejo que se puede dar es que el alcalde debe ser un buen gestor. Un alcalde que sepa gestionar recursos es un alcalde al que le va a ir muy bien”, concluye.

“En un municipio de escasos recursos se debe ser ágil en la gestión y la presentación de proyectos sociales a los diferentes estamentos departamentales, nacionales e internacionales y llamando la atención sobre la urgencia de recursos adicionales”, añade Ludwing Enrique Otero Ardila<sup>77</sup>, alcalde de San Vicente de Chucurí (Santander) entre 2004 y 2007.

Por eso, al asumir su mandato diseñó una plataforma estratégica orientada a fortalecer las finanzas municipales y a obtener superávit primario que le hiciera sostenible la deuda y le diera la viabilidad financiera al ente territorial en el corto y mediano plazo.

De esta manera, fortaleció la estructura técnico-administrativa municipal y de la Secretaría de Hacienda, con el propósito de mantener un monitoreo permanente, sistemático y preferiblemente en tiempo real de la evolución de las finanzas, concebida esta como un modelo integrado de gestión. Se propuso, además, propender por el incremento sostenido de los ingresos corrientes de libre destinación, para cumplir con las metas que establece la ley, para potenciar la disponibilidad de recursos y así financiar la inversión social, y comprometió a todos los miembros de la administración municipal en el manejo armónico y equilibrado de las finanzas, a través de la información permanente sobre la evolución de las mismas, de las metas y los resultados obtenidos.

De esta manera, creó, desarrolló y fortaleció la cultura tributaria municipal, para lo cual se iniciaron campañas publicitarias, incentivos fiscales y comunicaciones individuales, dirigidas a recuperar cartera y a evitar el incremento de la misma por concepto de impuestos y la generación de déficit presupuestal, al no recuperar lo previsto para el financiamiento de la inversión social, los gastos y la deuda pública.

Se ajustó de manera permanente y sistemática el presupuesto de gastos a la capacidad real de financiamiento (recaudo real) para evitar la generación de déficit fiscal, se brindó información al contribuyente y se depuró la información básica necesaria para la toma de decisiones financieras a diferentes niveles de la entidad, estableciendo pasivos contingentes, cuotas partes a favor y a cargo, entre otros.

---

<sup>77</sup> Ludwing Enrique Otero Ardila, alcalde de San Vicente de Chucurí (Santander) 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes.

El alcalde Otero tuvo que enfrentar la emergencia invernal de 2005, que dejó 10.000 habitantes damnificados en su municipio. Fue el buen manejo de las finanzas lo que le permitió a su administración liderar la recuperación de las zonas afectadas y la reconstrucción de 400 viviendas, sin dejar de cumplir su plan de desarrollo “Por nuestra tierra, por nuestra gente”, que incluyó importantes avances en materia de educación, salud, atención de las personas mayores y la instalación, por primera vez en el municipio, del servicio de gas domiciliario.

Estas acciones lo llevaron a obtener el reconocimiento como finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores, en la categoría de municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes.

El alcalde Jairo Rivera Arciniegas<sup>78</sup>, de Sabana de Torres, también en el departamento de Santander, no era gobernante cuando ocurrió la ola invernal de los años 2010 y 2011, pero al posesionarse tuvo que asumir el reto de resurgir de las aguas turbias que destruyeron casas.

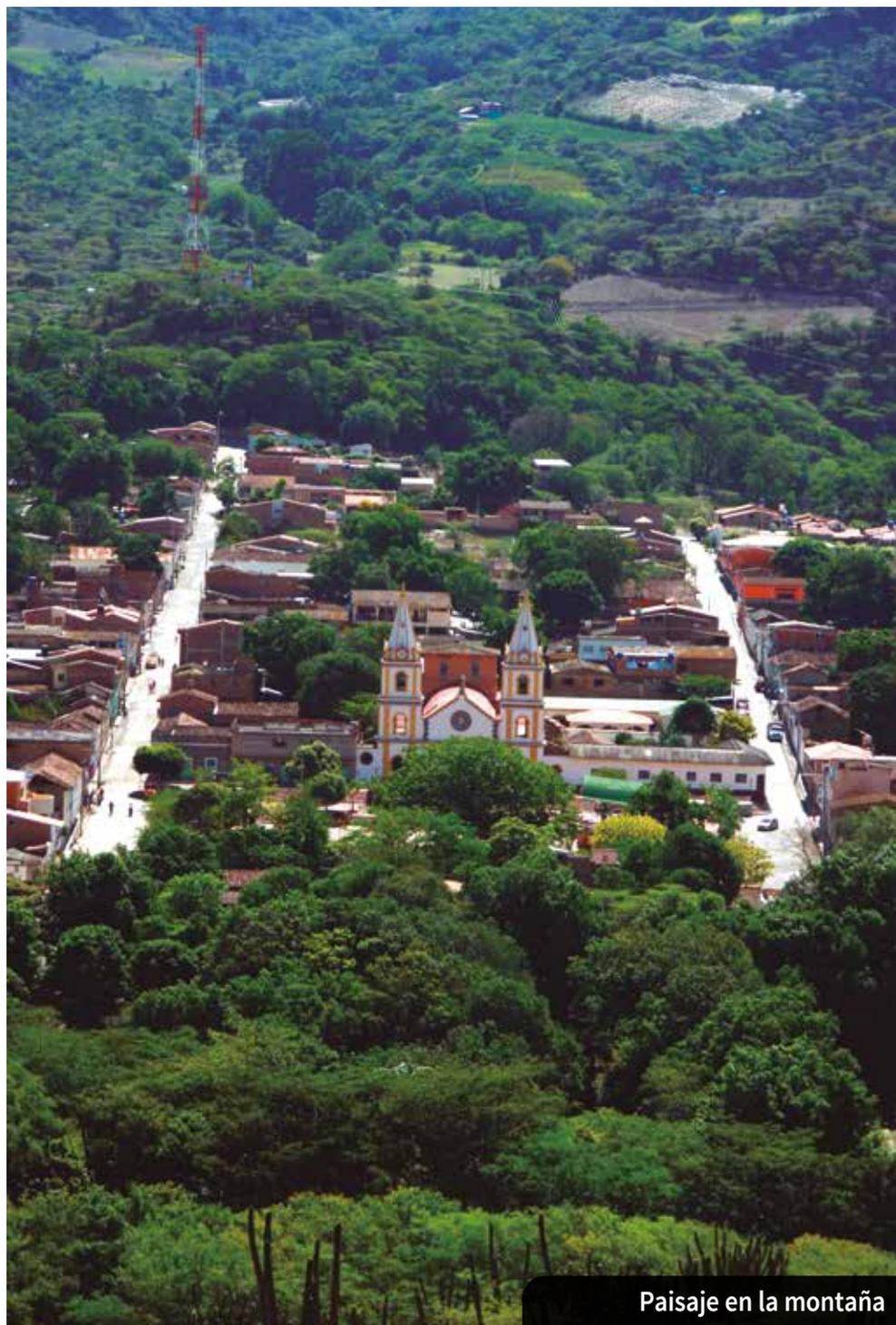
Por eso, desde el principio su eslogan era “¡Cambiar sí es posible!”. Así que se puso en la tarea de gestionar recursos y lo logró. Para el año 2014, su municipio se destacó a nivel nacional por la cantidad de proyectos aprobados en el OCAD. Así pudo desarrollar sus apuestas en los temas de salud, educación, cultura e infraestructura.

Además, según la Contraloría General de la República, en ese mismo año, el municipio de Sabana de Torres, fundado en 1973, logró el noveno lugar a nivel nacional y el primero a nivel departamental con la mejor relación de gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación.

La gestión financiera del municipio se caracterizó por la eficiencia y eficacia. Uno de sus principales resultados fue la renegociación de un crédito obtenido en una administración anterior para el plan maestro de alcantari-lado, del cual se logró reducir la tasa de interés del 4,2 % al 2,2 %, con una disminución de más de 600 millones de pesos por año en el servicio de la deuda, lo que permitió atender otras necesidades sociales del municipio.

---

78 Jairo Rivera Arciniegas, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.



Paisaje en la montaña



Libertad



Un bus llamado Colombia



Caribe colombiano



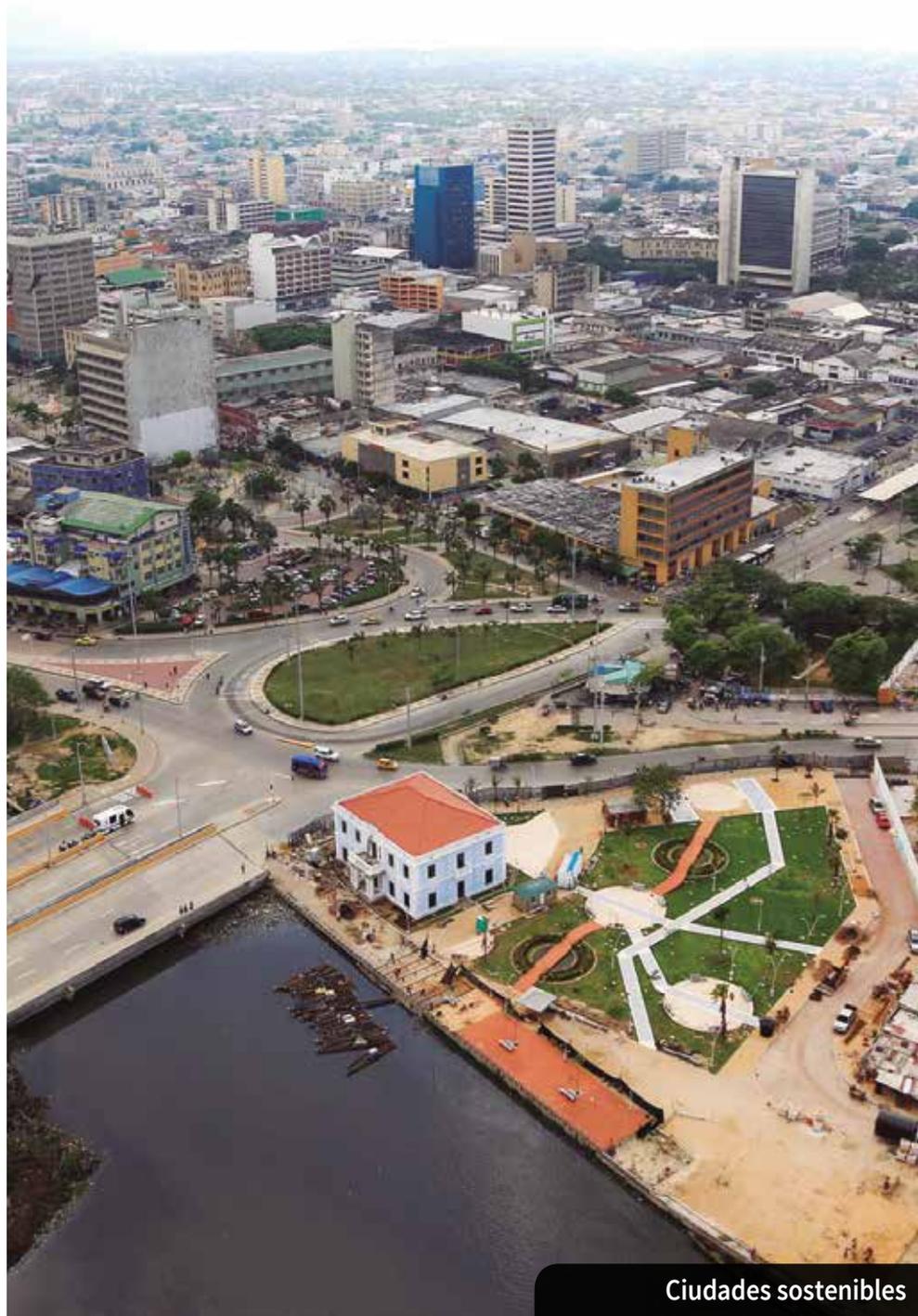
Jóvenes en planes de desarrollo



Territorios inclusivos



Llegó la calma



Ciudades sostenibles



Líderes del mañana



Nuestras personas mayores



Caña de azúcar



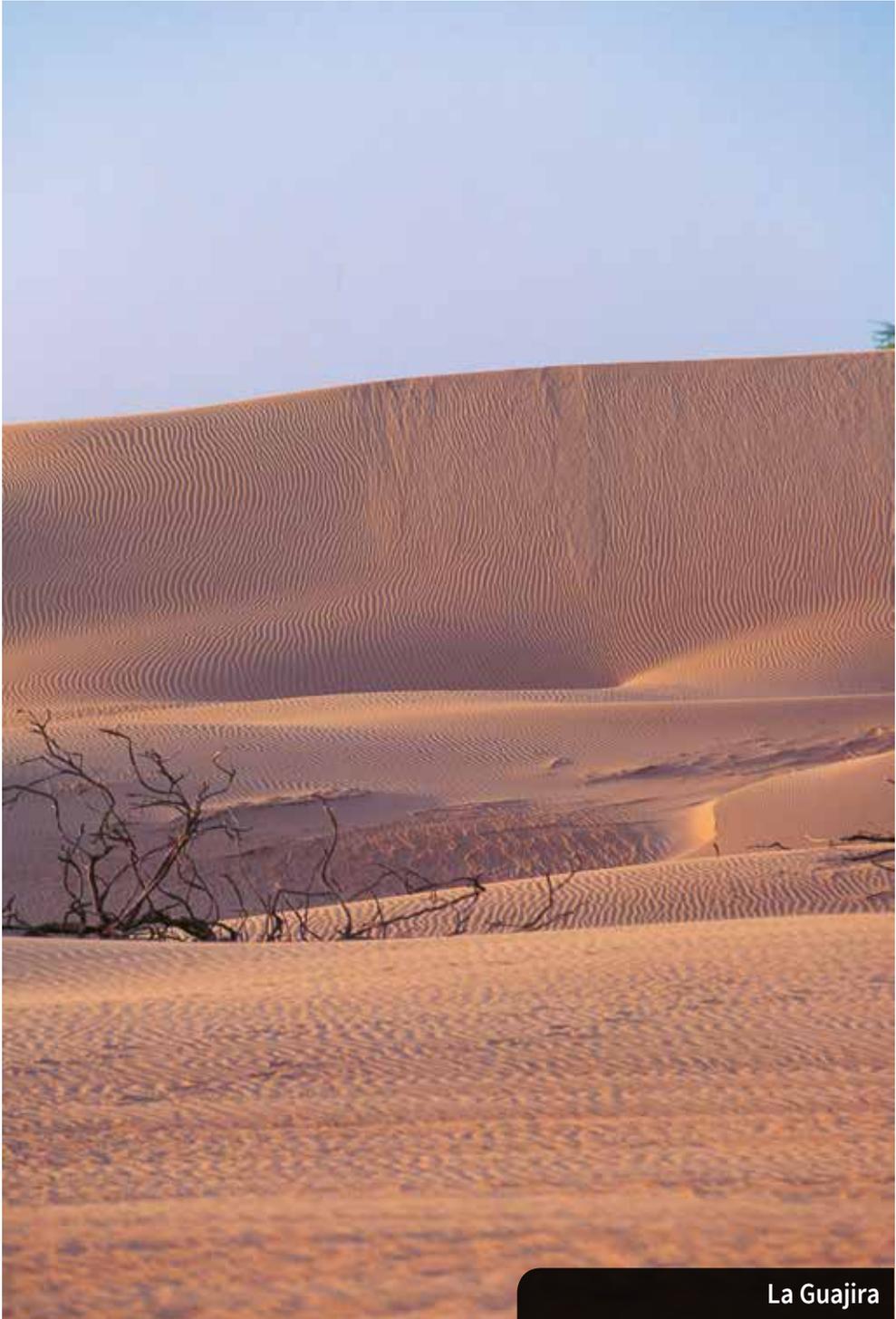
Parques colombianos



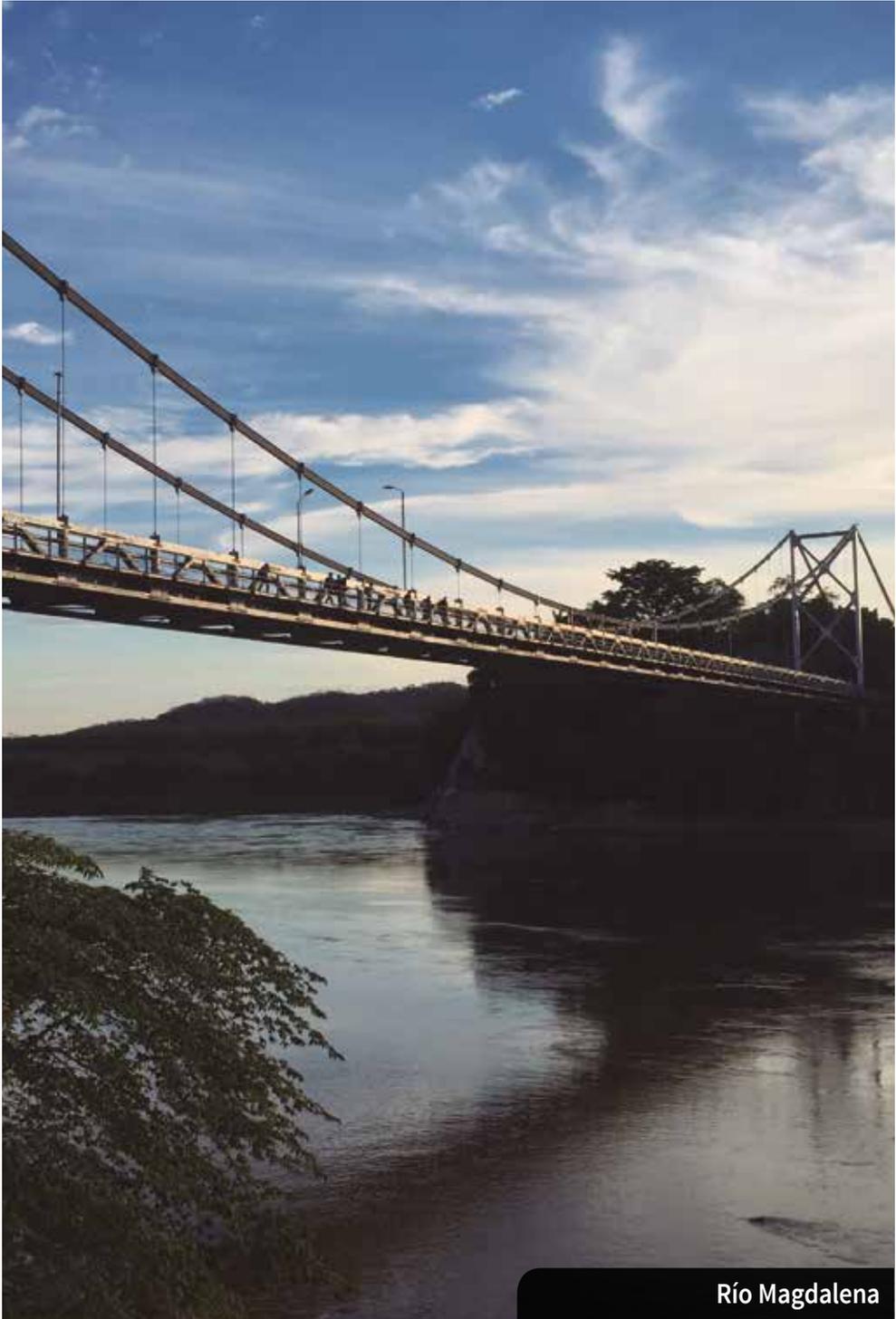
Nuestra tradición



Nuestra cultura



La Guajira



Río Magdalena



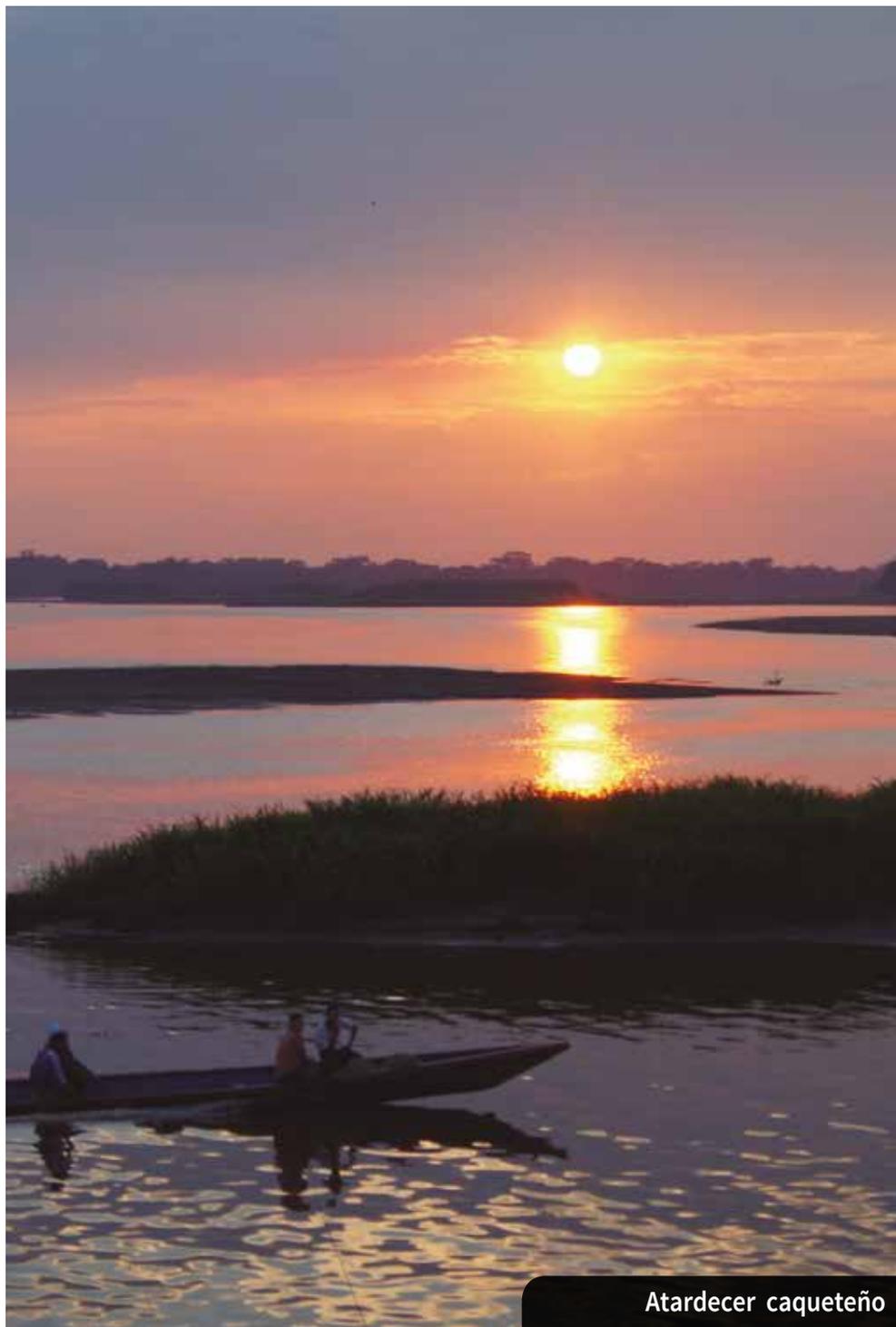
Paisaje en Ciénaga



Selva colombiana



Paisajes democráticos



Atardecer caqueteño

La administración también realizó la actualización de la base de establecimientos de comercio en el municipio para mejorar el cobro de impuestos y la organización del territorio desde sus rentas propias y la gestión de sus finanzas.

El desarrollo y fortalecimiento del proceso de recuperación de cartera, mediante el uso de tecnologías informáticas y capital humano, fue vital en el flujo de recursos para la administración. Reducir los gastos de funcionamiento año a año fue un logro cumplido del alcalde Rivera, que llevó a mayor inversión social con recursos propios del municipio.

Con el objetivo de mejorar el recaudo, la administración realizó un incentivo tributario por pronto pago del impuesto predial como un porcentaje de descuento sobre el valor calculado de pago. Esta gestión mejoró el flujo de caja de las rentas municipales por impuesto predial y cambió la cultura de pago de los sabaneros. Aunado a ello, el fortalecimiento de la gestión de cartera, mediante el cobro coactivo y el proceso de recuperación de saldos adeudados por diversos conceptos fue una estrategia exitosa de la Secretaría de Hacienda. Se mejoró el *software* de generación de recibos de pago, que comenzó a incluir código de barras para que pudiera ser cancelado en cualquier banco, con un reporte en línea y en tiempo real de los pagos sin que el ciudadano tuviera que regresar a la oficina de hacienda a entregar copia del recibo de pago, modernizando el recaudo y haciendo más amable el pago de tributos municipales.

El alcalde señala que Sabana de Torres, al igual que todos los municipios de sexta categoría, tiene muchas necesidades y un presupuesto reducido, por lo que es imperiosa la búsqueda de recursos para proyectos en el municipio, las gestiones para la consecución de recursos debe ser constante y en diferentes escenarios y es precisamente ahí donde los mandatarios y sus equipos deben ser creativos, siempre en el marco de la legalidad, por supuesto.

El manejo financiero fue uno de los aspectos que trabajó con mayor vehemencia el alcalde Óscar Eduardo Teatino Vargas. Su administración emprendió un trabajo con el propósito de consolidar a Nobsa como una entidad capaz de generar inversión social a partir de finanzas sostenibles, que no es otra cosa que poner la casa en orden, lo que implicó mantener los gastos de funcionamiento necesarios sin sacrificar la efectividad de las funciones y metas, hacer una adecuada inversión pública dirigida a la solución de problemas estructurales y generar recursos propios a través de ingresos tributarios.

Como resultado se dio un progresivo ascenso del monto del recaudo de los impuestos, a partir de 2007: 78,63 % en 2008; 11,57 % en 2009; una ligera disminución de 3,7 % en 2010 y nuevamente un aumento de 15,21 % en 2011.

También se registró el aumento de los contribuyentes y la disminución de cartera y se mantuvieron los gastos de funcionamiento durante todo el período de gobierno por debajo del 17 % y la inversión por encima del 86 %.

Lo anterior le permitió ocupar el primer lugar en 2009 y el segundo en 2010 en el *ranking* de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Otro de los logros fue la posibilidad de que los contribuyentes conocieran “por qué y cómo se pagan los impuestos” gracias a una campaña de capacitación, así como la creación de la base de datos y sistematización del total de contribuyentes.

Su sucesor, Ramiro Barragán Adame<sup>79</sup>, tuvo como sus principales lineamientos en la gestión financiera el buen manejo de tesorería. Para ello depuró su estado, con el fin de reflejar la realidad financiera del municipio en cuanto a presupuesto y estado real en bancos, es decir, que se pudiera reflejar de una manera real el efectivo disponible de la entidad para lograr el equilibrio económico del municipio.

Además, invirtió los excedentes de liquidez, según lo establecido en el decreto 1525 de 2008, en pro del bienestar social de la población nobsana cubriendo necesidades básicas.

En cuanto a la gestión del recaudo, actualizó y adoptó el estatuto de rentas del municipio en aras de mejorar el recaudo de impuestos y estableció nuevos impuestos dirigidos a las grandes empresas, para lograr la participación activa del sector privado en la inversión social del municipio.

Sus estrategias para mejorar el recaudo tributario y los ingresos de Nobsa incluyeron la depuración de bases de datos de deudores y el cobro coactivo, cuñas radiales, campañas publicadas en la página del municipio y en los principales medios de comunicación locales para incentivar el pronto pago, divulgación de plazos para cancelar impuestos y descuentos en los mismos. También se habilitó una sucursal de recaudo en otro punto del municipio para evitar el desplazamiento de los contribuyentes que vivían en los alrededores de ese lugar y evitarles pagar transporte. Eso permitió obtener un 30 % más de

---

79 Ramiro Barragán Adame, alcalde de Nobsa (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

recaudo en esta área del municipio. El mayor aumento en el recaudo se produjo en el impuesto de industria y comercio gracias a que se otorgaron beneficios para la creación de nuevas empresas dentro del municipio.

## 4.2 ...en un municipio intermedio

“Cuando los proyectos van bien sustentados, se defienden solos”, dice Jorge Alberto Herrera Jaime<sup>80</sup>, alcalde de Paipa (Boyacá) en el período 2008-2011, quien obtuvo el reconocimiento de Colombia Líder como mejor alcalde en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes porque durante su mandato duplicó los ingresos de su municipio, gracias a su capacidad de gestión. Aunque en su plan de desarrollo “En Paipa, ¡primero la gente!” la meta era obtener 52.398 millones de pesos para destinarlos a la inversión pública, finalmente consiguió 105.109 millones.

Por eso, como buen ingeniero, pero sobre todo como buen gerente que es, Jorge Alberto Herrera no duda en señalar que su principal logro como alcalde de Paipa fue haber duplicado los recursos económicos proyectados y comenta:

“Considero necesario precisar el contexto en que encontramos a Paipa al inicio del gobierno en 2008. Paipa es un municipio intermedio cuyas actividades económicas no garantizan el suficiente músculo financiero mediante los tributos, para atender tantas demandas sociales. La deuda, de casi 6.000 millones de pesos y los gastos de funcionamiento superiores al 44 % de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) limitaban las posibilidades de inversión. Para realizar el plan de desarrollo se necesitaba entonces una gran competencia, cero espejo retrovisor, ver en la dificultad la gran oportunidad de recomponer las finanzas y de ensayar fórmulas innovadoras para atraer recursos. El elemento diferenciador: creamos una visión compartida de lo público y rompimos los paradigmas que gobernaban el destino de la ciudad. Ya en el poder, no podíamos defraudar. Mantuvimos el contacto con la gente, con humildad, pero con la convicción de que el reto era grande; gobernamos, con autonomía, estilo gerencial y talante

80 Jorge Alberto Herrera Jaime, alcalde de Paipa (Boyacá), ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

renovador, enviando siempre un mensaje inequívoco de ética y transparencia. Las acciones de gobierno se enfocaron a privilegiar los intereses de la ciudad y de la gente. A la vista están los resultados: innovación administrativa; excelente gestión de las finanzas locales y de recursos externos; premios a la gestión; mejora sustancial en los indicadores sociales; cristalización de obras y proyectos soñados por mucho tiempo; credibilidad y liderazgo regional”.

Su fórmula para lograrlo fue sencilla: asumir él mismo la responsabilidad de tocar las puertas para presentar proyectos ante el gobierno departamental y nacional, la cooperación internacional y las áreas de responsabilidad social empresarial.

Detrás de este logro existen unos pilares básicos: un plan de desarrollo ambicioso, participativo e innovador, articulado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que recopila las aspiraciones de los ciudadanos; un equipo interdisciplinario para los proyectos; óptima gestión fiscal y administrativa, aun sin grandes contribuyentes, y confianza ganada con los agentes públicos y la empresa privada. De manera complementaria a la gestión, administraron los recursos con eficiencia, transparencia y equidad social, virtudes esenciales para alcanzar el desarrollo integral del municipio y de su gente.

“Los recursos no están reservados para los políticos, sino para quien presenta buenos proyectos y los gestiona. Hay administraciones que hacen los proyectos y se los entregan a los políticos. Uno mismo, como buen funcionario, debe ir y gestionarlos”, dice.

La persistencia, en muchos casos, es lo que ayuda a abrir las puertas. “Cuando ven que la persona se está esforzando, le dan el proyecto con más facilidad”, agrega.

Aunque Jorge Herrera delegó los temas de contratación para mayor transparencia, eso no significa que se haya desentendido de la ejecución de los proyectos. “Teníamos una forma colegiada de hacer la contratación, que incluía, entre otros, los aspectos técnico, jurídico y financiero”, explica. Entre todos, debían estar de acuerdo para que el contrato pudiera firmarse.

Pero el mayor impulso para ahorrar los recursos venía del propio alcalde. “Cuando hay un gobernante austero, es un buen ejemplo”, afirma. Por eso, como si lo que estuviera en juego fuera su propio patrimonio, dice, el funcionario debe regatear o buscar el menor valor posible sin sacrificar calidad, en cada contrato

que firme. “Todo, sumado de a poquitos, logra resultados que uno no espera”, puntualiza.

Adicionalmente, esta administración otorgó estímulos tributarios a los contribuyentes de industria y comercio y a quienes desarrollaran actividades industriales, comerciales y de servicios o cuyo nivel de operación implicara aumento de la producción o comercialización y que demostraran la generación de empleo formal. El resultado fue la llegada de empresarios de otras ciudades a establecerse en Paipa.

Para garantizar la sostenibilidad de las obras, la administración utilizó varias estrategias: inculcó la confianza en la gente, para promover una cultura de pago de los contribuyentes y garantizar altos ingresos para el municipio; cimentó eficientes procesos de cobro y fiscalización en aplicación del Reglamento Interno de Cartera; gestionó recursos para los diferentes proyectos plasmados en el plan de desarrollo que garantizaran su ejecución y continuidad; diseñó un eficiente plan financiero que garantizara la capacidad de endeudamiento, así como la solvencia y sostenibilidad de la deuda, gastos de funcionamiento e inversión por los próximos diez años, con base en las proyecciones hechas de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y creó la Empresa de Servicios Públicos Red Vital para garantizar la prestación eficiente y personalizada de los servicios.

El propósito del alcalde Herrera era convertir a Paipa, en el mediano y largo plazo, en un municipio modelo nacional, basado en desarrollo humano sostenible, así como un epicentro turístico, ambiental, deportivo, educativo y cultural, con oportunidades de inversión, con un desarrollo económico sólido y oportunidades de vida para todos.

Gracias a la gestión del alcalde de Zipaquirá en el período 2004-2007, José Edilberto Caicedo Sastoque<sup>81</sup>, la ciudad fue calificada por primera vez en su historia en primer lugar en desempeño municipal a nivel nacional, según la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación. Al iniciar su administración, Zipaquirá se ubicaba en el puesto 504 a nivel nacional.

Su plan de desarrollo “Por la Zipaquirá que merecemos” tuvo como prioridad la inversión social para promover el desarrollo humano, luchar contra la pobreza y reducir la desigualdad.

---

81 José Edilberto Caicedo Sastoque, alcalde de Zipaquirá (Cundinamarca) 2004-2007, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 50.001 y 200.000 habitantes.

Para lograrlo se requirió una intensa tarea de recaudo durante los cuatro años y una gestión financiera adecuada: de los recursos que ingresaron al presupuesto municipal por concepto de gestión de la administración municipal, las dos principales fuentes de recursos fueron la nación (35 %) y el departamento (64 %).

Por su parte, la Secretaría Financiera aplicó cada año un programa de incentivos tributarios del 20 %, 10 % y 5 % de descuento por el pago oportuno de las obligaciones en predial e industria y comercio. Con ello se lograron exitosos resultados y la construcción de una cultura tributaria en los contribuyentes que contaron con información permanente sobre la campaña en los medios de comunicación del municipio y de la región.

El buen manejo de los recursos le permitió a Zipaquirá aumentar la cobertura escolar, mejorar los ambientes de aprendizaje, casi triplicar el alcance de los restaurantes escolares, duplicar el número de población vulnerable afiliada al régimen subsidiado de salud y emprender ambiciosos planes de vivienda que favorecieron a cerca de 400 familias.

“Nuestra consigna fue ‘Primero la gente’, dar prioridad a la promoción de mujeres y hombres como seres capaces de transformar la realidad de nuestra ciudad, con posibilidades de ser felices y de hacer felices a los demás”, menciona el alcalde Caicedo.

### **4.3 ...en una ciudad capital**

Cuando Honorio Galvis Aguilar<sup>82</sup>, alcalde de Bucaramanga entre 2004 y 2007, llegó a su cargo, el municipio tenía un déficit que equivalía al 80 % de sus ingresos tributarios, estaba en mora en el pago de la deuda pública y les debía salarios atrasados a sus funcionarios y contratistas.

La Cámara de Comercio de Bucaramanga, entidad que analizó en ese momento las finanzas de la alcaldía, llegó a la conclusión de que, así se hicieran las cosas correctamente, el municipio tardaría por lo menos diez años en salir de la crisis.

---

82 Honorio Galvis Aguilar, alcalde de Bucaramanga (Santander) 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios de más de 500.001 habitantes.

El Ministerio de Hacienda, por su parte, llegó a decir que el municipio era inviable. La propuesta que le hizo al alcalde Galvis era que, a cambio de ayudarlo a aliviar la situación financiera, la entidad asumiría el control de las arcas de la ciudad. Honorio Galvis se opuso. Tal vez no supiera tanto como los expertos de hacienda, pero “lo que sí aprendí fue a sumar y restar”, les dijo.

Y aunque las entidades nacionales no creían que pudiera lograrlo, en dos años el déficit de la ciudad ya estaba en cero y el municipio, que estuvo a punto de ser rebajado de categoría uno a dos, terminó en cambio mejorando su clasificación y llegó a la categoría especial. Los gastos de funcionamiento del municipio se redujeron en cerca de 4.000 millones de pesos, mientras que los ingresos tributarios aumentaron en un 130 %.

Una disminución responsable del gasto público fue, según el mandatario Galvis, la principal estrategia con la que logró darle la vuelta a la situación.

Muchas costumbres, que no eran las adecuadas, tuvieron que cambiar: se acabaron las reuniones temprano en la oficina, con desayuno incluido; sus visitas a los barrios ya no tenían que hacerse con tarima y micrófono, sino que con un megáfono era suficiente, y la gasolina se empezó a comprar en un sitio que tenía sistematizados los recibos (con ese cambio, el ahorro fue del 70 % del valor del combustible).

Según manifiesta, para lograr estos cambios fue necesario concientizar a los funcionarios de la entidad para mostrarles que ellos eran los más beneficiados por la austeridad: si la alcaldía contaba con recursos suficientes iba a poder pagarles los salarios a tiempo.

Y aunque no abrió ningún programa para rebajar los impuestos atrasados, se recurrió también a la confianza de los ciudadanos, para que los ingresos tributarios de la ciudad aumentaran.

“La única manera de mantener una educación de calidad, salud para niños y vías en buen estado es con impuestos. No se ha inventado otra forma. Pero cuando la gente ve que las obras se están haciendo, no tiene problema en pagar”, dice.

De esta manera, las acciones implementadas por la administración de Honorio Galvis buscaban fortalecer la gestión financiera e implementar herramientas que facilitaran crear en el servidor público una cultura de racionalización del

gasto y crecimiento real de los ingresos. Así, desde la capital de Santander se potencializó la eficiencia y se maximizó la transparencia.

El manejo eficiente de los recursos y la confianza de los ciudadanos son dos cosas que siempre van de la mano, como lo muestran los cambios vividos por Barranquilla en los últimos años.

Cuando Alejandro Char Chaljub se posesionó como alcalde en su primera administración en 2008, encontró que el Distrito no tenía recursos para hacer obras y que, en gran medida, tenía relación con las concesiones, firmadas con empresarios privados para la prestación de servicios públicos, pero, por lo general, no en las mejores condiciones para la ciudad.

“Revisamos contrato por contrato y, evidentemente, había unas ventajas enormes para los beneficiarios de los contratos y un panorama malísimo para la gente de Barranquilla. Empezamos a tumbar concesiones y contratos leoninos, y a la vuelta de seis meses habíamos recuperado un billón de pesos”, explica.

Con esos recursos, manejados de manera eficiente, se pudieron hacer, en los cuatro años siguientes, las obras que tuvo pendientes por mucho tiempo la ciudad: 600 kilómetros de vías pavimentados en barrios populares, 100 colegios públicos modernizados con nuevas sedes, 40 centros de salud y hospitales y 17 kilómetros de arroyos canalizados. “La gente comenzó a decir ‘sí se puede, este señor hizo en cuatro años lo que no se había podido hacer en Barranquilla en 30 o 40 años’”, agrega.

Además, recuperar la confianza en la administración atrajo de nuevo al sector privado para trabajar por la ciudad, pero esta vez en unas condiciones diferentes. En este sentido indicó:

“Con una administración distrital fortalecida, con honestidad, transparencia y confianza en la gestión pública, se han generado condiciones propicias para la llegada de nuevos inversionistas que ven que sí están dadas las bases para el crecimiento de sus unidades de negocio, a partir de un trabajo conjunto entre los sectores público y privado. Para nosotros está muy claro que nada de lo alcanzado hubiera sido posible sin una alianza sólida entre el sector público y el sector privado”.

Su sucesora, Elsa Noguera de la Espriella, también encontró en la confianza una gran fuente de recursos para el municipio.

En primer lugar, a pesar de que Barranquilla venía de estar en quiebra apenas unos años atrás, un manejo sano y responsable de las finanzas le permitió a la administración que el sector financiero confiara de nuevo en ella.

Con el tiempo, se convirtió en su principal aliado. Con los créditos aprobados por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) y la banca privada, pudieron financiarse elementos indispensables del plan de desarrollo “Barranquilla florece para todos” como el mejoramiento de barrios socialmente vulnerables, la readecuación de parques públicos y la revitalización del centro histórico.

“Con fundamento en la confianza depositada y en la acertada asistencia para el acceso a los mercados financieros, se garantizaron los recursos necesarios para la realización de proyectos de gran impacto para el desarrollo de la ciudad, en un entorno de sostenibilidad fiscal y financiera”.<sup>83</sup>

El manejo correcto de las finanzas también le permitió a la administración ganarse la confianza del gobierno nacional y acceder, en mayor medida, a recursos de cofinanciación y transferencias, con los cuales pudo poner en marcha proyectos viales y de infraestructura de gran importancia para el desarrollo de la ciudad.

Y, finalmente, la confianza de los contribuyentes. Un ejemplo muestra cómo fue la dramática situación que ellos tuvieron: el cobro por valorización comenzó siendo una medida muy impopular, que generó un gran rechazo por parte de los ciudadanos, que se negaban a pagar. Muchos años de no ver los beneficios tras cumplir sus obligaciones hacían que no quisieran cumplir con ellas.

Sin embargo, con el tiempo, al ver que las cosas sí estaban cambiando, los ciudadanos respondieron, se cumplieron los presupuestos de recaudo y se pudieron poner en marcha proyectos de inversión para mejorar algunas de las vías más importantes de la ciudad.

---

83 Postulación de la alcaldía de Barranquilla (Atlántico), Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015.

“Con buen gobierno, los inversionistas se sienten tranquilos porque encuentran reglas de juego claras y la seguridad de sus inversiones se les garantiza. Sabíamos que para ser competitivos teníamos que ejecutar inversiones en infraestructura vial y de transporte, así como en generación de nuevos y mejores espacios públicos”.<sup>84</sup>

Como lo señala la alcaldesa Noguera, “Barranquilla es hoy una ciudad estratégica y atractiva para la inversión. Está en el top 10 de ciudades más atractivas para hacer inversión en América. Esto ha sido posible gracias a que la localidad ofrece reglas de juego claras para los inversionistas y porque nuestra administración ejecutó un plan de inversiones sin antecedentes para la competitividad”.

Los datos y la evidencia así lo demuestran, en la Puerta de Oro de Colombia aumentó la inversión privada nacional y extranjera, se incrementó la construcción y se registró la tasa de desempleo más baja durante tres años consecutivos. La ciudad también fue calificada como una de las ciudades del país con menor riesgo de corrupción.

#### 4.4 ...en un departamento

“Cuando uno como gobernador tiene la posibilidad de ordenar gastos de cientos de miles de millones de pesos, empieza a creer que 40 millones de pesos es una chichigua. Uno no puede olvidar que debe cuidar cada peso”. Jorge Eduardo Londoño Ulloa, gobernador de Boyacá entre 2004 y 2007, recuerda de esa manera la forma como asumió el manejo del presupuesto del departamento.

Cuando llegó a su cargo, Boyacá estaba *ad portas* de que se le aplicara la llamada Ley 550, que regula el procedimiento de quiebra. Para evitarlo, el departamento tuvo que comprometerse a llevar a cabo un estricto plan de ajuste fiscal.

Una combinación de estrategias, entre ellas, medidas de austeridad, mayor transparencia en la contratación, creación de nuevos impuestos y una reestructuración de la administración, le permitieron al gobernador Londoño, quien fue finalista del premio que entrega Colombia Líder al mejor gobernador del país, sacar a su departamento de la crisis financiera.

---

84 Ibid.

Una de ellas fue la implementación de un presupuesto participativo. En encuentros que se realizaban en las 13 provincias del departamento se definían cuáles eran las prioridades de la población. “Uno a veces tiene la percepción de que la gente tiene otras necesidades que las que realmente tiene”, reconoce.

A los encuentros acudía el secretario de Hacienda, para que, de una vez, se hicieran las reservas correspondientes y quedara claro que lo acordado se iba a cumplir.

En la contratación, con la aplicación de medidas de transparencia, se logró que el número de aspirantes que se presentaban a las licitaciones se aumentara y llegaran a presentarse entre 30 y 40 empresas por convocatoria, lo que terminó por reducir los costos para la administración.

Pero tal vez la medida más importante fue la reestructuración que permitió salvar los hospitales del departamento.

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se organizó toda la red hospitalaria, y aunque hubo resistencia de los sindicatos, un par de años después, los hospitales ya estaban dando ganancias. “Había que entender que lo que se necesita es el servicio y no la burocracia”, dice.

Superar la crisis financiera del departamento fue esencial para que la administración pudiera hacer la inversión social a la que se había comprometido en el plan de desarrollo “¡Boyacá! Deber de todos”.

“Yo tuve la fama de tacaño, pero con cada gasto que hacía yo pensaba siempre cuántos almuerzos escolares podía comprar. Hay que cuidar los recursos, como en la casa”, señala el gobernador Jorge Londoño.

Para el gobernador de Santander 2012-2015, Richard Aguilar Villa<sup>85</sup>, las finanzas departamentales exigen un manejo responsable, serio, transparente y audaz que garantice la disponibilidad de los recursos para la inversión en las políticas sociales, en la infraestructura y en bienes públicos, de forma efectiva y eficiente, con el fin de estimular el incremento sostenible de la productividad de las regiones y la disminución de la pobreza. También demanda el liderazgo y la visión estratégica de corto y largo plazo.

---

85 Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander 2012-2015, ganador del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de departamentos.

“En Santander, con el programa ‘Encuentros con mi gente’ respaldamos emprendimientos de los más pobres, lo que permitió mejorarles la vida a cientos de santandereanos. Y a largo plazo, gracias a la buena salud de nuestras finanzas y a una efectiva gestión ante el gobierno nacional, logramos el contrato plan más grande del país para vías, hospitales, educación, turismo y para el campo por 7,8 billones de pesos, cuya ejecución trascendió mi mandato”.

No fue fácil asegurar la inversión pública porque el departamento, a partir de 2012, perdió más del 30 % de las regalías petroleras con el nuevo Sistema General de Regalías, agrega el gobernador. Por ello debieron ser austeros, trabajaron día a día e hicieron más eficiente la gestión pública, cuidando cada peso, haciéndolo rendir al máximo en proyectos estratégicos para aumentar la productividad del departamento.

Estas estrategias le permitieron a Santander sacar a más de 10.200 familias de la pobreza, convertirse en el departamento más seguro y consolidarlo como la cuarta economía del país. En palabras del gobernador Aguilar:

“En la administración pública los buenos deseos deben traducirse en hechos concretos. Así lo entendimos desde el inicio de nuestro gobierno y con una herramienta de planificación (el primer plan de desarrollo del país) y un entorno con restricciones fiscales y presupuestales marcadas, identificamos y concretamos un instrumento que permitiera llevar a buen término la lucha frontal contra la pobreza: el contrato plan firmado entre municipios - departamento - nación”.

Alrededor de este instrumento, la gobernación de Santander 2012-2015 logró varios propósitos fundamentales en el camino contra la pobreza y la inequidad.

Primero, se focalizaron intervenciones alrededor de una visión compartida del territorio santandereano, lo cual implicó movilizar a los municipios y sus diferentes agentes de desarrollo, así como a la nación, sobre dos aspectos neurálgicos: la competitividad y el desarrollo humano.

En segundo término, se surtió un proceso de modernización de la arquitectura institucional para visibilizar, defender y salvaguardar el enfoque pobla-

cional a través de una nueva estructura organizacional de la gobernación, en la que se dispuso dirigir la lucha contra la pobreza e inequidad directamente desde el despacho del gobernador.

En tercer lugar, se materializó la posibilidad de generar compromisos de largo plazo que permitieran la ejecución de los proyectos de inversión, aun después de la finalización del período de gobierno.

El departamento implementó el sistema de información financiera Guane, con el propósito de integrar las diferentes secciones presupuestales en una misma estructura presupuestal. Adicionalmente, ajustó el Estatuto de Rentas departamentales; realizó la reconstrucción y el levantamiento de información para la realización del precálculo actuarial pensional; digitalizó el 100 % de expedientes de pensionados, con las historias laborales de retirados, las historias de funcionarios activos e inactivos de la gobernación, las cuotas partes por pagar de la gobernación y las nóminas de retirados, y depuró el pasivo del Fondo de Prestaciones del Magisterio.

Con el proyecto “Cuenta visible” se realizaba la publicación en tiempo real de los trámites de las cuentas de contratistas de la gobernación a través de internet. Con esta herramienta el usuario podía observar paso a paso el estado de su cuenta de cobro a través de la página web de la gobernación.

Adicionalmente, con la aplicación de las nuevas políticas de fiscalización en alianza con la Federación Nacional de Departamentos, por medio de su programa Anticontrabando, le permitió a Santander desde 2012, lograr la incautación de más de 836.000 unidades de productos sujetos al pago de impuesto al consumo incluidos cervezas, licores y cigarrillos. Esa incautación se logró después de visitar los 87 municipios del departamento, revisar más de 9.100 establecimientos comerciales abiertos al público y realizar 137 operativos en carreteras.

---

## Capítulo 5

### **Contribuir a la reconciliación**

En cualquier lugar del mundo, una persona que ejerce un cargo de autoridad, y más aún si ha llegado a él por elección popular, puede, con su ejemplo, promover la convivencia pacífica o, por el contrario, incitar a la violencia en su comunidad.

Su uso del lenguaje, su comportamiento, la forma en que trata a críticos y opositores adquieren resonancia entre sus seguidores y pueden llegar a alcanzar, tanto en sentido positivo como negativo, un impacto que muy excepcionalmente pueden tener las acciones de una persona común.

En Colombia, ante la oportunidad que se nos ha dado de poner fin a más de 50 años de conflicto armado, la labor de nuestros dirigentes, y en especial la de alcaldes y gobernadores, es esencial para superar las desconfianzas, los odios heredados y las heridas que nos dejó la confrontación.

Con un conflicto cuyos efectos se han vivido especialmente en el territorio, el trabajo que los mandatarios locales deben hacer para promover el diálogo y la solución pacífica de conflictos entre los diferentes grupos que conforman su comunidad es esencial para alcanzar una sociedad reconciliada.

Trabajar en la atención y la reparación integral a las víctimas, dar oportunidades en la legalidad a quienes se reincorporan a la vida civil después de haber empuñado las armas, promover la inclusión de quienes históricamente han estado al margen de las oportunidades y generar espacios de encuentro para que todos los sectores de la comunidad puedan expresar sus diferencias, libre pero respetuosamente, son algunas de las acciones que ya vienen adelantando alcaldes y gobernadores de todo el país por la reconciliación.

Los ejemplos citados en este capítulo muestran que para trabajar por la reconciliación de sus comunidades alcaldes y gobernadores han debido acercarse a esos espacios en donde se produce el contacto diario entre las personas, la familia, el colegio, el estadio, el parque, para construir allí un nuevo tipo de relaciones marcadas por el respeto y la tolerancia.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) pusieron en marcha el Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, para apoyar esas acciones. El programa brinda acompañamiento y apoyo técnico a un grupo priorizado de gobiernos municipales y departamentales, para que tengan las capacidades y competencias necesarias para la ejecución e implementación eficaz de la Ley de Víctimas.

En asocio con el programa, Colombia Líder valoró a los 43 entes territoriales que hicieron parte de él, con el propósito de destacar las mejores experiencias de implementación de la política de víctimas, documentarlas y difundirlas, para que otras administraciones que enfrentan realidades similares pudieran conocerlas y aprovecharlas.

Con base en este análisis, en 2016 entregó el reconocimiento Reparando desde el Territorio, que destacó los esfuerzos hechos por administraciones locales y regionales para dar una atención digna a las víctimas, ofrecerles oportunidades de trabajo, vivienda, salud y educación, entre otros, e integrarlos y hacerlos partícipes de la vida comunitaria. Un punto en común tenían los ganadores de este galardón: el hecho de reconocer a las víctimas como miembros activos de su comunidad, con mucho que ofrecer para su desarrollo.

En esta misma línea, Colombia Líder también reconoció, con el apoyo de Reconciliación Colombia, USAID y OIM, a los alcaldes y gobernadores que a través de sus acciones promovieron la reconciliación en sus territorios.

Esas acciones incluyeron programas relacionados con la recuperación de la memoria, el fomento de la cultura ciudadana, la solución pacífica de conflictos, la inclusión de grupos marginados y el apoyo al retorno de los desplazados, entre muchas otras.

Como lo muestra el ejemplo dado por los ganadores de estos reconocimientos, entender que vivimos en un país diverso y buscar que todos seamos tenidos en cuenta es el mejor camino para construir la paz.

Adicionalmente, realizamos más de 55 talleres a lo largo del país con los candidatos a ocupar los cargos de alcaldes, gobernadores, diputados concejales para el período 2016-2019 bajo el eslogan “Preparámonos para ser los mejores gobernantes... por la reconciliación y la inclusión” e hicimos parte de la iniciativa “Gobernantes y posconflicto”, con el fin de posicionar en la agenda de los nuevos mandatarios regionales y locales los temas de la reconciliación, la paz territorial y la convivencia.

## 5.1 Saber resolver las diferencias

La violencia sin duda fue el huésped de horror que se tomó a San Jacinto (Bolívar) durante muchos años y provocó el desplazamiento de miles de personas. El éxodo más numeroso en el municipio ocurrió en 1996. Unas 1.500 personas huyeron de Bajo Grande por cuenta de los paramilitares.

Luego de este doloroso capítulo, los desplazados han retornado a su pueblo y ahora trabajan en la reconstrucción de sus vidas, de sus formas de producción y de la cotidianidad que perdieron. Para lograrlo fue esencial un acompañamiento en el diseño del protocolo de retornos y reubicaciones, con políticas claras que tuvieran en cuenta la idiosincrasia de los retornados y se tradujeran en un programa de generación de ingresos que contemplara sus capacidades antes de surgir el hecho victimizante.

Hoy, la administración de Abraham Antonio Kamell Yaspe<sup>86</sup>, alcalde de San Jacinto para el período 2016-2019, resalta, como uno de sus principales logros, la implementación de la Ley de Víctimas. La clave fue la participación directa de la comunidad, a través de sus líderes y organizaciones de víctimas y la participación de organismos defensores de derechos humanos, teniendo como base fundamental una política pública incluyente.

El gobierno municipal cuenta con un equipo amplio de profesionales en psicología y trabajo social que trabajan en terreno y llegan a las casas de las víctimas, para determinar sus necesidades y evaluar las consecuencias que produjo en ellos el conflicto armado, para buscar soluciones a las necesidades de cada afectado e incluirlos en los programas adelantados. Esto es comple-

---

86 Abraham Antonio Kamell Yaspe, alcalde de San Jacinto (Bolívar) 2016-2019, municipio finalista del Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias del Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, en la categoría de municipios.

mentado por un sistema de verificación en línea, en el que los funcionarios del orden municipal constatan los predios reclamados, para determinar si son beneficiarios de la exoneración del pago de impuesto predial a terrenos restituidos que promovió el Comité Territorial de Justicia Transicional.

“No hay camino para la paz, la paz es el camino. Paz en la casa, paz en la calle, paz en nuestros corazones” es el lema de los pobladores de San Jacinto.

En el plan de desarrollo del alcalde Abraham Kamell también se incluyó la Cátedra de Paz. La alcaldía considera que, en forma simultánea con esta cátedra, los centros educativos deben reactivar el trabajo de las escuelas y las asociaciones de padres de familia, con la perspectiva de capacitarlos para que estos reconstruyan valores que aporten a la convivencia pacífica y la reconstrucción del tejido social. Además, la administración del municipio trabaja en la creación de una estrategia para que los niños y adolescentes, conozcan y retomen su propia cultura, como las danzas, los cantos, la artesanía y la construcción de instrumentos musicales.

“La reivindicación de las víctimas debe ser dignificada con proyectos que repongan en parte lo que perdieron cuando se desplazaron”, son las palabras del mandatario, quien tiene como eje central de su política pública recuperar valores y potenciar las herencias ancestrales para olvidar los desastres de la guerra.

En materia de fortalecimiento institucional, la alcaldía adecuó un punto de atención, dotado con equipos de cómputo adecuados, acceso a internet de alta velocidad, con un grupo de trabajo amplio y un coordinador capacitado en todos los temas concernientes a víctimas, capaz de solventar o solucionar cualquier situación, por muy compleja, con un enlace municipal de víctimas.

Actualmente se ejecutan tres proyectos para víctimas del conflicto armado interno, que benefician a 135 familias (40 con proyectos de maíz, 50 de gallinas ponedoras y 45 de cerdo de engorde).

Todas estas acciones están acordes a lo plasmado en su plan de desarrollo 2016-2019 “San Jacinto adelante, gestión orientada a resultados”.

## 5.2 La ilusión de retornar

Los habitantes de San Carlos (Antioquia), municipio al que los ataques de todos los actores armados hicieron prácticamente desaparecer, comenzaron a volver a sus casas en la primera década de este siglo.

No esperaron a que existieran conceptos favorables de seguridad ni acompañamiento de las autoridades. Su valentía y sus ganas de recuperar lo que habían perdido para seguir adelante fueron suficientes.

María Patricia Giraldo Ramírez<sup>87</sup>, que también fue víctima, era la persona del municipio cuando eso estaba sucediendo. Su labor de acompañamiento a este retorno hizo que muchos de los habitantes de la población le propusieran lanzarse a la alcaldía. “La gente me decía: ‘Usted puede continuar con esto’”, recuerda.

La alcaldesa Giraldo, que ocupó el cargo entre 2012 y 2015, hizo una alcaldía orientada a darle a la gente de San Carlos “dignidad en el retorno”. Para ese momento, casi el 80 % de los 25.000 habitantes de la población se habían desplazado, es decir, unos 20.000. Hoy en día ya han retornado unos 14.500.

Pero volver no era suficiente. Para que los habitantes de San Carlos pudieran vivir en su tierra en condiciones de dignidad fue necesario poner en marcha programas de vivienda, reconstruir las carreteras, incluirlos en los procesos de restitución de tierras y darles oportunidades de trabajar de nuevo en el campo.

Y no todas las necesidades eran materiales. Rescatar la memoria de lo ocurrido, promover la participación de las víctimas en los asuntos del municipio y recuperar la confianza de los sancarlitanos en la Fuerza Pública era esencial para volver a construir una verdadera comunidad.

“Si hay voluntad, las cosas se pueden hacer. Aunque ellos tenían la voluntad de retornar, si en las autoridades no hubiera habido voluntad, no se habría podido hacer”, explica.

---

87 María Patricia Giraldo Ramírez, alcaldesa de San Carlos (Antioquia) 2012-2015, ganadora del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Gracias a este esfuerzo, San Carlos se convirtió en un ejemplo de retorno exitoso y de atención integral a las víctimas.

“A uno a veces se le achocolatan los ojos al recordar, pero aprendimos que se puede tener esperanza. Si bien perdimos familiares, amigos y vecinos, nos dimos cuenta de que siempre hay posibilidades de salir adelante”, concluye.

Se realizó una reparación transformadora del territorio porque además de llevar a las personas al sitio de donde habían sido desplazadas, se generó una transformación: se reconstruyeron puentes, vías, escuelas, casetas comunales; se volvió a sembrar la tierra. Pero, sobre todo, se les pudo brindar la seguridad y la tranquilidad que necesitaban las familias que retornaron a su territorio.

Señala la alcaldesa: “Donde antes estaba sembrado de minas había presencia de los grupos armados ilegales, ocurrían los actos de victimización, los homicidios y los desplazamientos, allí llevamos con todo el equipo de la administración municipal a las familias de manera digna a sus veredas, lo que les permitió reconstruir su proyecto de vida”.

Estas familias pudieron volver a poner a funcionar sus fincas, se volvió a la dinámica propia de las veredas alrededor de las casetas comunales, se hizo la reapertura de la escuela. Sin duda, estos son hechos transformadores para un territorio con la historia que tiene San Carlos. “Hemos marcado una huella supremamente esperanzadora para nuestros ciudadanos y para las futuras generaciones”, puntualiza la alcaldesa María Patricia Giraldo.

### **5.3 La responsabilidad compartida frente al retorno: los casos de Medellín, Envigado y Cali**

Pero este proceso de retorno no hubiera sido posible sin el apoyo de la alcaldía de Medellín, ciudad en la que se encontraban buena parte de los sancarlitanos desplazados.

Alonso Salazar Jaramillo, alcalde en la época en que empezó el proceso, entendió que el retorno no era solo un problema de San Carlos y apoyó un proyecto piloto, dirigido a 300 familias interesadas en retornar, para respaldar su esfuerzo. Además de las alcaldías de Medellín y San Carlos, el proyecto tuvo el apoyo de Proantioquia y Empresas Públicas de Medellín (EPM).

“Lo que pretendemos es que regresen a sus hogares de manera digna y mejoren su economía. No es que queramos echarlos de Medellín, pero ellos merecen retornar”, manifestó en esa oportunidad el alcalde Salazar.

La alcaldía de Medellín y EPM apoyaron con recursos el proceso que incluía oferta de vivienda digna para quienes retornaban, acompañamiento psicosocial, oportunidades productivas y acciones de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria.

No importaba que estas inversiones no se concretaran en obras que estuvieran ubicadas físicamente en Medellín. Era parte del compromiso de la ciudad con el entorno de su departamento.

Y con este ejemplo, la ciudad continuó apoyando el retorno de personas desplazadas a todo el oriente antioqueño, incluidos municipios como San Rafael, Granada, San Luis, San Francisco y Cocorná.

Para el caso concreto de San Carlos, se firmó una alianza entre su alcaldía y la de Medellín, bajo la administración de Aníbal Gaviria, quien mantuvo la política que había diseñado Alonso Salazar, con el objetivo de garantizar un retorno digno a 134 familias que voluntariamente manifestaron a la alcaldía de Medellín su deseo de retornar dignamente y recuperar su vida de antes. Como parte del proyecto, en el que también tomó parte EPM, se entregaron a las familias unas viviendas llamadas Aldeas (casas tipo cabañas), ayuda humanitaria, proyectos productivos y de generación de ingresos, y ayuda psicosocial. “Prácticamente se les brindó un kit completo para que pudieran sobrevivir y de una u otra forma recuperar su vida de antes, que pudiesen tener nuevamente sus cultivos, sus animalitos, etc.”, señala la alcaldesa de San Carlos, María Patricia Giraldo.

Envigado (Antioquia) vivió una situación similar a la de Medellín. Es lo que se conoce técnicamente como un municipio receptor de desplazados, más que expulsor. Es decir, en los últimos años llegaron allí más personas huyendo de la violencia que las que lo abandonaron.

En su mayoría, venían buscando refugio de municipios del oriente antioqueño, como San Carlos, San Francisco, El Santuario, San Rafael, Apartadó o Sonsón, en donde los enfrentamientos entre grupos armados ilegales provocaron el éxodo de buena parte de la población.

“Muchos alcaldes les sacaban el cuerpo a las víctimas porque pensaban que primero hay que trabajar por nuestra gente, que para qué trabajar por los foráneos.

Pero es una cuestión humanitaria”, explica Héctor Londoño Restrepo<sup>88</sup>, quien gobernó el municipio entre 2012 y 2015 y fue finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación que otorga Colombia Líder.

Sin descuidar a la población tradicional de Envigado, su administración ofreció apoyo a las víctimas que llegaron a su municipio, tanto para las que querían regresar a su tierra como para las que se querían quedar.

Para quienes prefirieron quedarse, hubo apoyo psicológico y económico, oportunidades de educación y subsidios para adquirir vivienda, mientras que a quienes retornaron se les dieron aportes para recuperar sus casas y poder cultivar sus tierras.

De manera conjunta con los municipios de los que habían huido los desplazados, se realizaron actividades para recuperar la memoria, impulsar proyectos productivos y, en general, mejorar las condiciones de vida de las víctimas. El argumento de que se estaba trabajando por la población de otros municipios, por fortuna, no convenció a la gente.

“Ver la alegría de estas personas retornando a sus municipios, sabiendo que volvían a su terruño, es algo que lo llena a uno de satisfacción. Lo mismo que los que lograron reconstruir su vida en Envigado. Esa es la compensación más grande –dice el alcalde Londoño, quien destaca la solidaridad de los habitantes de su municipio–. Nunca se vio rechazo a esta población”.

El retorno de estas familias a sus tradiciones y costumbres fue el resultado del buen desarrollo de las mesas de participación municipal, en las que las víctimas del conflicto armado, incluidos representantes de sus organizaciones y grupos de defensa de sus derechos, pudieron definir, con el acompañamiento de la Personería Municipal, sus planes de trabajo y de acción, presentar informes para el Concejo Municipal y el Comité Territorial de Justicia Transicional y elegir sus representantes de participación ciudadana y consejeros para el territorio local de planeación y de participación ciudadana y discapacidad, entre otros.

El retorno de los indígenas embera que estaban desplazados en Cali, en mayo de 2015, durante la administración del alcalde Rodrigo Guerrero Velasco<sup>89</sup>, muestra el esfuerzo conjunto que es necesario para llevar a cabo este tipo de procesos.

88 Héctor Londoño Restrepo, alcalde de Envigado (Antioquia) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios de más de 100.001 habitantes.

89 Rodrigo Guerrero Velasco, alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca) 2012-2015, ganador del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de ciudades capitales.

Paulatinamente, 210 miembros de la comunidad fueron llegando a la ciudad, desde 2012, procedentes de Pueblo Rico (Risaralda), de donde tuvieron que huir a causa de la pobreza y la violencia. Aunque la ciudad les brindó atención humanitaria, sus condiciones de vida eran lamentables, vivían de la mendicidad o de la venta de artesanías, hacinados en inquilinatos y perdiendo día a día los elementos propios de su cultura.

El día anterior a su retorno, los indígenas se despidieron de Cali con sus rituales, cantos y danzas. Ahí comenzó una compleja operación logística para llevarlos de nuevo a sus resguardos. En palabras del alcalde, “durante el proceso de regreso se elaboró un plan de acompañamiento permanente en salud para la población, pusimos en funcionamiento un Centro de Desarrollo Infantil (CDI), para atender a los niños con un enfoque diferencial, e incluso se dispuso de profesores que dominaran la lengua embera en las instituciones educativas adonde asistían los jóvenes”.

Cali, que lideró el proceso, aportó recursos para que los indígenas pudieran construir viviendas definitivas en su lugar de destino; el gobierno, a través de la Unidad para las Víctimas, entregó los materiales para la construcción, y la alcaldía de Pueblo Rico y la gobernación de Risaralda se responsabilizaron de adecuar los caminos comunales, los puentes, las instituciones educativas y los puestos de salud para atender a la comunidad.

Garantizar el retorno no era suficiente; era necesario dar condiciones a las familias retornadas para que pudieran rehacer su vida en sus comunidades. Así dijo el alcalde en su momento:

“Como municipio tenemos claras nuestras responsabilidades y vamos a hacer lo mejor posible por cumplirlas, pero no lo vamos a poder hacer solos. Estamos demandado un esfuerzo de coordinación con autoridades regionales para prevenir y atender el desplazamiento en los lugares de origen para que la única alternativa de las víctimas no siga siendo desplazarse hacia a Cali”.

Los indígenas embera-katío emprendieron el regreso a su tierra el 5 de mayo de 2015, a eso de las 7:30 de la noche, en cinco buses. Los seguían cinco camiones cargados de enseres domésticos.

El caso de los embera-katío es apenas una muestra del fenómeno de desplazamiento que afecta a Cali desde comienzos del conflicto armado, pero que se incrementó a finales de los años 1990 debido a la llegada de grupos paramilitares al Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Por eso y como resultado del crecimiento del fenómeno, la administración municipal dispuso dos oficinas de atención a desplazados en el Terminal de Buses y en el Distrito de Aguablanca. En estos lugares se pusieron en funcionamiento dos Puntos de Información y Orientación, conocidos como PIOs. Allí, las personas pueden realizar consultas sobre el avance de sus gestiones ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. También se informan sobre qué tipo de documentos deben tener para vincular a su núcleo familiar al sistema de salud y educación, obtener citas y ser remitidos al hogar de paso.

## 5.4 Oportunidades para las víctimas

Ciénaga (Magdalena) fue una de las poblaciones de la región caribe más afectadas por el conflicto armado. Más de 20.000 personas están registradas como víctimas en el municipio, en su mayoría a causa de ataques paramilitares de finales de los años noventa y comienzos de este siglo.

Veinte años después, Ciénaga es, en cambio, un ejemplo de la transformación que se produce en una comunidad cuando se cumple con la atención y reparación integral a las víctimas y la restitución de tierras que ordena la ley.

En La Secreta, una de las cuatro veredas de este municipio, en donde los paramilitares asesinaron a 20 personas en 1998, se ven ya los resultados del trabajo conjunto de varias entidades del orden nacional, la alcaldía municipal y las agencias de cooperación internacional.

Más de 500 hectáreas han sido entregadas en fallos de restitución de tierras a favor de 300 personas. Las víctimas beneficiarias se organizaron en la Asociación de Agricultores Orgánicos de La Secreta (Agrosec) y hoy en día exportan café a varios países y están incursionando en otros productos, como la miel de abejas.

Edgardo de Jesús Pérez Díaz<sup>90</sup>, actual alcalde de Ciénaga (Magdalena), municipio que obtuvo el reconocimiento Reparando desde el Territorio por el respaldo que

90 Edgardo de Jesús Pérez Díaz, alcalde de Ciénaga (Magdalena) 2016-2019, municipio ganador del Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias del Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, en la categoría de municipios.

la administración municipal ha dado a este proceso y en general a la atención y reparación a las víctimas en el municipio. Al recibirlo manifestó:

“Es una disposición que el gobierno local tiene para hacer una atención integral y poder pasar de esa atención a convertir a las víctimas de Ciénaga en actores ideales para la transformación de este país. Y qué mejor que las víctimas que las personas que fueron arrasadas por la guerra se conviertan en actores de la nueva Ciénaga, del nuevo Caribe, de la nueva Colombia que queremos”.

Y agregó: “Lo más importante ha sido poder escucharlos, poder entender sus lágrimas, sus llamados y movernos en la dirección de cumplirlos. Víctima se escribe con la V de valiente. Llegó el momento de superar el espíritu de dolor y hacer un espíritu propositivo”.

Por eso los programas que desarrolla la administración tienen énfasis en fomentar el liderazgo y la participación de las víctimas en la construcción de las políticas públicas del municipio, en la formulación del plan de desarrollo y del plan de ordenamiento territorial y así convertirlas en agentes de la transformación, es decir, en verdaderos agentes de cambio.

“¿Quién mejor que ellos para hablar de territorio, de las circunstancias que los llevaron a desplazarse y a ocupar tierras que no les pertenecían?”, afirma el mandatario local.

En este sentido, la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas, representada por 15 organizaciones de víctimas, se ha convertido en Ciénaga en un espacio vital para el proceso de planeación estratégica. Allí se han debatido, además del tema de víctimas, aspectos presupuestales del plan de desarrollo y las políticas del posconflicto. Así mismo, es el punto de encuentro para la integración que busca la administración municipal.

Con recursos de regalías, el municipio ha realizado la reparación integral de víctimas de Cerro Azul y La Secreta, las cuales fueron reconocidas como sujetos de reparación colectiva. Allí se viene realizando la adecuación y dotación de infraestructura social y comunitaria.

“También ha realizado el diseño y la implementación de programas y proyectos productivos para la generación de ingresos, en los casos

de reparación colectiva. En esas mismas comunidades se ejecutan proyectos para desarrollar programas recreativos y deportivos y crear procesos que permitan fortalecer el autocuidado de las comunidades. Igualmente, les han entregado capital semilla para el establecimiento de unidades productivas y, de esa manera, fortalecer la generación de ingresos en la población en proceso de reintegración y hacerla sostenible, para que las familias permanezcan en la legalidad. En forma paralela, la administración municipal apoya la vinculación laboral de las personas en proceso de reintegración y sus familias en el sector público y en las empresas privadas que tienen sus sedes o sitios de trabajo en Ciénaga”.<sup>91</sup>

El fortalecimiento de las asociaciones de víctimas para el desarrollo de proyectos productivos, el acompañamiento a la mesa de víctimas, las jornadas de atención integral y la elaboración de un plan de atención a la población desplazada son otras de las estrategias que estableció la administración de Ciénaga para brindarles oportunidades a las víctimas.

En Samaná (Caldas) se está dando una transformación similar. A finales de la década pasada, el corregimiento de San Diego, de este municipio, estaba completamente aislado a causa del conflicto armado.

“Por la violencia, los recursos no llegaban. El corregimiento se fue quedando estancado en el tiempo”, explica Wilder Iberson Escobar Ortiz<sup>92</sup>, alcalde de Samaná entre 2012 y 2015. El lugar era sede de enfrentamientos entre el Frente Ómar Isaza, de los paramilitares, y el Bloque 47, de las Farc.

Un proyecto clave para la comunidad, hecho con la ayuda de muchas manos, sería el que finalmente lograría revitalizarlo.

“Aunque su principal actividad era la ganadería, el corregimiento no tenía una plaza de ferias”, relata el gobernante. Para construirla, la alcaldía utilizó los recursos que la Unidad para las Víctimas asigna a través del sistema de cofinanciación.

---

91 Alcaldía de Ciénaga (Magdalena), postulación al Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias en el Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas 2016.

92 Wilder Iberson Escobar Ortiz, alcalde de Samaná (Caldas) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

“La alcaldía puso el maestro de obra; la Unidad, los recursos para los materiales (unos 50 o 60 millones de pesos) y la comunidad, la mano de obra”, cuenta. Finalmente, se logró sacar adelante la obra, necesaria para el corregimiento, y eso ayudó a recuperar la confianza de la comunidad en sus instituciones.

Trabajar por las víctimas, en Samaná, era trabajar por toda la población. En este municipio, el más golpeado por la violencia en el departamento de Caldas, de sus 25.700 habitantes, 24.000 son víctimas.

Cuando Wilder Escobar llegó a su cargo, la seguridad ya se había estabilizado, pero la desconexión entre sus habitantes y las instituciones permanecía. Samaná es el municipio con la mayor extensión del departamento y el 80 % de su territorio es rural. Tiene 170 veredas y cuatro corregimientos.

“Nos llevábamos la alcaldía para las veredas y les prestábamos servicios por tres días. Lo más interesante de esa experiencia es que solucionábamos problemas reales en tiempo real”, dice.

De esta manera, y a través del programa “Asistiendo y atendiendo a víctimas del conflicto armado interno”, la alcaldía de Samaná se propuso lograr la atención integral a todas las víctimas del conflicto armado interno garantizando su adecuada vinculación en todos los programas del nivel nacional y territorial con el fin de aportar a la reparación integral a la que tienen derecho.

Además, se desarrolló el plan de acción territorial de atención y reparación a las víctimas abarcando la mayoría de los programas desarrollados en el plan de desarrollo municipal del alcalde Escobar, lo que permitió que un gran número de personas víctimas participaran de todos los programas desarrollados por la entidad territorial, así como de los programas sociales de atención a esta población.

Florencia (Caquetá), bajo la administración del alcalde Andrés Mauricio Perdomo Lara<sup>93</sup> (2016-2019), es un ejemplo de cómo las autoridades locales pueden articularse en su interior y con los demás niveles de gobierno para atender adecuadamente a las víctimas y brindarles oportunidades. Esto hizo posible que la alcaldía obtuviera el Reconocimiento Reparando desde el Territorio, entregado por Colombia Líder, USAID y OIM.

---

93 Andrés Mauricio Perdomo Lara, alcalde de Florencia (Caquetá) 2016-2019, municipio ganador del Reconocimiento Reparando desde el Territorio a las Mejores Experiencias del Programa de Fortalecimiento Institucional para las Víctimas, en la categoría de ciudades capitales.

Florencia tiene uno de los más altos índices de víctimas del conflicto armado: 136.000 personas, aproximadamente, que corresponden al 60 % de su población, pero, de alguna manera, todos sus habitantes han sido afectados por el conflicto.

La magnitud del reto exigía una administración comprometida en su conjunto con la atención a las víctimas, de modo que el alcalde designó una Unidad Técnica, conformada por un profesional de cada secretaría de su despacho, que debía encargarse de dar respuesta oportuna y eficiente a los requerimientos de la población.

Esta articulación también incluye una coordinación con las entidades del orden nacional, que ha permitido, entre otras, que la capital de Caquetá cuente con profesionales especializados en materia de asuntos étnicos y la creación de una oficina de la mujer, un consejo de juventud y oficinas para las personas mayores y la población LGBTI, que dan atención a las víctimas con enfoque diferenciales.

La administración diseñó una estrategia integral que, sin desconocer la atención de necesidades urgentes, está orientada a provocar transformaciones de fondo, provocando en las víctimas un cambio de mentalidad, que les permita asumirse como sujetos con derechos y deberes, capaces de iniciar proyectos de emprendimiento que les aporten a ellos, a la ciudad y a sus familias. Esta estrategia busca incidir también en el índice de informalidad de la ciudad, que llega al 64,4 % y promover alternativas de empleo, ya que en Florencia el mayor empleador es el sector público.

La estrategia también incluye la oferta de soluciones de vivienda y de espacios para la realización de actividades culturales, así como la reconstrucción de los lazos familiares, que fueron afectados por el conflicto, especialmente para proteger a los niños, que en algunos casos han tenido que crecer en familias rotas o que perdieron a sus principales miembros.

“Cuando uno recorre las calles de Florencia y ve tantas tragedias en distintas familias, se da cuenta de que esas familias son la mayoría de los florencianos. Esa es la mayor motivación”, manifestó el alcalde Perdomo.

Para hacer sostenibles los proyectos con las víctimas, la administración fortaleció la Secretaría de Inclusión y Reconciliación, encargada de liderar y articular las políticas dirigidas a la población vulnerable y de garantizar que las víctimas se involucren y ejerzan liderazgos que contribuyan a transformar a la ciudad.

## 5.5 Oportunidades para quienes dejan las armas

Las autodefensas campesinas de Ortega fueron un grupo armado ilegal que operó en el Cauca desde los años setenta y se desmovilizó en 2003, bajo la Ley de Justicia y Paz.

Sus 126 hombres no hicieron parte de la estructura nacional de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Empuñaron las armas para defender su territorio de los ataques de las Farc, pero en los largos períodos en los que no combatían se dedicaban a cultivar sus tierras.

Héctor José Guzmán<sup>94</sup>, alcalde de Cajibío (municipio del que hace parte el corregimiento de Ortega), llegó al cargo en 2012, cuando la reintegración de este grupo aún no había concluido. Encontró que mucho de lo que se les había prometido para que dejaran las armas no se había cumplido.

Ni siquiera les habían entregado una carretera que necesitaban para sacar sus productos, cuenta el alcalde Guzmán. El corregimiento de Ortega estaba a seis horas de camino de la cabecera municipal de Cajibío. Con los arreglos que se le hicieron a la vía, la distancia se redujo a cuatro horas, pero aún faltaba mucho para que estuviera terminada.

Los habitantes de Ortega necesitaban además alternativas económicas lícitas. “Los tentaban los cultivos ilícitos y la minería ilegal”, afirma el mandatario.

La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), USAID y la alcaldía de Cajibío llevaron a cabo un proyecto para recuperar la productividad de la zona, especialmente a través del café. Los predios de los campesinos fueron formalizados y se invirtieron más de 570 millones de pesos en impulsar sus proyectos productivos.

Ese esfuerzo le cambió la cara al corregimiento. “Lo llamamos el Quindío del Cauca –anota el alcalde–. Lo que se debe tener en cuenta es que la gente que se desmoviliza necesita un apoyo permanente. No que les den las cosas, sino darles oportunidad para que produzcan. A eso apuntamos nosotros”.

---

94 Héctor José Guzmán, alcalde de Cajibío (Cauca) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

## 5.6 Cerrarles el espacio a los violentos

En enero de 2011, ocurrió en San Bernardo del Viento (Córdoba) un crimen que conmocionó a todo el país. Mateo Matamala y Margarita Gómez, dos estudiantes de Biología de la Universidad de los Andes, fueron asesinados por una banda criminal, por el simple hecho de ser extraños en la región.

Cuando Luis Francisco López Arteaga<sup>95</sup>, alcalde del municipio entre 2012 y 2015, asumió el cargo, la población aún no se reponía del impacto que le produjo el crimen. A nivel local, la desconfianza y el temor se habían apoderado de muchos de sus habitantes, y a nivel nacional, cargaba con el estigma de ser un lugar peligroso que era mejor no visitar.

Apenas se posesionó, el alcalde convocó una reunión en una sede militar y recorrió todo el municipio acompañado por el comandante de la Policía. Algunos concejales temían que esa fuera una provocación a las bandas criminales, pero él consideraba necesario hacerlo. “Esa era la primera muestra de que había una institucionalidad”, dice.

Todos los sábados, el alcalde López realizaba reuniones con la comunidad para que sintieran que no estaban solos. Eso hizo que los habitantes del municipio, algunos víctimas de la extorsión de las bandas, fueran tomando confianza y se atrevieran a denunciar.

Simultáneamente, para recuperar la economía del municipio, promovió la asociación de los productores agrícolas en cooperativas que los hicieran más competitivos. De 15 asociaciones de productores que existían al comenzar la administración de Luis F. López llegaron a ser 120 al final de su mandato, incluyendo productos como arroz, plátano y ñame.

También, con la intención de mostrar la “cara amable de San Bernardo”, promovió el turismo a través de una corporación que representaba todos los servicios que estaban relacionados con este sector. El mar, que hasta entonces no se había visto como una fortaleza del municipio, se convirtió en un destino turístico e incluso surgió una alternativa de agroturismo, para quienes quisieran conocer cómo se hacía la producción agrícola de la región.

---

95 Luis Francisco López Arteaga, alcalde de San Bernardo del Viento (Córdoba) 2012-2015, preseleccionado del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

Estas nuevas alternativas productivas hicieron que los diferentes sectores del municipio, entre los que había desconfianza, comenzaran a relacionarse y a echar abajo las fronteras imaginarias que habían surgido a causa de la presencia de diferentes bandas criminales.

“Esa interacción para cosas sencillas hizo que los habitantes de un sector se conocieran con los del otro y se dieran cuenta de que quienes pusieron la línea fueron los grupos ilegales y no ellos”, comenta.

## 5.7 Alternativas frente a la violencia

Varios de los ganadores del Reconocimiento Mejores Gobernantes en Reconciliación demostraron que el deporte y la cultura son las mejores alternativas contra la violencia. Ofrecen a los jóvenes actividades sanas en qué ocupar su tiempo y pueden unir a una comunidad en un mismo propósito.

José Wilmer Leal Abril<sup>96</sup>, alcalde de Belén (Boyacá) para el período 2012 y 2015, impulsó durante su mandato una banda sinfónica, un grupo de música carranguera y una clase de pintura, en la que llegaron a tomar parte 270 niños, jóvenes y adultos, y construyó un lugar para que pudieran practicar, la Casa de la Cultura, a la que dotó de equipos para facilitar el aprendizaje.

Aunque estas actividades estaban destinadas a toda la población, la prioridad eran los niños y niñas de bajos recursos y las víctimas de la violencia. Como buena parte de los estudiantes eran de la zona rural, se le dio mayor énfasis a la música carranguera.

“El objetivo es darles una herramienta gratuita, idónea, a nuestra infancia y a nuestra adolescencia para alejarlas de los caminos de la violencia, así como del alcoholismo o de las drogas. Con participación de la comunidad, queremos preparar una serie de actos culturales para que usen su tiempo libre en esas actividades”, dijo el alcalde.

Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita (Boyacá) en el mismo período, invirtió los recursos que su municipio obtuvo gracias al mejor desempeño fiscal de su administración en escenarios deportivos, que incluyeron un coliseo, una

---

<sup>96</sup> José Wilmer Leal Abril, alcalde de Belén (Boyacá) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

pista atlética, una cancha de tenis y una villa deportiva. También se hicieron procesos de formación que motivaron a los jóvenes a la práctica del deporte, algunos, cada vez más, con nivel competitivo.

“Nuestro objetivo es incentivar procesos de inclusión y reconciliación por medio de la disciplina de la práctica deportiva en el corazón de Boyacá”, explica el alcalde Díaz.

Y Hansy Zapata Tibaquirá<sup>97</sup>, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2012-2015, también promovió procesos de cultura ciudadana, para que los habitantes de su municipio se hicieran partícipes de la defensa de sus propios derechos. Eso incluyó hacer producciones audiovisuales, obras de teatro, esculturas con materiales reciclados y murales, en los que se promovían mensajes por la convivencia y el respeto. Otros grupos de jóvenes participaron en actividades para mejorar el tránsito y proteger los bosques.

“Lo que más le impactó a la gente fue hacerse consciente de que ella misma tiene en sus manos las soluciones a los problemas”, dice el alcalde Zapata.

## 5.8 La reparación colectiva llega a las comunidades

El conflicto armado en Colombia produjo enormes daños a millones de colombianos. El desplazamiento, la pérdida de vidas, la violencia sexual, son solo algunas de las muchas afectaciones originadas por la acción de los grupos armados.

Pero hay también otros daños, no individuales, sino colectivos, que fueron provocados por la confrontación: la pérdida de la confianza entre los miembros de una comunidad o entre ellos y el Estado, el deterioro de las organizaciones sociales, la desaparición de sus líderes, la destrucción de los espacios que eran utilizados para el encuentro de las comunidades, entre muchos otros.

Para superar estos daños, la Ley de Víctimas prevé la reparación colectiva como una herramienta para reconstruir los lazos sociales destruidos por el conflicto y generar nuevos vínculos de confianza entre las comunidades y el

<sup>97</sup> Hansy Zapata Tibaquirá, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2012-2015, ganador del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza y finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Estado. Decenas de organizaciones, que incluyen sindicatos, partidos políticos, grupos profesionales, así como comunidades e incluso municipios enteros, transitan actualmente esta ruta de la reparación colectiva. Alcaldes de diferentes lugares del país han encontrado en esta herramienta una alternativa para promover la reconciliación en sus comunidades y darle la mano a la población vulnerable.

Peñas Coloradas es una inspección de Cartagena del Chairá que se encuentra a unas cinco horas en lancha desde la cabecera municipal. Está integrada por cerca de 2.500 personas, que en 2004 debieron desplazarse como consecuencia de la ofensiva militar que se puso en marcha tras el fracaso de los diálogos de paz en el Caguán. Sus habitantes tuvieron que irse al área urbana de Cartagena del Chairá, pero también a Florencia, Santander de Quilichao, Santa Rosa de Cabal e incluso Cali.

Por varios años permanecieron sin contacto, pero en 2016, representantes de unas 600 familias pudieron regresar a Peñas Coloradas para conmemorar los 13 años de su desplazamiento.

Luis Francisco Vargas Correa, alcalde de Cartagena del Chairá para el período 2016-2019, ha comprendido la importancia de respaldar el proceso de reparación colectiva de esta comunidad, decisión que fue impulsada por la misma Mesa de Víctimas del municipio.

En diciembre de 2015, la comunidad fue reconocida por la Unidad para las Víctimas como sujeto de reparación colectiva y actualmente avanza en una fase que se denomina de alistamiento, en la que se le informa en qué consiste esta herramienta, para que sus propios miembros puedan determinar en una fase posterior cuáles son las acciones que esperan del Estado y del resto de la sociedad, para sentir que sus derechos son resarcidos.

En abril de 2016, cuando los habitantes de Peñas Coloradas se encontraron después de 13 años, se abrazaron bajo los árboles de la plaza principal, hicieron un círculo, tomados de la mano y cantaron emocionados el himno de Caquetá. Ese podría ser el comienzo de una nueva oportunidad para su pueblo.

Un corregimiento de otro municipio que ha sufrido mucho por la violencia encontró también en la reparación la oportunidad de reponerse.

Con el proyecto “Reparación transformadora en el corregimiento El Jordán”, la alcaldía de María Patricia Giraldo en San Carlos (Antioquia) se propuso cons-

truir, mejorar y adecuar la infraestructura física, para que la comunidad del corregimiento contara con espacios dignos que permitieran mejorar su calidad de vida y alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

El corregimiento El Jordán está ubicado al oriente del municipio de San Carlos, en Antioquia, tiene una población aproximada de 3.000 habitantes y su centro zonal cuenta con ocho veredas constituidas con la respectiva junta de acción comunal. Este corregimiento fue víctima de la violencia que se vivió durante el conflicto armado en el municipio, ya que fue la base de operaciones de los paramilitares que ingresaron desde el Magdalena Medio y se asentaron allí tomando el control y ejerciendo las funciones del Estado. Desde allí fueron planificados homicidios, masacres y desapariciones, lo cual generó que el municipio fuera reconocido a nivel nacional como un territorio de desplazamiento, violencia, miedo y destrucción. El 80 % de su población fue desplazada del campo y centros poblados.

El corregimiento El Jordán no fue tenido en cuenta por varias administraciones municipales que dejaron de realizar allí proyectos de infraestructura importantes para el desarrollo social integral de la comunidad. Según la alcaldesa:

“Estamos convencidos de que a la par que se repara de manera individual a las personas, se deben reparar colectivamente los territorios, pues la guerra no solo dañó individuos, sino también comunidades y frustró sueños. Fue así como elegimos al corregimiento El Jordán de nuestro municipio, epicentro de presencia paramilitar durante casi una década, para ejecutar el programa ‘Reparación transformadora’, el cual planteó la necesidad de reparar integralmente el territorio partiendo del reconocimiento de las dimensiones del desarrollo humano y las necesidades insatisfechas”.

Es así como en 2012 se inicia en la administración municipal “Unidos construyendo el San Carlos que queremos”, de la alcaldesa María Patricia Giraldo, un plan de intervención integral para dotar al corregimiento de infraestructura física para atender sus necesidades básicas insatisfechas.

Las intervenciones realizadas permitieron alcanzar logros en salud, educación, deporte, vivienda, movilidad, seguridad, servicios públicos y, en algunos casos, establecimiento de proyectos de vida.

Se hizo entonces la gestión ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento para la Prosperidad Social, Isagén, el ICBF, la Empresa Social del Estado San Vicente de Paúl, el Banco Agrario, la OIM y la gobernación de Antioquia para implementar un plan de reparación en el cual, a la par que se reparaba a las víctimas del conflicto armado y el territorio, se generara desarrollo humano local.

En este sentido, construyeron el CDI, que atiende actualmente a niños y niñas del corregimiento de El Jordán; construyeron y mejoraron viviendas; se apoyó a la ESE San Vicente de Paúl para la remodelación del centro de salud; se hizo posible que los habitantes de El Jordán disfrutaran de agua potable; se habilitaron escenarios deportivos, y se ejecutaron proyectos de desarrollo comunitario en alianza con Isagén. Todo esto con el fin de que las condiciones de vida de la población llegaran incluso a ser mejores de lo que eran antes del conflicto armado, pues la inmensa mayoría de las víctimas, aun antes de los hechos victimizantes, tenían sustanciales limitaciones para el ejercicio de sus derechos fundamentales; de hecho, desde entonces hacían parte del universo de población vulnerable de San Carlos.

De esto se trata, no basta compensar el daño perpetrado por los grupos armados ilegales, también se requiere garantizar de manera permanente el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La alcaldesa María Patricia Giraldo señala:

“Somos un modelo exitoso de paz y reconciliación... ahí está la diferencia.

Hemos logrado sanar las heridas, hacer un proceso de perdón, un proceso de resiliencia, de elaboración del duelo que ha conllevado a que 14.500 personas de las 20.000 desplazadas estén de nuevo en el territorio.

Ha sido un proceso de aceptación constante y permanente gracias a que todo el proceso lo hemos llevado desde el Centro de Acercamiento para la Reconciliación y la Reparación (CARE). Así hemos podido desarrollar, de la mano de las comunidades, agendas para lograr el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos, para lograr la reconstrucción de los proyectos de vida y así empezar nuevamente la unidad productiva de nuestros campesinos retornados. Hoy San Carlos es el primer municipio en retorno y en desmilitado a nivel nacional y en reparar o indemnizar a su población

desplazada. Fuimos uno de los primeros municipios que construyó su plan de reparación colectiva, y ahí radica la gran diferencia.

Logramos resurgir de las cenizas, como el ave fénix, y hoy estamos en un municipio supremamente esperanzador, con calidad de vida para nuestros habitantes.

La paz se construye desde los territorios con acciones concretas. Por eso somos un municipio ejemplo de paz”.

## 5.9 Espacios para la convivencia

Trabajar por la convivencia entre sus ciudadanos debe ser una de las principales preocupaciones de los mandatarios regionales y locales. Muchos de ellos, que Colombia Líder ha conocido en sus desplazamientos a territorio, vienen haciéndolo desde mucho antes de que estuviera a la vista la posibilidad de firmar un acuerdo de paz.

Así por ejemplo, con miras a reducir los factores de violencia, Elsa Noguera impulsó durante su administración como alcaldesa de Barranquilla el programa Casas de Juventud, espacios en los cuales se brindaba a los jóvenes de la ciudad oportunidades de formación, recreación y emprendimiento. En las Casas los jóvenes podían dedicar su tiempo a actividades culturales, artísticas y deportivas o simplemente reunirse con otros compañeros para compartir ideas. Allí también se les daba asesoría relacionada con la oferta institucional para ellos, cursos de formación en alianza con la Corporación Técnica de Estudios Especializados del Caribe (Codetec), el SENA, la Secretaría de Cultura y la Academia de Artes Manuales y apoyo psicosocial para promover la participación, el buen trato en la familia y fomentar su autonomía social y personal.

La política pública de juventud de Barranquilla también incluía un programa gratuito en las escuelas públicas que ofrecía 13 modalidades artísticas de calidad a una población de 13.000 habitantes, además de oportunidades deportivas y apoyo a deportistas locales.

En Bucaramanga, el alcalde Luis Francisco Bohórquez, durante su administración 2012-2015, les apostó por su parte a los parques como espacio para promover la reconciliación y la convivencia, además de contribuir a la recuperación del espacio público y la conservación del medioambiente.

Además, buscó recuperar el apelativo que tuvo tradicionalmente Bucaramanga como Ciudad de los Parques, por lo cual incluyó en su plan de desarrollo acciones para mejorar los parques existentes y construir nuevos parques lineales, corredores y senderos ecológicos, con la meta de que los bumanguenses pasaran de disponer de 4,5 metros cuadrados de espacio público por habitante a 10, como lo establece el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Adicionalmente, la administración se trazó el plan de facilitar las condiciones de acceso a los parques, con mejores equipamientos y escenarios para prácticas lúdicas, recreativas y deportivas, para todos los habitantes, pero en especial para niños, personas mayores y personas con discapacidad.

“Gracias a ello, Bucaramanga se consolidó como una ciudad tranquila en la que, a través de la recuperación de parques, redujimos índices delictivos, especialmente de hurto y microtráfico”, manifestaba el alcalde Bohórquez.

---

## Capítulo 6

# Promover la equidad

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y es en sus zonas rurales en donde es más evidente esa desigualdad. Campesinos y miembros de grupos étnicos tienen niveles más bajos de escolaridad, menores ingresos, viviendas en peor estado y, en general, carencias en su calidad de vida que no tienen justificación en un Estado social de derecho como el nuestro.

En el gran esfuerzo que debe hacer el país por lograr la equidad, alcaldes y gobernadores tienen una importante responsabilidad. En sus manos cuentan con muchas posibilidades de contribuir a cerrar las brechas sociales.

Fomentar la generación de empleo y el emprendimiento, facilitar el acceso a la vivienda a quienes carecen de ella o mejorar sus condiciones cuando son inadecuadas, crear mayores oportunidades de educación y extender la cobertura de los servicios públicos, son algunas de las acciones que pueden llevar a cabo los gobiernos locales con un impacto significativo.

Muchos ya lo vienen haciendo y así lo muestran los reconocimientos que ha entregado Colombia Líder en estos diez años. En especial, el Premio Mejores Gobernantes en Superación de la Pobreza, que ya hemos otorgado en dos ocasiones.

Los alcaldes y gobernadores que han obtenido este galardón han demostrado que, con capacidad de innovación, estrategias participativas, buena gestión, actitud transformadora y el uso de nuevas tecnologías, es posible alcanzar comunidades en donde haya mayor igualdad de oportunidades.

En este capítulo hay una muestra de esas experiencias. Se trata de políticas que han logrado resultados concretos, han sido continuadas por administraciones posteriores y se han convertido en un ejemplo para otras regiones del país.

En general, están orientadas a impulsar el esfuerzo que hacen los propios sectores y comunidades vulnerables por mejorar sus condiciones de vida y no se limitan a la entrega de ayudas de carácter asistencialista, enmarcado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Buena parte de ellas se centran en la educación porque, como lo afirma Aníbal Gaviria (gobernador de Antioquia 2004-2007 y alcalde de Medellín 2012-2015), “equidad se escribe con E de educación”.

“La educación con calidad no es un privilegio de pocos, es un derecho de todos. Afirmación que nos convoca a actuar de manera consecuente, haciendo que los niños y niñas que habitan en zonas alejadas de los cascos urbanos también puedan gozar de los privilegios de una infraestructura educativa de primer nivel, para que se formen como ciudadanos de primera categoría”, afirma, por su parte, Óscar Eduardo Teatino Vargas, alcalde de Nobsa 2008-2011, quien con sus programas para mantener a los niños en el colegio y para darles una formación más competitiva es también ejemplo de esto.

Otras estrategias se orientan a impulsar el empleo y el emprendimiento porque, como lo dijo una de las ganadoras del premio, mejorar sus ingresos es lo que permite a las personas garantizarse a sí mismas el acceso a otros derechos.

Hay otros ejemplos en que entes territoriales como la gobernación de Cundinamarca o las alcaldías de Topaipí y Medellín han utilizado la innovación social como estrategia para el logro de la equidad, entendida la innovación social como:

“Las nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que cumplen simultáneamente las necesidades sociales (de manera más eficaz que otras alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones.

(...) La innovación social es a menudo un esfuerzo de creatividad que implica la fluidez y la flexibilidad de varias disciplinas. El acto de la innovación social en un sector está conectado en su mayoría con diversas disciplinas dentro de la sociedad. La teoría de la inno-

vación social habla de conectar las diferencias', hace hincapié en tres dimensiones clave de la innovación social".<sup>98</sup>

Trabajar por la equidad es la mejor inversión que una sociedad puede hacer, pues los beneficiarios de hoy en día serán los que en el futuro podrán aportar a otros que lo necesiten.

## 6.1 Priorizar a la población vulnerable

Lograr que todos los jeronimitas tuvieran igual de oportunidades en el acceso a todos los programas y servicios sociales, fue la obsesión del alcalde José Fernando Suárez Osorio<sup>99</sup>, un líder que logró dar ejemplo haciendo presencia en las comunidades.

En San Jerónimo (Antioquia), un municipio de 12.000 habitantes, llamado también la Puerta de Oro del Occidente Antioqueño, la concepción de familia fue el eje de atención del plan de desarrollo "Hacia un territorio social". Para ello, fue necesario identificar el total de las 386 familias más pobres y gracias a este ejercicio, todas ellas fueron atendidas en los diferentes programas sociales del municipio durante la administración del alcalde Suárez.

Dado que el 70 % de la población de San Jerónimo se encontraba ubicada en zona rural, fue importante contar con el apoyo del SENA, entidad con la que se implementaron los cursos de proyectos productivos, tecnificación del cultivo de maíz, cebolla y hortalizas, así como de emprendimiento, lo cual permitió que la población aprendiera y creciera, a tal punto que 54 de sus familias ahora cuentan con huertas caseras, que han dinamizado la economía del municipio.

Esta identificación permitió además priorizar a la población más vulnerable de San Jerónimo. Como resultado, las personas mayores de 60 años se beneficiaron con el programa de "Complemento alimentario"; el 100 % de los niños y niñas beneficiarios de la Estrategia Juntos entraron a estudiar, 1.600 de ellos con desayuno, almuerzo y transporte escolar, y el 37 % de los jóvenes accedió a

98 Murray, Calulier-Grice y Mulgan, Libro abierto de innovación social, marzo de 2010.

99 José Fernando Suárez Osorio, alcalde de San Jerónimo (Antioquia) 2008-2011, ganador del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

programas técnicos, tecnológicos y de emprendimiento. Además, se fortalecieron las escuelas de formación cultural y deportiva.

En esta tierra se han alcanzado logros significativos en poco tiempo. Y aunque no ha sido fácil, la clave está muy clara en la mente de su alcalde: “Tesón, compromiso y empuje para enfrentar los retos que impone la lucha contra la pobreza extrema”.

De esta manera, la administración del alcalde José Fernando Suárez demostró que con esfuerzo, transparencia y dignidad sí es posible combatir la pobreza.

“Cuando se quiere hacer las cosas para beneficio de las familias más vulnerables que tenemos en el país, podemos lograrlo. Si el municipio de San Jerónimo lo hizo, ¿por qué los demás municipios del país no lo pueden hacer?”, agrega el alcalde.

Cartagena de Indias (Bolívar), la ciudad más emblemática de Colombia en el ámbito internacional, por su historia, su arquitectura y sus atractivos turísticos, es, al mismo tiempo, uno de los lugares más desiguales del país. De un lado, está la majestuosidad de sus murallas y su centro histórico, y, del otro, la pobreza, el analfabetismo y la falta de servicios públicos que afectan a sus barrios periféricos.

Judith Pinedo Flórez<sup>100</sup>, alcaldesa de la ciudad entre 2008 y 2011, llegó a su cargo con el objetivo principal de poner freno a esa desigualdad. Así quedaba claro desde el nombre de su plan de desarrollo, que se titulaba “Una sola Cartagena”, y que desde sus primeros artículos hablaba de construir una ciudad colectivamente, con igualdad para todos.

Su administración diseñó el Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES), el cual buscó orientar todos los esfuerzos, no solo del gobierno distrital, sino de la empresa privada, la cooperación internacional y la propia ciudadanía, de una manera articulada, a atender a la población en condición de pobreza extrema o en situación de desplazamiento. Para ello contemplaba tres componentes: ingresos y trabajo, educación y capacitación, y bancarización y ahorro.

Este plan ofrecía una respuesta integral para las personas que se encontraban en situación de pobreza o pobreza extrema, que incluía la expedición de

---

100 Judith Pinedo Flórez, alcaldesa de Cartagena de Indias (Bolívar) 2008-2011, ganadora del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios de más de 500.001 habitantes.

documentos de identificación, su inclusión en el Sisbén, alfabetización, atención en materia de salud y generación de empleo a través de centros de apoyo al emprendimiento.

A través de este Plan y en consonancia con el principio de dar acceso preferente a las familias focalizadas por la Red Juntos (hoy Red Unidos), Cartagena de Indias puso en marcha “Muévete Cartagena”, iniciativa que lleva la oferta institucional proveniente de las dependencias de la alcaldía, los entes nacionales, las organizaciones sin ánimo de lucro y las empresas privadas hasta los barrios donde se encuentran las familias beneficiarias.

Juntar esfuerzos en una estrategia integral trajo sus resultados. Al final de su mandato, el índice de pobreza se redujo en un 6 %, se logró una cobertura total en materia de salud y cero analfabetismo en la ciudad.

La política de inclusión productiva de la alcaldesa Pinedo contemplaba siete estrategias: orientación y referenciación de oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; acceso a activos productivos; democratización de la inversión, el gasto público y la actividad productiva; recuperación y aprovechamiento económico del espacio público; armonización de la oferta y la demanda de trabajo a los requerimientos del mercado laboral y las cadenas de valor con una mirada prospectiva; fortalecimiento institucional e información veraz, pertinente y oportuna.<sup>101</sup>

“Lo que hicimos fue dejar de ponerle cifras a la pobreza en la ciudad, para ponerle nombre y apellido”, dijo la entonces alcaldesa al concluir su mandato. Su programa se convirtió en una política pública de Cartagena de Indias, por decisión del Concejo, lo que garantizó su continuidad en una ciudad que tanto lo necesita.

En Medellín, que ha sido otra de las ciudades más desiguales del país, los avances alcanzados por el esfuerzo continuado de las últimas administraciones también han sido importantes: en poco más de una década, la pobreza extrema se redujo en un 66 %, y el coeficiente Gini, que mide la concentración del ingreso, bajó 2,2 %.

---

101 Distrito de Cartagena de Indias y PNUD, *Por una sola Cartagena. Política de inclusión productiva para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad*, Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural, 2009, pág. 28.

Bajo la administración de Aníbal Gaviria Correa (2012-2015), y en el marco de su “Ruta por la equidad”, la participación y la recuperación de la vida comunitaria fueron elementos claves de la estrategia.

Una de las ideas más innovadoras fue la creación de las Unidades de Vida Articulada (UVA), que permitieron concentrar en un solo espacio alternativas de cultura, deporte, recreación y encuentro ciudadano para los habitantes de barrios populares de la ciudad. Las UVA están orientadas a la transformación de espacios públicos que contribuyan a la convivencia ciudadana y el disfrute colectivo de las comunidades.

En los terrenos en donde están ubicados los tanques de agua de EPM, la administración levantó las cercas que impedían el paso a los ciudadanos y permitió que las comunidades diseñaran ellas mismas el uso que querían darles. Además, en ellas se preocupó por el uso y el manejo de la energía y el agua y el aprovechamiento ecológico de materiales y espacios reutilizados, así como en los talleres de imaginarios realizados con líderes barriales y vecinos realizados para su construcción.

Así, un espacio vacío, de puro cemento, se transformó en parques, ludotecas, lugares para hacer asados, salas de ensayo para grupos musicales y muchos otros escenarios de vida comunitaria. Al terminar su mandato, ya se habían construido 11 de las 20 que se habían planeado inicialmente.

En palabras del alcalde Gaviria, “las UVA son una nueva tipología urbana en los barrios para el encuentro ciudadano, el fomento del deporte, la recreación, la cultura y la participación comunitaria. Son espacios para el desarrollo comunitario y la activación del tiempo vital de los barrios para crear + comunicar + cuidar + compartir”.

Para ampliar la participación, también se realizaron las Jornadas de Vida y Equidad en 16 comunas y 5 corregimientos de Medellín, un espacio en el que sus habitantes pudieron exponer los mayores problemas de su comunidad y buscar, entre todos, la solución más adecuada. Esto permitió que la inversión de la ciudad se orientara hacia los territorios que tenían menos infraestructura y que más la necesitaban.

Según quedó consignado en su informe final de gestión, durante el gobierno de Aníbal Gaviria se realizaron 22 Jornadas de Vida y Equidad, en las que se formularon 165 proyectos, a los que se destinaron 374.000 millones de pesos. La

pobreza y la desigualdad, gracias al esfuerzo continuado de varias administraciones, se han reducido significativamente en la ciudad.

“En los últimos años, nuestra ciudad ha logrado avances significativos en la reducción de las desigualdades sociales, haciendo grandes inversiones en los territorios más vulnerables, generando espacios de participación ciudadana y creando nuevas oportunidades de estudio, trabajo o emprendimiento para todas las personas. Sin embargo, la inequidad y sus efectos negativos persisten en la sociedad, frenando el desarrollo y llenando de incertidumbre a nuestras comunidades. La inequidad no se reduce a un aspecto económico, también se evidencia en lo moral, en lo político, en lo urbanístico y hasta en las propias relaciones sociales cotidianas, donde la exclusión y la discriminación siguen estando presentes”.<sup>102</sup>

En Cali, la estrategia que puso en marcha Rodrigo Guerrero Velasco para promover la equidad durante su administración (2012-2015) fue la de definir unas zonas vulnerables de la ciudad y enfocar hacia ellas sus esfuerzos para fortalecer el tejido social e incrementar la participación y el empoderamiento comunitario.

Cali, la tercera ciudad más grande de Colombia, concentra una importante actividad comercial e industrial, pero presenta un panorama complejo en cuanto a pobreza y a problemas sociales, lo que llevó a la administración local a diseñar planes de gobierno que respondieran a las necesidades de la población. El plan de gobierno del mandatario Guerrero partió de reconocer las problemáticas sociales y les dio prioridad a las comunas en donde eran más evidentes. Durante su alcaldía diseñó y ejecutó la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO), que buscaba incidir de manera positiva en temas como pobreza, empleabilidad, salud y educación, entre otros.

La estrategia TIO priorizó, en un proyecto piloto, la intervención en once zonas de la ciudad, en donde se definió la población vulnerable y se enfocó hacia ella el esfuerzo para fortalecer el tejido social e incrementar la participación y el empoderamiento comunitario.

En las zonas TIO, seleccionadas con base en la tasa de homicidios y las necesidades básicas insatisfechas, se realizaron actividades de prevención de

---

102 “Medellín, un hogar para la vida”. *Periódico de la Alcaldía de Medellín*. Editorial, pág. 2.

factores de violencia y programas para beneficiar a la población vulnerable y en alto riesgo, que incluyeron, entre otros, el fortalecimiento de lazos sociales y el mejoramiento de sus viviendas. El programa se ha ampliado durante la administración del alcalde Maurice Armitage Cadavid (2016-2019) a 90 barrios ubicados en 18 comunas de la zona urbana de Cali y los 15 corregimientos de la zona rural.

La estrategia TIO focalizó y articuló las intervenciones sociales públicas y privadas, con lo que logró incrementar la participación y brindar empoderamiento en los territorios más vulnerables de la ciudad. Para lograrlo, sincronizó inversiones de ambos sectores para darle mayor impacto social.

## **6.2 La educación como motor de transformación**

El proyecto político de Sergio Fajardo Valderrama cabe en un tablero. Fiel a su experiencia como educador, suele explicar los principales elementos que hacen parte de su estrategia educativa, como si dictara una clase: anotando sus ideas en la pizarra, con una tiza, hace algunos años, y ahora con un marcador.

Sergio Fajardo desarrolló su estrategia basada en la educación como alcalde de Medellín, entre 2004 y 2007, y como gobernador de Antioquia entre 2012 y 2015, con sus programas de gobierno “Medellín, la más educada” y “Antioquia, la más educada”, que le valieron ser reconocido como mejor alcalde y mejor gobernador del país.

Su premisa es sencilla: la educación es el motor de transformación de la sociedad. Por esa razón, el principal esfuerzo de una comunidad debe estar orientado a educar a sus integrantes: que los niños permanezcan en el sistema educativo, que la comunidad se comprometa en el éxito de ese sistema y que todos tengan claro que estudiar vale la pena.

En un contexto como el que ha vivido el país en las últimas décadas, recuperar el valor de la educación se convierte en un antídoto contra la violencia. La riqueza fácil y la ilegalidad se habían vuelto un camino deseable para muchos jóvenes; mostrarles que el estudio puede ser una mejor fuente de oportunidades es ganárselos a la violencia.

Legalidad + educación = oportunidades y coherencia + consistencia = confianza, eran las dos fórmulas que utilizaba durante su administración.

Con esa filosofía, como alcalde de Medellín logró niveles históricos de cobertura escolar, mientras que como gobernador de Antioquia firmó un pacto con los municipios del departamento para que 114.000 estudiantes tuvieran garantizado el transporte a su escuela y 348.568 contarán con una alimentación adecuada.

Parte fundamental de su estrategia fue la creación, primero en Medellín y luego en Antioquia, de los Parques Educativos, lugares abiertos en los que la comunidad puede entrar en contacto con el conocimiento, en un contexto del siglo XXI, es decir, a través de la tecnología digital, la ciencia y la innovación.

Pero un elemento esencial de los Parques es que cada uno tiene un diseño único y especial, que captura el espíritu de la comunidad y los convierte en un símbolo como una plaza o una iglesia.

En la convocatoria que la gobernación de Antioquia hizo a los alcaldes del departamento para la construcción de los Parques Educativos, se enumeran las condiciones que se tendrían en cuenta para la selección de los municipios:

“Aquellos donde sus alcaldes, alcaldesas y comunidad educativa demuestren su compromiso con la educación: Pacto por la educación, modelo de gestión, programa académico en torno al Parque Educativo.

Aquellos en los que la comunidad se movilice colectiva y organizadamente en torno a su compromiso con la educación.

Aquellos que aporten un lote ubicado en el lugar más estratégico y emblemático del municipio para el encuentro ciudadano y el desarrollo de capacidades”.<sup>103</sup>

Para alcanzar sus logros en materia educativa se apoyó en la Universidad de Antioquia a la que denominó “el mayor tesoro de los antioqueños”, la cual llegó a más regiones y personas, como Apartadó, en donde fueron becados más de 1.300 estudiantes de la región de Urabá.

---

103 “Queremos un Parque Educativo”. Gobernación de Antioquia. [https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-310916\\_archivo\\_pdf\\_convocatoria.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-310916_archivo_pdf_convocatoria.pdf), página 14.

La preocupación de Sergio Fajardo por la educación trascendió las fronteras de su departamento y ahora ya no se habla de Medellín o de Antioquia como las más educadas, sino de Colombia como la más educada, propósito que adoptó el actual gobierno. “Sabemos cómo sacar lo mejor de las comunidades, eso es lo que hacemos los educadores”, dice el mandatario Fajardo.

“Balcones del saber” fue el nombre que le pusieron los habitantes de Tarso a su Parque Educativo, inaugurado en agosto de 2014. Este Parque fue concebido como un espacio para estudiar, para aprender nuevas cosas, un lugar para el arte, la cultura, lo social, un lugar para encontrarse. Niños y niñas llegan allí a jugar, hacer tareas, compartir con la naturaleza y navegar conociendo el mundo. Los adultos también lo utilizan para estudiar, reunirse, encontrarse, leer, pensar su municipio y construir sociedad.

Aunque venía de la administración anterior, el plan de desarrollo de Néstor Romero Villada<sup>104</sup>, alcalde de la población antioqueña para el período 2016-2019, “Tarso educado para la vida”, incluyó el Parque Educativo como motor de la educación para los habitantes del municipio y hoy lo contempla como el mejor recurso pedagógico con que cuenta Tarso, con indicadores claros y alcanzables.

Con el pasar del tiempo, el Parque Educativo adquirió identidad y vocación propias que se resumen en cuatro ejes fundamentales: 1) Educación superior. 2) Idiomas. 3) Medios de comunicación. 4) Investigación, innovación y emprendimiento. Cada uno de estos temas tiene una persona a cargo, que lidera y gestiona proyectos e ideas que ayudan a crecer estos cuatro ejes, y es el talento humano lo que en gran medida ha proporcionado el empoderamiento de las comunidades hacia su Parque. Son siete personas que laboran con pasión en el Parque Educativo, aman lo que hacen, son jóvenes que día a día entregan lo mejor de sí por tener variada oferta en este lugar, todo ello gracias al empeño y dedicación de la actual administración municipal.

Desde el Parque Educativo se lidera el proceso de educación superior, que a la fecha cuenta con más de 320 tarseños inmersos en el aprendizaje universitario, técnicas, tecnologías y carreras profesionales que hacen parte de la formación en jóvenes y adultos. De ellos, unos 115 se encuentran becados por entidades como Corpoeducación Superior, Fraternidad Medellín, Fundación Bancolombia y Fundación EPM. Esta última a la fecha cuenta con 58 jóvenes tarseños becados.

---

104 Néstor Romero Villada, alcalde de Tarso (Antioquia) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

Este año, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia incluyó el Parque Educativo Balcones del Saber dentro de un proyecto de investigación, el cual tiene como objetivo la caracterización y análisis de las buenas prácticas de gobernanza con experiencias exitosas donde se evidencia el papel importante que desempeñan estos espacios de aprendizaje dentro de las comunidades que se benefician de él. A nivel departamental, el Parque Educativo fue seleccionado como ejemplo de gestión.

En Barranquilla, Elsa Noguera de la Espriella, alcaldesa de la ciudad de 2012 a 2015, puso en marcha un proyecto que también es ejemplo para el país de cómo se puede facilitar el acceso de los jóvenes a la educación superior.

La filosofía del programa “Universidad a tu barrio” y los Centros Distritales de Educación Superior (Cedies) es precisamente esa, que las instituciones educativas lleguen a los barrios en busca de los jóvenes y no que estos tengan que hacer grandes esfuerzos y, sobre todo, desplazarse grandes distancias para ingresar a ellas.

Gracias a una alianza entre la alcaldía, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y ocho universidades de Barranquilla, se crearon condiciones de acceso más flexibles para que los egresados de colegios públicos de la ciudad pudieran recibir, en las mismas instalaciones de sus instituciones educativas, formación técnica y tecnológica, que les permitiera ingresar con mayor facilidad al mercado laboral.

Entre los programas ofrecidos están: tecnología en salud ocupacional, tecnología en electrónica y telecomunicaciones, tecnología en gestión naviera y portuaria, técnica profesional en alta costura, técnico profesional en producción industrial, técnico profesional en mantenimiento electrónico industrial y técnico profesional en procesos administrativos y financieros.

Con este programa, si el estudiante está inscrito en el Sisbén, cancela solamente el 25 % del costo de la carrera una vez termine sus estudios; la alcaldía aporta el 25 %; las universidades participantes, otro 25 %, y el Icetex, el 25 % restante, que es condonable si el estudiante termina su ciclo de estudios.

Además, los profesores de las universidades participantes se desplazan a los centros educativos del Distrito para dar la formación a los estudiantes.

La alcaldesa Elsa Noguera señaló que este proyecto “contribuye a cerrar la brecha social en la educación superior en Barranquilla y los Cedies se convierten

en centros de educación para el trabajo en carreras pertinentes, siendo responsables con el sector productivo del país, porque Barranquilla es la puerta del TLC". Agregó que "con estos programas de formación integral para el trabajo, nuestros jóvenes serán más competitivos y podrán ubicarse en trabajos dignos para el bienestar de su familia".

Al terminar el mandato de la alcaldesa, había 1.400 jóvenes egresados del programa, que había llegado a más de 8.000 estudiantes. "El servicio público más inequitativo del país es precisamente la educación superior. Lo que hemos buscado en Barranquilla es eliminar las barreras de acceso a la universidad", manifestó la mandataria.

La alcaldía de Girón (Santander), bajo el gobierno de Héctor Josué Quintero Jaimes<sup>105</sup>, implementó el programa "Universidad para todos". Mediante un convenio con el Icetex, varias instituciones para la formación y el desarrollo humano y dos universidades capacitaron a 1.080 bachilleres en educación técnica y tecnológica, y se les entregaron instrumentos para cualificarse y mejorar su perfil laboral y, por ende, mejorar su calidad de vida.

"De esta forma aportamos a la solución de uno de los problemas más graves del municipio, que era la dificultad económica para que los bachilleres pudiesen seguir estudiando", señaló el mandatario.

El esquema que se diseñó, consistió en que se creó un fondo aprobado por el Concejo Municipal, con recursos provenientes del 2 % del impuesto de Industria y Comercio, con el cual la alcaldía les ayudaba a financiar el 50 % del valor de la matrícula a los estudiantes, y se complementaba con un crédito del Icetex, que les prestaba el 50 % de la matrícula y les condonaba el 25 %, además de entregarles un subsidio de 700.000 pesos para estudio.

La oferta educativa en técnico laboral estaba enfocada a formar auxiliares de enfermería y técnicos en producción industrial, como también técnicos profesionales en construcción de *software*, logística de eventos, gastronomía, producción alimentaria, instalaciones eléctricas, contabilidad, prensa digital, entre otras carreras que ofrece el programa "Universidad para todos".

---

105 Héctor Josué Quintero Jaimes, alcalde de Girón (Santander) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de municipios de más de 100.001 habitantes.

Según manifestó el alcalde:

“Las carreras están articuladas entre la técnica, la tecnológica y la profesional. Los jóvenes inician carreras en algunas áreas de técnico laboral y estudian tres semestres, esto les da la oportunidad de trabajar. También tienen la opción de hacerla en técnico profesional estudiando un semestre adicional. Si desean ser tecnólogos, estudian un año más y si lo que desean es ser profesionales, cursan dos años adicionales”.

Conversando con profesores y estudiantes, Pablo Ricardo Lizarazo Navas<sup>106</sup>, alcalde de Socotá (Boyacá) entre 2012 y 2015, se dio cuenta de otra barrera que impedía a los niños de su municipio mantenerse en el colegio.

Las distancias y, en especial, la falta de vías de acceso a algunas veredas hacían que muchos alumnos de los dos colegios públicos municipales (uno urbano y uno rural) tuvieran muchas dificultades para llegar a clase. Algunos tenían que caminar hasta una hora y media al día para llegar al lugar en donde los recogía la ruta escolar, que, adicionalmente, tenía sobrecupo.

Es decir, el problema de la deserción escolar en su municipio tenía una solución sencilla: una bicicleta. “¿Cuánto vale una bicicleta? Para el municipio no es mucho, pero para un estudiante sí es algo muy importante”, dice el alcalde.

En total, se entregaron 380 bicicletas a los estudiantes de las veredas más apartadas. Pero este era solo un elemento de una estrategia para dar a todos los estudiantes del municipio unas condiciones dignas para estudiar.

La estrategia incluyó, entre otras medidas, un kit escolar, con maleta, cuadernos y colores, así como el mejoramiento de las instalaciones educativas, con la construcción de unidades sanitarias, escenarios deportivos y laboratorios de física, química y biología.

“Cuando a los jóvenes les toca estudiar en malas condiciones, terminan odiando el colegio y finalmente dejándolo”, añade.

106 Pablo Ricardo Lizarazo Navas, alcalde de Socotá (Boyacá) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

Esa era la razón por la que tradicionalmente era frecuente que los niños del municipio se retiraran del colegio para dedicarse a las labores del campo o viajaran a Bogotá para terminar el bachillerato. Este último, precisamente, fue el caso personal del gobernante.

De los pocos que terminaban su colegio en Socotá, muy pocos, solo la quinta parte, aproximadamente, entraban a la universidad.

Con esta estrategia, los resultados se comenzaron a ver: el colegio rural del municipio llegó a tener el mejor puntaje de la provincia en las pruebas de Estado. El agrado de los estudiantes por el colegio también aumentó y las bicicletas se convirtieron en un símbolo de ese cambio, que aún muchos recuerdan.

“Muchos se encuentran todavía con uno y dicen: ‘Este es el alcalde que nos regaló las bicicletas’”, comenta.

### **6.3 Una formación más competitiva**

La educación es una de las herramientas más eficaces que existen para lograr la equidad. Así lo entiende Hansy Zapata Tibaquirá, quien se desempeñó como alcalde de Tenjo (Cundinamarca) entre 2012 y 2015.

El alcalde, quien durante su vida profesional ha ejercido importantes cargos en el sector privado, gracias en parte a su dominio del inglés, estaba convencido de que el bilingüismo era el mejor camino para hacer más competitivos a los jóvenes de su población en el mercado laboral. “Yo quise ser alcalde fue por eso”, reconoce.

Su administración implementó la jornada complementaria “Cultivando saberes... Cosechando esperanza” en los colegios del municipio, la cual permitía a los estudiantes permanecer en las aulas por más tiempo adquiriendo conocimientos útiles, como una segunda lengua.

La jornada complementaria implica el desarrollo de contenidos específicos propios de áreas como bilingüismo, tecnología, arte y cultura, medioambiente, refuerzo escolar y deportes, adaptados a cada nivel y grado, dirigidos por un dinamizador que hace las veces de docente y que imparte unos saberes que buscan complementar los procesos formativos y curriculares habituales de los establecimientos educativos.

Al respecto, agregó el alcalde municipal:

“La educación es el arma más poderosa que tiene el ser humano para desarrollar sus capacidades y enfrentarse a los retos que le exige el medio laboral, le permite tener mejores salarios y oportunidades de destacarse y crecer en las empresas y encontrar así progreso. Con educación logramos comunidades más seguras en sí mismas, con mayor autoestima, capaces de responsabilizarse de sus vidas y sus familias”.

Además de mejorar su formación, la jornada complementaria “los alejaba del ocio y evitaba que se metieran en problemas”, dice.

Unos 3.200 estudiantes, desde preescolar hasta undécimo grado, participaron en este programa, que se mantuvo durante tres años y siete meses, y fue financiado por completo con recursos del municipio. Todos tenían derecho a un desayuno y a un almuerzo, como parte de su jornada escolar, con lo cual también se alcanzaron resultados positivos en materia de nutrición infantil.

Hansy Zapata sueña con que la estrategia de la jornada única escolar que actualmente está implementando el gobierno nacional, y que coincide en parte con el programa que él llevó a cabo, se aplique en todo el país.

“Lo que hicimos fue dar instrumentos de equidad a los estudiantes de colegios oficiales, frente a los del sector privado”, destaca.

La jornada complementaria en Tenjo, así como otras experiencias exitosas de territorios colombianos, fue presentada en República Dominicana por la Agencia Presidencial de Cooperación y Colombia Líder como parte de una misión técnica de intercambio de experiencias en 2015.

## 6.4 Impulsar el empleo

Fabiola Jácome Rincón<sup>107</sup>, alcaldesa de Cajicá (Cundinamarca) en el período 2008-2011, decidió asumir la generación de empleo en el municipio como una prioridad de su administración y los resultados fueron muy positivos.

107 Fabiola Jácome Rincón, alcaldesa de Cajicá (Cundinamarca) 2008-2011, ganadora del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios entre 20.001 y 10.000 habitantes, y finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

Desde hace varios años, a Cajicá, que en vocablo chibcha quiere decir “cercado y fortaleza de piedra” y conocida hoy como el Jardín de la Sabana, se han trasladado gran cantidad de empresas desde Bogotá, a causa de los incentivos tributarios que les ofrece el municipio. Sin embargo, cuando la alcaldesa llegó a su cargo, la gran mayoría de ellas no contrataba con personal local, pues prefería llevar a sus trabajadores desde la capital.

Su administración puso en marcha la página de internet [www.empleocajica.com](http://www.empleocajica.com), la cual ponía en contacto a las empresas con las personas que estaban buscando trabajo en el municipio.

Pero el esfuerzo no se limitó a la creación de la página. La alcaldía desarrolló, con ayuda del SENA, capacitaciones específicas en las áreas en las que mayores necesidades de personal existían y creó nuevos incentivos tributarios para las empresas que contrataran al menos el 70 % de sus empleados en el municipio.

Destinó un equipo de funcionarios a apoyar a quienes quisieran inscribirse en la página y no supieran cómo hacerlo e, incluso, cuando las empresas preferían a los trabajadores de Bogotá sobre los del municipio, la administración se preocupaba por conocer las causas de la decisión, para ayudar a los de Cajicá a hacerse más competitivos.

Con esta estrategia, dice la alcaldesa, “las empresas comenzaron a darse cuenta de que en Cajicá había profesionales que podían hacer un buen trabajo y los profesionales que vivían en el municipio no tenían que trasladarse a Bogotá para buscar empleo”.

La página de internet, y toda la estrategia que la acompañó, ha sido tan exitosa que se han inscrito muchos habitantes de municipios cercanos como Tocancipá, Chía y Tabio. Otras alcaldías han manifestado interés en replicar la experiencia.

¿Por qué trabajar por el empleo es tan importante para un municipio o un departamento? Así lo explica la mandataria: “Que la gente esté ocupada ayuda a reducir los niveles de pobreza y a mejorar la calidad de vida de la población”.

Además, señala que “el ser humano es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo”.

## 6.5 Mejorar la productividad rural

Aunque está ubicado a solo 140 kilómetros de Bogotá, los indicadores de pobreza de Topaipí (Cundinamarca) eran equivalentes a los de algunos de los municipios más apartados del país.

Según cifras de la gobernación de Cundinamarca, en 2012, Topaipí era uno de los tres municipios del departamento con mayor porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (63,58 %) y más del 30 % de sus habitantes vivían en condiciones de pobreza extrema.

En el área rural, en donde vive la gran mayoría de sus habitantes, las condiciones de vida eran aún más precarias: casi el 37 % de las familias campesinas carecían de servicios sanitarios en sus casas y más del 22 % no tenía ningún tipo de servicio público en su vivienda.

¿Cómo puede un alcalde contribuir a sacar a su población de la pobreza, en un municipio con un presupuesto que apenas supera los 6.000 millones de pesos al año y de los cuales solo 800 millones de pesos son para inversión?

Jhon Alejandro Linares Camberos<sup>108</sup>, alcalde de Topaipí entre 2012 y 2015, puso en marcha durante su mandato un programa al que llamó “Revolución productiva”, que fue reconocido por Colombia Líder como un ejemplo para el país en materia de superación de la pobreza.

A través de este programa, los habitantes del municipio que en su mayoría eran propietarios de minifundios y no tenían cómo salir al mercado, pudieron vincularse a 16 asociaciones productoras de cacao, café y maracuyá, entre otros, frente a los cuales el municipio desarrolló estrategias para mejorar la productividad y la comercialización.

Además, se les entregaron novillas, que les permitían no solamente aumentar su patrimonio, sino obtener la leche para la alimentación de sus niños, y se creó el Banco de Desarrollo Social, que incluía alimentos, herramientas y materiales, a los cuales los habitantes del municipio podían acceder, de acuerdo con sus necesidades.

---

<sup>108</sup> Jhon Alejandro Linares Camberos, alcalde de Topaipí (Cundinamarca) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

## 6.6 Innovación para la equidad

Teniendo como base el plan de desarrollo “Cundinamarca, corazón de Colombia”, el gobernador de Cundinamarca Andrés González Díaz estructuró la “Guerra contra las pobreza y la exclusión”, fundamentada en el desarrollo humano con enfoque de derecho, en especial los derechos preferentes, a través de una acción integral sobre todos los grupos en vulnerabilidad.

Por ello, la visión de desarrollo que estableció fue “Cundinamarca, en el año 2028, es una región competitiva, incluyente, sostenible y líder en América Latina”.

Al asumir su administración encontró que en el desarrollo económico y social del departamento había profundas desigualdades entre lo urbano y lo rural, entre la cercanía y la lejanía a Bogotá, entre lo agrícola y lo industrial y entre los diferentes cursos de vida. En otras palabras, encontró tres Cundinamarcas: una floreciente, una dinámica y una pujante.

De esta manera, la apuesta por un crecimiento moderno con desarrollo humano, con el fin de lograr el progreso y la inclusión, involucró a todas las regiones del departamento, al sector empresarial y a toda la sociedad para convertir al departamento en un territorio competitivo.

La política pública “Guerra contra las pobreza y la exclusión” giraba sobre cuatro ejes que estructuraban las prioridades del gobierno de Andrés González Díaz: el crecimiento moderno con desarrollo humano, la consolidación de la seguridad y la democracia, la modernización institucional y la integración regional.

Entre sus acciones estaban: “Construcción de alianzas sociales”; “Al cien por ciento con los derechos preferentes”; “Restitución y garantía de los derechos vulnerables”; “Educación como pasaporte de la salud”; “Salud a mi pueblo”; “Agua para la vida”; “Cundinamarca amable con viviendas dignas”; “Por nuestra identidad cultural”; “Cundinamarca deportiva y recreativa”; “Ambiente, patrimonio para la vida”; “Conocimiento para la transformación”; “Cundinamarca productiva y moderna”; “Infraestructura competitiva”; “Paz para el desarrollo”; “Cundinamarca moderna y transparente” y “Región digital, región capital, prosperidad provincial”.<sup>109</sup>

109 Gobernación de Cundinamarca, *Documento ejecutivo “Guerra contra las pobreza”,* pág. 4.

“Como se vea la cara de un niño se conoce el corazón de una sociedad. Garantizar sus derechos y dar una lucha sin tregua contra la inequidad y la pobreza son tareas que no se pueden aplazar. De su ejecución depende la calidad de los ciudadanos con que contará el país a mediano plazo.

La ‘Guerra contra las pobrezas’ es una razón para existir, es una razón para vivir, pues se trata de una política de Estado adelantada mediante una labor para desarrollarse todos los días y así ofrecer resultados, pasando de los planes a las obras. Nuestra nación requiere continuidad de todas estas políticas definitivas para generar oportunidades y mejores empleos. Por eso en Cundinamarca le declaramos la guerra a las pobrezas”.<sup>110</sup>

Esta estrategia se caracterizaba por:

“La adopción de un enfoque de derechos, territorial, diferencial y poblacional que permitió la focalización de los 25 municipios más pobres y/o con presencia de conflicto armado. La identificación y caracterización de las veredas más pobres de los 25 municipios del milenio para orientar la oferta preferente e identificar barreras de acceso. La promoción de la movilización social local alrededor del tema de la reducción de la pobreza extrema de la apropiación y restitucionalización de ‘lo social’ en los municipios y de la reactivación autónoma de los Consejos Municipales de Política Social. Un proceso de movilización social que involucraba a la comunidad de los municipios focalizados en la construcción colectiva de agendas para el combate de las pobrezas, además de dirigir oferta preferente o exclusiva hacia estas poblaciones.

La articulación con la Estrategia Hechos y Derechos para la Infancia y la Adolescencia, con énfasis en la garantía de derechos a la primera infancia. La articulación y apoyo a la implementación de la Estrategia Red Juntos. La complementación con elementos que garanticen no solo la sostenibilidad de las acciones de intervención, sino el cambio de patrones institucionales y mentales tanto en la población involucrada como en las organizaciones y el conjunto social, relacionados con el fenómeno y su intervención.

110 Andrés González Díaz, *Guerra contra las pobrezas y la exclusión en Cundinamarca, gobernación de Cundinamarca*.

La coordinación interinstitucional para orientar y dirigir la oferta hacia los más pobres y superar las barreras de acceso más comunes. Y la conformación del Ejército Social conformado por los cogestores de Juntos y por los promotores de salud para trabajar articuladamente en los municipios”.<sup>111</sup>

Para lograr todo ello, el gobernador conformó el Ejército Social de Cundinamarca, una estrategia que consistía en articular esfuerzos de 1.000 cogestores sociales de la Red Juntos (hoy Red Unidos) que laboraban en el departamento, con los promotores de salud zonales del ICBF, operadores de las radios comunitarias y presidentes de las juntas de acción comunal.

Durante su administración se atendieron cerca de 16.800 menores de 5 años y aproximadamente 6.600 madres gestantes y lactantes identificadas en riesgo nutrición a través del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (Sisvan).

Adicionalmente, la Red de Bancos de Alimentos de Cundinamarca permitió poner en marcha cuatro bancos de alimentos regionales, los cuales atendieron cerca de 24.000 ciudadanos de familias vulnerables.

Además, junto con el PNUD, Cundinamarca implementó la iniciativa “los municipios del milenio”, para lo cual se seleccionaron las 25 poblaciones más pobres del departamento, en las cuales se previó una intervención prioritaria que les garantizara alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Luego se continuó con la población rural del departamento donde los habitantes estaban en situación de pobreza y pobreza extrema; y luego, en las siete áreas de pobreza que se encontraban enquistadas en municipios con alto grado de desarrollo económico.<sup>112</sup>

“No administramos, nada más. Vinimos a transformar de verdad a Medellín y que la ciudad quede distinta a largo plazo”, manifestaba Aníbal Gaviria Correa, alcalde de Medellín, ciudad que obtuvo el reconocimiento como la ciudad más innovadora según el diario estadounidense *The Wall Street Journal* y Citi Group.

De las gestiones de la administración de Aníbal Gaviria Correa relacionadas con la superación de la pobreza y la desigualdad y el logro de la equidad social es

---

111 Gobernación de Cundinamarca, Op. Cit., págs. 2 y 3 (Nota 109).

112 Gobernación de Cundinamarca, *ibid.*, pág. 4.

de destacar la construcción, ejecución y seguimiento al plan de desarrollo 2012-2015 “Medellín, un hogar para la vida”, considerando no solo su condición de instrumento de gestión del gobierno, sino sus líneas estratégicas de intervención.

Parte esencial del plan es el programa social “Medellín solidaria”, que identifica las necesidades de los hogares y gestiona oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas en condición de pobreza extrema. Como resultado de esta estrategia, la ciudad obtuvo el Premio Honor Hábitat, otorgado por la ONU Hábitat.

Entre los aspectos innovadores que desarrolló la administración del alcalde para la superación de la pobreza y la desigualdad y el logro de la equidad social se encuentra el modelo “Medellín, ciudad para la vida”, que tiene por base la transformación cultural de fondo que se requiere: la revolución de la equidad. Este modelo de gestión es multidimensional y se basa en cinco principios rectores (participación, no violencia, innovación, resiliencia y transparencia) y cinco dimensiones (educación y cultura, institucionalidad y justicia, hábitat sostenible, desarrollo económico con equidad e inclusión y bienestar).

Al respecto, el alcalde Gaviria Correa señala: “Pensar en Medellín como una Ciudad para la Vida es comprender el tránsito de una ciudad que pasó del miedo a la esperanza y que hoy camina hacia la consolidación del tejido de una comunidad más humana, más libre, más feliz y más justa”.

Otro aspecto es la gerencia por sectores, mencionado en el primer capítulo, que introdujo la modernización, con la que se estableció una nueva mirada para la gestión pública y cuyo principio fue focalizar mejor las acciones y dar mayor articulación intersectorial, recogiendo cinco prioridades para impactar sobre la ciudad y su población: formación humana y ciudadana; inclusión y protección social; gerencia de riesgos físicos, humanos e institucionales; sostenibilidad y hábitat, y desarrollo de un sistema económico sostenible y en equidad.

Como elementos innovadores, además de las UVA ya descritas, está la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, para articular mejor la política de emprendimiento y el sistema de clúster de ciudad desde una perspectiva de inclusión y promover y acelerar la creación de nuevos empleos; la utilización del ordenamiento territorial como un mecanismo para promover equidad e inclusión a partir de tres grandes procesos: el nuevo POT, el sistema de parques de río Medellín y el jardín circunvalar, en los que prevalecen principios importantes de sostenibilidad ambiental, pero sin duda, e igualmente relevante, de sostenibilidad social de la ciudad; el uso más sistemático y deliberado de la innovación

como ruta para la generación de soluciones concretas a los problemas sociales, a través de plataformas como “Mi Medellín”, y la fusión UNE-MILLICOM, que, además de profundos beneficios sobre la mitigación de riesgos económicos para el municipio y la definición de un modelo de negocio más sostenible, le significó al municipio el ingreso de 1,4 billones adicionales a su presupuesto con los que la administración constituyó el Fondo Medellín, administrado por un sistema fiduciario, que contribuiría a acelerar procesos determinantes en el mediano y largo plazo en cuatro dimensiones que dialogan con todo el modelo de lucha contra la pobreza y la inequidad de la ciudad: educación y cultura, salud y sistemas de protección social, seguridad y hábitat sostenible.

El propósito de todas estas iniciativas fue la transformación cultural de la equidad para hacer de Medellín una ciudad para la vida. Una de sus premisas fundamentales fue la generación de oportunidades con el propósito de promover el desarrollo de las diferentes dimensiones de un ciudadano: formación humana y ciudadana, libertad en el territorio, condiciones de salud y protección a la vulnerabilidad extrema y acceso a la movilidad eficiente y efectiva que promueve integración social.

Así, el adagio “la unión hace la fuerza” se hizo real para proyectar la innovación en Medellín. Varios sectores de la sociedad se encontraron para marcar el destino de una ciudad, que en su ADN tiene el gen de la innovación. Cuatrocientas entidades, entre academia, Estado, empresas, medios de comunicación y otras, suscribieron el “Gran pacto por la innovación: juntos por la ciudad del futuro”, con el cual se buscó incrementar la inversión en investigación, desarrollo e innovación a 2 % del PIB regional en 2018. El pacto se enmarcó en la estrategia “Medellínnovation”, con el reto de convertir a Medellín en la capital latinoamericana de la innovación a 2021, con una alta inversión en los campos de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Pero es importante tener claro que no se requieren inversiones inmensas ni tecnología de punta para ser innovador. Así lo demostró Jhon Alejandro Linares, alcalde de Topaipí (Cundinamarca), que encontró una solución práctica y novedosa a un problema que de tiempo atrás afectaba a su municipio: una gran parte de sus habitantes dormían en el piso.

Hay que recordar que la mayoría de la población de este municipio es rural. El alcalde puso en marcha un programa al que llamó “Revolución de las pequeñas cosas”, con el que se entregaron camas dignas a los habitantes del municipio, en especial a las personas mayores y a los niños, y se mejoraron sus viviendas, para que cumplieran con unas condiciones mínimas. El programa también incluyó

la entrega de sillas de ruedas y prótesis a personas que sufrieron mutilaciones a causa del conflicto armado.

Al final del mandato del alcalde Linares, gracias a todos estos programas, no quedaba en Topaipí ni una sola vivienda con piso en tierra, se redujo el déficit de unidades sanitarias y, aunque en el municipio aún continuaba existiendo pobreza, se logró superar la de carácter extremo. La estrategia del alcalde Linares fue seguida por otros municipios. “Para nosotros era muy importante no solo dar, sino que la gente pudiera sostenerse por sí misma”, afirma.

## 6.7 Contar con todos los municipios

El gobernador de Santander Horacio Serpa Uribe se ha distinguido durante su carrera política de más de 40 años por su dedicación a las causas sociales. Su lucha ha sido contra la desigualdad, la cual considera como el mayor problema que sufren los colombianos. Ha sido notable su dedicación por la educación, en sus palabras, “el instrumento más adecuado para corregir las inequidades que afectan a la sociedad colombiana”. De la salud asegura que es el patrimonio que permite el goce de todos los demás derechos. La familia es uno de sus pilares, con relación a la cual expresa que “cuando el hambre entra por la puerta, el amor sale por la ventana”.

Los anteriores aspectos reflejan el interés de Horacio Serpa por la calidad de vida de la gente y han marcado su labor como representante a la Cámara, senador de la república, ministro, alcalde y gobernador. En honor a su compromiso por el bienestar de la comunidad denominó a su plan de desarrollo departamental “Santander incluyente” (reconocido como el mejor del país en la categoría de departamentos por el Departamento Nacional de Planeación, Colombia Líder, Fonade, USAID, la GTZ y el PNUD), con un perfil “eminente social”, característica constante en todos sus componentes.

Santander incluyó en su plan de desarrollo, de forma explícita, la Estrategia Juntos en su programa “Prevención, promoción y protección de los derechos humanos”, que definía claramente el número de las familias en situación de pobreza extrema que debían ser atendidas en el cuatrienio: 46.000 familias.

Al respecto señalaba el entonces secretario del Interior, Luis Fernando Cote: “Juntos en Santander es mucho más que una estrategia, es un compromiso por

la dignidad humana. Por eso trabajamos en los valores del cumplimiento, el positivismo y la solidaridad”.

Uno de los aspectos sobresalientes de Santander es el hecho de que el 100 % de los municipios (87) se vincularon a Juntos. Dicho resultado se dio, en primera instancia, por la aplicación de un esquema en el cual el departamento apoyó financieramente a los municipios con dificultades para conseguir los montos de cofinanciación estipulados en los convenios con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Sin duda, en el marco de la Red Juntos, fue la gobernación el articulador entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales para sacar adelante de forma conjunta los planes y proyectos de la estrategia. Además, fue gestora de recursos nacionales con destino a las municipalidades del departamento.

Los ejercicios de concertación política fueron complementados con la promoción de Juntos, realizada por el delegado departamental en los Comités Operativos Departamentales y en las Sesiones de Inicio de Cabecera de Provincia. Adicionalmente, en todos los espacios de interlocución formales de la estrategia se garantizó la presencia de un servidor público de primer nivel con poder de decisión, es decir, el gobernador, su delegado o el coordinador del equipo departamental de apoyo.

La permanente presencia institucional se vio complementada con la capacidad del equipo de apoyo para promover la puesta en marcha de la Estrategia Juntos, a través de acciones como la coordinación con las dependencias de la gobernación, articulación interinstitucional, atención a requerimientos técnicos y operativos de los municipios, recolección de información de las familias y gestión de proyectos dirigidos a las familias más pobres, entre otros.

En palabras del gobernador, “así como el ejercicio de coordinación interinstitucional es importante para superar la pobreza lo es el seguimiento a cada una de las familias priorizadas para saber qué necesidades tienen. Para ello, ejercíamos una especie de tutoría, para crear en el número familiar el compromiso de cada familia para superar la pobreza, lo cual quedaba establecido en su Plan de Vida Familiar”.

Las políticas y proyectos sociales que la gobernación de Santander desplegó de forma prioritaria para la Red Juntos fueron complementadas con acciones focalizadas sobre los municipios del departamento que requerían mayor atención en materia social. En este contexto y con el concurso del PNUD y de la Univer-

sidad Industrial de Santander (UIS) se escogieron 16 municipios denominados “Municipios del milenio en Santander”. Con ellos, la administración trabajó de forma preferencial para superar las desigualdades, haciendo un especial énfasis en la educación, pero también incluyendo otros aspectos como vías, salud, medios de subsistencia y desarrollo rural.

Para ello se desarrolló un modelo intersectorial de violencia intrafamiliar, con el apoyo de las Redes Sociales de Apoyo existentes en el departamento y en los municipios, desde las cuales se promovieron e impulsaron estilos de vida saludables, como el proyecto Segunda Lengua, que pretendía que más de 20.000 estudiantes de las provincias aprendieran inglés avanzado, con el fin de posicionar la educación santandereana como una de las más integrales del país, y el programa “Vivienda para la vida”, cuyo objetivo fue la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, a través de proyectos de construcción (11.000 viviendas nuevas) y mejoramiento (9.000 viviendas), con prioridad para 20.000 familias pobres del departamento, contribuyendo al cumplimiento de las metas trazadas en el plan de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El departamento de Santander fue pionero en la vinculación a Juntos y modelo en la lucha contra la pobreza en el país, al trabajar en los valores del cumplimiento, positivismo y solidaridad. Coherencia, promoción de la Estrategia y el rol armonizador del departamento describen el sello de Santander en la Red Juntos.

---

## Capítulo 7

### Ser líder

El papel de un alcalde y un gobernador va mucho más allá de cumplir unas funciones administrativas y ser un gerente competente. Ser elegidos popularmente inviste a estos funcionarios de un carácter político, en el buen sentido de la palabra, que les permite ser guías de su comunidad hacia un mismo objetivo.

Un buen mandatario debe tener la capacidad de definir un rumbo y de motivar a sus ciudadanos a seguirlo. Debe ser un visionario que pueda inspirar a su comunidad. Debe ser convincente, carismático y buen comunicador, pero al mismo tiempo debe tener el conocimiento técnico suficiente para comprender el funcionamiento del Estado y para traducir sus propósitos en hechos.

Debe saber reaccionar ante situaciones imprevistas, pero también tener la capacidad para adaptarse, para planear a largo plazo y hacerlo con la cabeza fría.

Debe ser decidido y firme en la búsqueda de sus objetivos, pero estar dispuesto a ceder cuando sea necesario y a tener en cuenta las opiniones que le sean contrarias. Debe saber escuchar, porque no siempre será él quien tenga la razón, pero también debe tener el carácter suficiente para defender su posición cuando la verdad esté de su lado.

Debe ser él quien gobierna, sin olvidar que no puede hacerlo solo, que su equipo es el mejor respaldo con el que cuenta.

Debe saber hacer alianzas, con otros niveles de gobierno, con la academia, el sector privado y la cooperación internacional, pero también debe saber que el único interés que debe defender es el de los habitantes de su territorio.

Un mandatario no solo gobierna para quienes votaron por él, sino para todos los habitantes de su territorio. El mayor orgullo de uno de los alcaldes destacados por Colombia Líder era que, al terminar su mandato, incluso la oposición hablaba bien de él.

En sus diez años de trabajo, lo que ha encontrado Colombia Líder entre los alcaldes y gobernadores del país es precisamente eso: buenos líderes... líderes que inspiran.

No es casualidad que muchos de ellos, al terminar su mandato, hayan tenido la oportunidad de asumir nuevas y mayores responsabilidades. Entre los ganadores de los premios que otorga la organización hay ministros, congresistas, directores de entidades del orden nacional e incluso candidatos presidenciales. Todos ellos han llevado al país las enseñanzas que aprendieron en el territorio.

“Colombia Líder no solo visualiza y estimula las buenas experiencias, sino que, a propósito de su evaluación sobre los gobernantes locales y territoriales, genera la única sana competencia que yo conozco en el país”, dice Juan Carlos Granados, gobernador de Boyacá en el período 2012-2015 y actual contralor de Bogotá.

“La sana competencia que genera Colombia Líder jamás promueve en un alcalde o un gobernador la lucha por desvalorizar al colega, sino por estimular, impulsar, esforzarse porque nuestros resultados sean mejores”, agrega.

Esa es la razón de ser de Colombia Líder, poner los reflectores sobre los mandatarios que lo merecen. Su experiencia, su creatividad y su conocimiento es lo que buscamos rescatar y darle reconocimiento público, para que sirva de ejemplo para otros, para que lo bueno que se hace en un municipio, por apartado que sea, pueda replicarse en otro.

Aunque existan muchas diferencias entre una y otra región del país o entre la capital y el municipio más pequeño del departamento, alcaldes y gobernadores pueden reconocer en las experiencias de sus colegas similitudes con la suya y encontrar en sus ideas, sus aciertos, sus proyectos fallidos y sus errores lecciones que les permitan hacer un mejor trabajo. De ahí los ejercicios de experiencias transformadoras de territorios y los intercambios de experiencias significativas que permiten estos procesos de aprendizaje, convirtiéndonos en una plataforma de conocimiento sobre la gestión territorial.

En el escenario actual del país, diversas entidades y organizaciones han entendido la importancia de fortalecer institucionalmente a los municipios y departamentos, para superar las debilidades estructurales de nuestro Estado, que, como el centralismo, han frenado nuestro desarrollo e impiden atender mejor las necesidades de los ciudadanos.

Para lograrlo, es necesario contar, en el nivel territorial, con líderes cada vez mejor capacitados, con equipos de gobierno más profesionales y con administraciones más eficaces. Pero también, con líderes que tengan mayores espacios de comunicación entre sí y que puedan hacer frente común cuando sea necesario para promover los intereses de sus territorios y fortalecer el capital social en sus territorios.

La apuesta del país es contar con muchos líderes, y eso implica ser capaz de articular un buen equipo de trabajo para lograr llevar a cabo todos los proyectos propuestos; porque solo quien planea bien, ejecuta bien. Así, ser líder es lograr articular todos los esfuerzos de los sectores público y privado, y de la comunidad en pro del bienestar de todos. Ser líder es trabajar por los niños y las madres gestantes, por las personas mayores y así construir un país inclusivo, un país para todos.

Ser líder es garantizarles a las familias de menos recursos una vivienda digna y una educación sin exclusión social o de razas. Ser líder es mejorar el entorno de los habitantes de cada región, con vías, escuelas, jardines y comedores comunitarios. Ser líder es trabajar juntos por una revolución social donde la prioridad son los ciudadanos.

Líderes que además implementen una cultura de la legalidad e integralidad, mediante el fomento de un clima legal adecuado, de ejercicios de corresponsabilidad y amor por el territorio.

## **7.1 Generar confianza**

Cuando Alejandro Char Chaljub se posesionó como alcalde de Barranquilla en su primera administración (2008-2011), encontró una ciudad con un déficit de 147.000 millones de pesos y sometida a la Ley 550 de 1999, porque no tenía cómo responder a sus obligaciones con las entidades financieras.

El primer objetivo de su administración fue poner la casa en orden. En un año, el déficit se había reducido a 20.000 millones y la ciudad ya estaba al día con sus acreedores.

El alcalde Char desmontó además seis concesiones que se llevaban casi 800.000 millones de pesos del presupuesto municipal cada tres años y demostró que la ciudad se podía gobernar de una forma distinta a la política tradicional, que había llevado al clientelismo y a la corrupción.

Esa transformación en la forma de administrar la ciudad provocó también un cambio en la forma como los ciudadanos percibían la administración.

Al recuperar la confianza del sector financiero, pudo poner en marcha una nueva relación con el sector privado. El empresariado, que hasta entonces se había mantenido al margen de la administración, por la desconfianza natural que este tiene hacia la política, decidió sumarse a la transformación de la ciudad.

Pero lo más importante fue que los habitantes de la ciudad recuperaron la esperanza en el futuro. Según el informe *Barranquilla cómo vamos*, de 2011, el 84 % de los encuestados estaba satisfecho con su ciudad y el 83 % sentía que las cosas iban por buen camino, muy por encima de los resultados obtenidos por las otras principales capitales del país.

El rumbo que definió la administración del alcalde Char para la ciudad se ha mantenido durante los últimos diez años, durante su primera administración, la de su sucesora, Elsa Noguera de la Espriella, y ahora, en su segundo mandato, lo que ha hecho sostenible su gran transformación.

Desde la construcción de su plan de desarrollo “Tarso educado para la vida”, el alcalde de Tarso (Antioquia) para el período 2016-2019, Néstor Romero Villada, se propuso, durante su administración, ganarse la confianza de cuatro sectores: la comunidad, el sector público, es decir, los funcionarios de su equipo de gobierno, el sector privado y la cooperación internacional.

Frente a la comunidad, fue esencial para la generación de confianza, la construcción participativa del plan de desarrollo, en la que intervinieron todos los grupos de interés del municipio en un ejercicio titánico (se realizaron 47 reuniones en menos de seis meses).

Luego de la aprobación del plan, la participación ciudadana se ha mantenido, mediante el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la asociatividad. Así

mismo, para garantizar la gobernabilidad y la transparencia, se hacen rendiciones de cuentas de manera trimestral, por medio de un periódico.

Frente a los funcionarios de la propia administración, hay un esfuerzo permanente por mantener una comunicación de doble vía, para lo cual se emplean herramientas como el Consejo de Gobierno, en donde una vez a la semana se monitorea cómo van los diferentes proyectos del plan de desarrollo y se planean en conjunto las estrategias que deben llevarse a cabo, se abordan abiertamente los problemas que se enfrentan y se buscan soluciones entre todos, y la reunión mensual de empleados en la que participan tanto personal vinculado como contratistas, practicantes y voluntarios, para conocer las novedades de la administración y proponer ideas que mejoren aspectos como la atención al ciudadano o el ambiente laboral.

Frente al sector privado, el alcalde se reunió directamente con empresarios al comenzar su mandato, para pedir su apoyo a la formulación del plan de desarrollo. Su respaldo se vio reflejado en el apoyo de dos consultores de alto nivel que asesoraron a la administración durante el proceso. Desde entonces, la comunicación con el sector empresarial ha sido constante.

“Tenemos previsto reunirnos al menos dos veces al año con el sector de empresarios y finqueros de Tarso, que son más de 100 personas, les contamos cómo vamos en la ejecución del plan de desarrollo y sumamos conocimientos y recursos para avanzar juntos”, asegura el alcalde Romero.

Y finalmente, la confianza con la cooperación internacional se ha adquirido gracias a la consolidación de una alianza de once municipios del suroeste antioqueño que constituyeron la primera Provincia Administrativa y de Planificación (PAP), que tiene el nombre de Cartama, con la cual se han realizado intercambios de carácter internacional, como el registrado en mayo de 2017, cuando varios de los alcaldes y secretarios de agricultura de la provincia viajaron a Italia a conocer de primera mano la Feria Internacional de Frutas y Hortalizas Macfrut, líder en ese país en agricultura limpia.

## 7.2 Gobernar con todos y para todos

Cuando un candidato resulta elegido alcalde o gobernador, muchas de las personas que lo ayudaron durante la campaña aspiran obtener algo a cambio.

Al iniciar su mandato, Giovanni Díaz Ramos, alcalde de Cóbbita entre 2012 y 2015, tuvo que asumir el costo político de dejar en claro que no era eso lo que sus partidarios podían esperar de él.

“Uno gana con la mayoría y mucha gente le dice: ‘Oiga, ese funcionario no le ayudó a usted, hay que sacarlo, en cambio yo sí le ayudé’, pero yo no iba a sacar a nadie por el resultado de las elecciones, al que no votó por mí no lo iba a perseguir”, afirma.

Por eso decidió que la alcaldía continuara funcionando, en general, con la misma planta de personal que tenía su antecesor. Y vinculó solo a personas que estuvieran dispuestas a asumir el mismo compromiso que él.

“Cuando posesionamos a los funcionarios les dijimos eso: aquí la prioridad tiene que ser el servicio común, el bienestar general, por encima de nuestra ambición personal. Si hay que trasnochar, toca trasnochar; si hay que trabajar un domingo, toca trabajar un domingo; si nos toca irnos a medianoche para Bogotá a gestionar un proyecto, nos toca irnos”, cuenta.

Lo mismo aplicó para los temas de contratación y la entrega de ayudas para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico que tradicionalmente hacía el municipio.

“La mayoría de alcaldes tenía la costumbre de entregar tejas y bultos de cemento, sin importar si tenían o no la necesidad. Nosotros consolidamos una base de datos, para ayudarles a quienes más lo necesitaban, independientemente de que hubieran votado por mí o no”, explica.

Para este mandatario, no es que un alcalde tenga que olvidarse de los amigos cuando llega a un cargo, sino que los amigos tienen que entender que no se gobierna para ellos, sino para toda la población.

“Uno debe tener lealtad con la gente, con una propuesta, con el bien común, con un gobierno honesto, transparente, con fortalecer financieramente, fiscalmente y administrativamente la entidad. Yo no podría estar tranquilo viendo que una familia necesita ayuda y yo la saqué del listado de beneficiarios por el hecho de que no votó por mí. Eso no tiene presentación”, dice el mandatario.

Para Uriel Velandia Gutiérrez<sup>113</sup>, alcalde municipal de Sabana de Torres (Santander) en el período 2008-2011, la participación ciudadana también fue

---

113 Uriel Velandia Gutiérrez, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría municipios de menos de 20.000 habitantes.

una prioridad. Su carta de navegación “Desarrollo social con dignidad”, en su primer componente “Desarrollo social y cultura ciudadana, compromiso con nuestra gente” así lo estableció.

Como resultado, su administración trabajó de forma estructurada y sistemática para promover entre las comunidades capacidades para ejercer control social, frente a los avances de su gestión en los sectores de salud, obras civiles, medioambiente, programas sociales, entre otros. Para el efecto, desde la formulación del plan de desarrollo se contempló la capacitación de 1.000 habitantes en formación de líderes y participación comunitaria. Adicionalmente, de la mano de las juntas de acción comunal, se capacitaron en participación 400 líderes del área urbana y rural del municipio.

Otro mecanismo destacable de participación comunitaria es el que se viene realizando con la ONG Cabildo Verde, para promover la recuperación del medioambiente, a través de estrategias como planes y programas de reforestación y recuperación de zonas verdes y el fortalecimiento de los nacimientos de agua, mecanismo que hasta hoy continúa apoyando el actual alcalde Sneyder Augusto Pinilla Álvarez<sup>114</sup>. La reserva de Cabildo Verde, de donde nacen las aguas que surten al acueducto municipal, es un área de 630 hectáreas, en donde se hace un ejercicio de conservación que fue iniciativa de la sociedad civil y que, con el apoyo de las administraciones locales, se ha mantenido desde 1994.

“Las diferentes instituciones tienen la responsabilidad de promover la participación a través de la formación para el aprendizaje de prácticas democráticas. El acto más noble que podemos tener con la primera infancia es hacerlos parte del proceso de planeación de las estrategias enfocadas a mejorar su calidad de vida”, dice el alcalde Pinilla.

El alcalde Velandia afirma, por su parte, que es un error que los candidatos a alcaldías o gobernaciones creen que cuando llegan a ellas se solucionan sus problemas económicos. “Esa no debe ser la razón, sino el compromiso de trabajar con todos y para todos. A uno como mandatario le duele también lo que le pasa a cada uno de los habitantes de nuestras comunidades. Por eso, todo nuestro actuar debe centrarse en el beneficio de los habitantes”, comenta el mandatario.

---

114 Sneyder Augusto Pinilla Álvarez, alcalde de Sabana de Torres (Santander) 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

Y eso hace que los alcaldes tengan una vocación de servicio, que estén comprometidos cada segundo de sus cuatro años de mandato, equivalentes a 126'144.000 segundos. Agrega el alcalde Velandia Gutiérrez:

“Los gobernantes no tenemos la varita mágica para solucionarles todos los problemas. Seguro que varias de nuestras propuestas de campaña no las podremos cumplir porque, en algunos casos, cuando uno asume como alcalde o como gobernador es que conoce la real situación financiera de nuestros territorios y del país. Unos quedan, como diría, ‘desinflados’; otros, por el contrario, comenzamos a gestionar ante todas las instancias para poder cumplir con nuestras metas del plan de desarrollo.

Pero la comunidad sabe cuándo uno es un mandatario comprometido con las causas del municipio y de la comunidad y cuándo no, y si no lo es, al final lo castiga políticamente la propia comunidad”.

### 7.3 Saber conformar un buen equipo de trabajo

Un buen alcalde o gobernador no puede llevar a cabo una gestión exitosa si no cuenta con un equipo de colaboradores en los que pueda confiar y que tengan conocimiento y experiencia de los temas para los que han sido designados.

Carlos Rodado Noriega, gobernador del Atlántico entre 2004 y 2007, reconoce que no hubiera podido poner en marcha la transformación en materia de acueducto y alcantarillado que llevó a cabo en su departamento si la Secretaría de Agua Potable, que él creó, no hubiera estado a cargo de una persona que estuviera preparada para el reto que estaban enfrentando.

Loretta Jiménez Sánchez, que venía de estudiar una maestría en Ingeniería Industrial en The Georgia Institute of Technology y una especialización en Northwestern University, ha sido desde entonces la secretaria de Agua Potable de cuatro gobernadores y aún sigue en el cargo.

Otros secretarios del gobernador Rodado se ganaron la confianza de Alejandro Char, quien los nombró en su gabinete, cuando se posesionó como alcalde de Barranquilla, en 2008. Entre ellos, Elsa Noguera de la Espriella, tesorera en la administración de Carlos Rodado, secretaria de Hacienda del alcalde Char y alcaldesa de Barranquilla entre 2012 y 2015.

“No era nada más crear los cargos, sino dotarlos de personas competentes”, explica el gobernador Rodado, que aplicó durante su mandato los principios de buen gobierno, que posteriormente puso en práctica Alejandro Char como alcalde de Barranquilla.

Pero esto, que es válido para uno de los departamentos más importantes del país, también lo es en un pequeño y apartado municipio.

En Cartagena del Chairá (Caquetá), el alcalde Luis Francisco Ruiz (2012-2015) encontró al posesionarse que los secretarios de la alcaldía no tenían la preparación suficiente: uno no era bachiller y otro venía de trabajar como maestro de obra. “El municipio tenía las mismas secretarías que la gobernación, sin tener el mismo presupuesto. Había secretario de Obras, pero no se hacían obras”, dice.

Decidió dejar solo tres secretarías, de Hacienda, Planeación y Gobierno, y elevó el perfil de los secretarios. Todos debían ser, por lo menos, profesionales, y el de Hacienda debía ser contador titulado. Lo mismo ocurrió con los asesores, que eran 15. Solo dejó tres, uno jurídico, uno administrativo y uno contable. “Lo que pagaba por los tres, antes se pagaba por uno”, agrega.

Con esta nueva estructura, explica, pudo hacer una administración en la que podía delegar con mayor confianza en sus funcionarios, pero sin perder el control sobre sus acciones, en una especie de autonomía vigilada.

En Aguadas (Caldas), el alcalde Jorge Iván Salazar Cardona<sup>115</sup> demostró que, para cumplir una de sus principales apuestas, que era la superación de la pobreza, debía aprender a armar equipo, no solo en lo referente a su equipo de gobierno, sino equipo también con las otras entidades que trabajan en su municipio para alcanzar las metas de su plan de desarrollo “Aguadas, bicentenario con visión de futuro”.

Así promovió la cultura de trabajo en red de las diferentes instituciones municipales como el ICBF, la Registraduría Municipal, la gobernación de Caldas y la Umata, así como con las juntas de acción comunal.

Además, bajo su administración se conformaron las Redes Sociales de Apoyo Municipal<sup>116</sup>, instancias de concertación, participación, coordinación y

---

115 Jorge Iván Salazar Cardona, alcalde de Aguadas (Caldas) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Gobernantes contra la Pobreza, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

116 Las Redes Sociales de Apoyo Municipal operan a través de la definición de mesas de trabajo, cuyas temáticas, que se listan a continuación, son correspondientes a las dimensiones de la Red Juntos: Mesa de Identificación e Ingreso y Trabajo; Mesa de Salud, Nutrición y Educación; Mesa de Habitabilidad, Mesa de Dinámica Familiar y Mesa de Bancarización y Ahorro y Acceso a la Justicia.

asesoría que posibilitan la identificación de procesos dirigidos tanto al diseño como al desarrollo Integral y coherente de la política social del municipio, con el objetivo de focalizar la inversión de la política social hacia las poblaciones más vulnerables, concertar mecanismos de control social y vincular a la comunidad en la gestión de los proyectos que se desarrollan en su territorio, garantizando que estos respondan de forma pertinente a sus necesidades.

Las Redes Sociales de Apoyo Municipal están conformadas por el alcalde y su delegado, el secretario de despacho encargado de la ejecución de la políticas sociales, representantes de organizaciones públicas y privadas encargadas de prestar los bienes y servicios sociales que son del interés de las mesas de trabajo, representantes de las organizaciones de base y comunitarias, representantes de los organismos de atención y prevención de desastres, representantes de las Fuerzas Armadas, representantes de la Iglesia, un delegado de la gobernación, un delegado del gobierno nacional, el personero y el contralor, entre otros.

Sus contrapartes son la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, los Consejos Municipales de Política Social (Compos) y los Consejos Departamentales de Política Social (Codpos). Dichas instancias aglutinan la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como organizaciones comunitarias de la sociedad civil.

## 7.4 Forjar alianzas

Encontrar un propósito común es la mejor forma de construir una buena alianza. Eso lo tiene claro José Ritter López Peña, alcalde de Palmira (Valle del Cauca) en el período 2012-2015, cuya administración se caracterizó por sus obras y por su capacidad para convocar sectores diferentes para lograr objetivos positivos para el municipio.

Por eso fue uno de los impulsores del G11, una alianza de municipios del Valle del Cauca, que buscaron sacar adelante un plan de desarrollo conjunto. Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Pradera, Santiago de Cali, Vijes y Yumbo se dieron cuenta de que sus necesidades y sus problemas eran los mismos y que podían aprovechar las fortalezas de cada uno.

“Lo que hicimos fue un trabajo de concientización. Empezamos siete municipios y llegamos a ser once. Nuestro mensaje era que si estábamos unidos podíamos lograr más recursos”, explica.

Aunque diferencias políticas con el entonces gobernador del Valle del Cauca, Ubéimar Delgado, impidieron, afirma el alcalde, sacar adelante un Contrato Plan que iba a potenciar su esfuerzo, la alianza sentó las bases para crear un mecanismo de planeación subregional.

Para hacer realidad el plan de desarrollo que había acordado su municipio, el alcalde López se dio cuenta de que la administración municipal no podría hacerlo sola. Por eso, decidió vincular a todas las fuerzas vivas de Palmira en su realización.

“Logramos muchos programas exitosos en alianza con la empresa privada. Lo que hicimos fue sensibilizarla sobre la importancia de invertir en su entorno”, dice.

Durante su administración se creó una mesa de responsabilidad social, que realizó dos grandes asambleas. Fue la primera vez en el departamento que se articuló todo el empresariado con la administración municipal.

Y con la oposición, logró hacer a un lado las diferencias políticas para trabajar juntos por el bien del municipio. Varios de sus opositores formaron parte de su gobierno. “Desde el principio, dije públicamente que yo no venía a gobernar para un partido”, sostiene.

La integración regional también ha sido muy fuerte en Antioquia.

Cinco municipios del oriente del departamento, Marinilla, El Peñol, Guatapé, Alejandría y San Rafael, que conforman la conocida subregión de los embalses, crearon en 2012 una alianza a la que denominaron la Nueva Energía Paisa.

“El objetivo no era solamente planear estratégicamente la región, sino integrarla”, explica José Gildardo Hurtado Alzate<sup>117</sup>, alcalde de Marinilla entre 2012 y 2015 y uno de los promotores de la iniciativa.

Con este proyecto, buscaban obtener mayores recursos de los gobiernos nacional y departamental y trabajar programas conjuntos en materia de turismo, emprendimiento y seguridad, entre muchas otras.

“Trabajando unidos es más fácil obtener recursos, se maximizan los resultados y se minimizan los esfuerzos”, afirma el alcalde, quien, en lo personal,

---

117 José Gildardo Hurtado Alzate, alcalde de Marinilla (Antioquia) 2012-2015, preseleccionado del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza.

siempre ha creído en la integración regional y encontró al llegar a su mandato un contexto departamental y nacional, que era favorable a ella.

“Sergio Fajardo (gobernador de Antioquia en ese momento) nos retaba todo el tiempo a trabajar en equipo, pero era muy difícil convocar a todos los alcaldes del oriente antioqueño. La vez que más llegaron a una reunión fueron 19 de los 23 alcaldes de la región”, cuenta el mandatario.

Por eso, decidieron juntarse solamente los que estaban más comprometidos con el proceso y cuyos municipios comparten una realidad común y una dinámica económica conjunta, muy ligada a la actividad agrícola, al turismo y a los embalses.

Diseñaron juntos una ruta de trabajo y un plan de acción, que aún hoy, después de que los alcaldes terminaron su mandato, se mantiene. Ahora, profundizando la integración, el objetivo es que este proyecto, que en su momento fue reconocido con el Premio Nacional de Alta Gerencia, que entrega el Departamento Administrativo de la Función Pública, sea la base para que la subregión se convierta en una provincia.

Frente al reto futuro, Uber Arbey Aguilar Carmona, alcalde de Alejandría (Antioquia) durante el mismo período, manifiesta: “Creemos profundamente en el poder de la unión, a la vez que se cuenta con una legislación favorable que posibilitará la integración territorial para seguir consolidando el desarrollo integral de estos pueblos hermanos”.

Cualquier poder, si no se basa en la unión, es débil. Fue así como, resultado de esta sinergia regional, se concretaron o están en marcha proyectos como el circuito vial de los embalses, el consejo subregional de alcaldes, el trabajo conjunto con la institucionalidad de la región (EPM, Isagén, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare), gremios, parques educativos, el Grupo de Operaciones Especiales de la Policía (GOES), Policía Fluvial, Fiscalía seccional, entre otras), tabletas y PC para la mayor parte de la población educativa, aulas y colegios digitales, retorno-emprendimiento y apoyo integral a la población víctima e infraestructura deportiva.

“Éramos alcaldes que no nos conocíamos y que pertenecíamos a diferentes partidos políticos. Yo creo que eso fue lo mejor, porque pudimos trabajar juntos al margen de protagonismos. Creo que a los nuevos alcaldes les dejamos un punto de referencia porque la integración tuvo unos resultados evidentes”, añade José Gildardo Hurtado.

## 7.5 Aprender entre pares

¿Cómo se puede enseñar a ser líder? En su propósito de contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad a nivel local, Colombia Líder ha encontrado que la mejor manera en que los mandatarios locales pueden formarse para gobernar es a través del ejemplo de sus pares, que han tenido que vivir situaciones y problemas similares a los que ellos enfrentan.

Lo hizo por primera vez con los candidatos a alcaldías y gobernaciones para el período 2012-2015, contando con el apoyo de la Fundación Saldarriaga Concha. Luego, con esta misma organización, además de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Fundación Éxito y Asobancaria, Colombia Líder realizó, entre 2015 y 2016, más de 54 talleres “Preparándonos para ser los mejores gobernantes... por la reconciliación y la inclusión” en todas las regiones del país, para capacitar a los funcionarios locales en temas relacionados con el buen gobierno, la medición y evaluación de la gestión territorial, la comunicación política, la atención a las víctimas, la inclusión social de las personas con discapacidad, la vejez y el envejecimiento, la nutrición infantil, entre otros.

Los conferencistas han sido mandatarios locales destacados por su labor como el gobernador Horacio Serpa Uribe, de Santander, así como los alcaldes de Rionegro (Antioquia), Alcides Tobón; Nobsa (Boyacá), Óscar Teatino; Tenjo (Cundinamarca), Hansy Zapata; Cartagena del Chairá (Caquetá), Luis Francisco Ruiz; Amalfi (Antioquia), Óscar Mario García; Tota (Boyacá), Yury Neill Díaz; Belén (Boyacá), José Wilmer Leal; Plato (Magdalena), Jaime Alonso Peña; Calarcá (Quindío), Luz Marllie Alonso; San Bernardo del Viento (Córdoba), Luis Francisco López, y Anapoima (Cundinamarca), Alexander Bermúdez Riveros, entre otros.

Esta idea nació precisamente como resultado de un ejercicio en el que les preguntamos a los mandatarios del período 2008-2011: “¿Qué les hubiese gustado saber antes de haberse posesionado?”. Iniciamos entonces una serie de capacitaciones con los candidatos al finalizar 2011 y luego cuando se posesionaron en el primer trimestre de 2012.

¿Por qué este tipo de iniciativas son importantes para los nuevos mandatarios? Se les preguntó al terminar la primera jornada de formación entre pares. Al respecto, Óscar Teatino manifestó:

“Los gobernantes poseen un vasto conocimiento del comportamiento cotidiano de sus gobernados, de sus necesidades y problemática básica, incluso de las posibles soluciones a estos problemas, pero carecen en muchos casos de la estructura para la solución efectiva y sostenible de la problemática local. Es decir, desconocen por completo las distintas estrategias para combinar de manera eficiente los recursos económicos, los tiempos de ejecución y el alcance de la solución. No se conoce la oferta institucional para la gestión de recursos, no se conocen las restricciones legales para acceder a los recursos, no se conocen los cronogramas de acceso a la oferta institucional y tampoco se conocen los canales de acceso a la oferta institucional.

Es claro que el aprendizaje efectivo no se da solamente por la adquisición de conocimiento, sino también por el intercambio de experiencias. La experiencia compartida nos permite reenfocar nuestro conocimiento y percepción de los temas que deseamos acometer, el conocimiento adquirido por experiencia compartida además nos permite rectificar los posibles errores cometidos cuando se adquirió esta experiencia”.

Por su parte, Alcides Tobón, quien además participó en varios intercambios realizados en Chile, de la mano de nuestra entidad aliada Iter Chile, afirma que “a gobernar no enseñan en ninguna universidad. Es un ejercicio que supera cualquier curso que pueda dictar una universidad. De ahí que reunir a quienes van a ser gobernantes con los que ya fuimos permite a los primeros copiar vivencias o incluso ejecutorias que pudieran servirle en el cargo de alcalde o gobernador”. Pero no solo los nuevos gobernantes aprenden, también los antiguos. Al respecto, dice Alcides Tobón:

“Ser invitados por Colombia Líder para recorrer distintos escenarios del país para intercambiar experiencias de vida y gobierno con mandatarios actuales me ha permitido ampliar el mundo de la cultura diversa que somos en nuestro país, así como en otros de América Latina y aprender de los sueños y esperanzas que tienen en mente quienes han asumido la tarea de gobernar a sus pueblos”.

Por su parte, el director de Iter Chile, Rogers Mariangel Oviedo, manifestó:

“Para Iter Chile conocer y compartir la experiencia de Colombia Líder ha sido una gran fuente de inspiración. Gracias a su trabajo de estos diez años hemos podido conocer el rostro concreto de alcaldes y gobernadores que han hecho del servicio público, el desarrollo de sus comunidades y el progreso de Colombia un verdadero ejemplo para toda Latinoamérica”.

Jaime Peña Peñaranda, que ya había estado antes del otro lado, participando en las actividades de formación de Colombia Líder, reconoce que allí encontró ideas que le sirvieron para consolidar los proyectos que llevó a cabo como alcalde. “Lo que uno tiene en la mente es minúsculo, pero cuando uno conoce experiencias se vuelve mayúsculo. Colombia Líder me abrió la mente, me hizo ampliar mi espectro, me hizo ver las cosas de manera diferente”, dice.

Lo más enriquecedor, señala Yuri Neill Díaz, es que él, un alcalde de Boyacá, podía conocer las experiencias de sus colegas de Chocó, Antioquia, Sucre y Córdoba, y viceversa. “Eso fue muy grato porque hizo muy interesante el ejercicio. Los alcaldes siempre tenemos las mejores intenciones. Todos queremos hacer las cosas bien, pero cuando uno llega al cargo se da cuenta de lo complejo que es”.

Uno de los alcaldes de Cundinamarca que han participado en este intercambio entre pares, no solo en Colombia sino también en Costa Rica y en República Dominicana, ha sido Hansy Zapata, quien afirma:

“Estos encuentros entre pares son vitales porque se parte de la experiencia de lo ya vivido, que sin duda arroja aprendizaje y permite a los nuevos actores locales y regionales avanzar más rápido partiendo de esa experiencia y del camino recorrido por los que ya lo hicimos. Es realmente enriquecedor aprender y saber cómo otros lo hicieron. Esta es realmente la esencia del conocimiento, poder aprovecharlo en beneficio de las comunidades y en general de la sociedad.

Aprendí que siempre hay colombianos y colombianas haciendo muy bien las cosas, incluso con grandes dificultades; encontré gente en muchos lugares que tienen grandes compromisos con sus comunidades y que cada realidad conlleva su propia dinámica, pero que esta se potencializa con la enseñanza de sus pares y que siempre habrá salidas para mejorarles la vida a las gentes.

Y esto nadie lo ha podido hacer mejor que Colombia Líder, pues su convocatoria, su seriedad y credibilidad invitan y convencen a quienes queremos hacer bien las cosas para participar, para ser parte de los procesos de aprendizaje y para tratar de ser mejores”.

La manera en que mide Colombia Líder la gestión de los mandatarios del país, más allá de visibilizar sus mejores experiencias, ha permitido formar a los candidatos, a los gobernantes y a sus equipos de gobierno y poner diferentes temas en la agenda nacional. En palabras del consultor en planeación territorial Aldemar Palacio Hernández, quien ha participado en varias de las jornadas de formación:

“Los mecanismos de evaluación de los principales temas de interés general, por medio de premios y reconocimientos públicos a los mejores gobernantes, permitieron que se volvieran temas de agenda pública y que los mandatarios se interesaran en mostrar de manera eficiente su gestión. De igual manera, despertaron el interés en los procesos de planeación participativa del desarrollo, que es, en últimas, el eje fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de sus conciudadanos.

Como asesor de planeación del desarrollo de algunos entes territoriales en Antioquia, estar cerca del acumulado de conocimientos y la experticia de Colombia Líder me ha facilitado una mirada global a las problemáticas locales, y con el interés de hacer visibles las buenas experiencias me ha permitido entender la importancia de las relaciones entre los municipios y la ciudad capital, y lo fundamental que resulta para la gobernabilidad la cercanía de los éxitos del mandatario con sus ciudadanos”.

Pero también ha permitido realizar un permanente diálogo de estos mandatarios, de sus equipos de gobierno, de la comunidad para ir generando capacidades en cada uno de los rincones del país donde a lo largo de estos años de trabajo ha llegado. Al respecto, agrega el consultor:

“Más allá de la evaluación y el reconocimiento, Colombia Líder permitió, como efecto de sus premios, que se estableciera un diálogo nacional entre los dirigentes y sus equipos de gobierno como mecanismo de intercambio de experiencias significativas y así, de manera articulada, impactar positivamente la gestión de los mandatarios.

Esto ha generado mejores capacidades en gobernantes más estructurados, que desde sus territorios hacen brillar al país”.

Uno de los mandatarios del período 2016-2017 que participaron en las tres jornadas de los talleres “Preparámonos para ser los mejores gobernantes... por la inclusión y la reconciliación” es Isaías Chalá Ibargüen, alcalde de Quibdó (Chocó), quien empezó a participar cuando aún era candidato, luego cuando fue elegido alcalde y posteriormente cuando empezó su administración. “A medida que iba avanzando el tiempo pude adquirir conocimientos más profundos y prácticos sobre cómo gobernar bien mi territorio, los aspectos necesarios para un buen gobierno, pero también a qué entidades podía recurrir para los diferentes temas que eran prioridad en mi plan de desarrollo”, anota el gobernante.

“Esa labor tan loable que ha hecho en sus diez años esta prestigiosa entidad tiene un valor invaluable para Colombia. Confieso que antes de llegar a la gobernación desconocía de sus actividades, pero hoy me convenzo cada día más de que la sociedad, en especial los educadores y la población estudiantil, no tendrán cómo pagarles su compromiso y entrega para sacar adelante a Sucre y al país”, afirma el actual gobernador de Sucre, Édgar Martínez Romero.

---

## Capítulo 8

### **Pensar en el futuro**

**T**odo alcalde o gobernador debe tener claro que su municipio o departamento no comenzó a existir cuando él llegó a su cargo, ni dejará de hacerlo cuando termine su mandato.

Aunque las preocupaciones inmediatas suelen llenar la agenda de los mandatarios, ninguno puede perder la perspectiva de que sus acciones tendrán efectos más allá de sus cuatro años de gobierno.

Por eso, aunque no tenga réditos políticos, construir para el futuro debe ser una de las mayores preocupaciones que debe tener un gobernante. En muchos casos, lo único que podrá ofrecer a sus gobernados será sacrificios (“sangre, sudor y lágrimas”, decía Winston Churchill), mientras que los beneficios tendrán que esperar hasta una próxima administración. Aun así, su deber con la posteridad está primero.

“Los alcaldes viven muy presionados porque les piden resultados. Sin descuidar esa parte, deben pensar a largo plazo, deben fijar sus horizontes más allá de su período de gobierno”, asegura Rodolfo Enrique Zea Navarro, presidente de Findeter.

Esa responsabilidad exige del gobernante una mirada amplia de su entorno que le permita anticiparse a las situaciones que puedan llegar a afectar su territorio. Por ejemplo, en las circunstancias actuales, explica Rodolfo Zea, el cambio climático debe hacer parte de la agenda de los gobernantes, aunque los efectos apenas empiecen a sentirse y aún sea incierto cuál llegue a ser la magnitud del fenómeno.

Algo similar puede decirse de la tecnología, que suele reservar sus oportunidades para quienes están a la vanguardia y no para quienes se quedan atrás oponiendo resistencia, o la prevención de riesgos, que comienza mucho tiempo antes de que ocurra una emergencia.

“Las administraciones suelen ser más reactivas que propositivas. Cuando revienta el problema es que se actúa y eso puede llegar a costar vidas”, señala.

Parte de esa mirada amplia consiste en superar el “complejo de Adán”. El alcalde y el gobernador no deben llegar a empezar de cero, sino que deben comprender que están construyendo sobre las bases que les dejaron sus antecesores.

Como lo muestran los ejemplos citados en este capítulo, los municipios y departamentos que han “construido sobre lo construido” han logrado a largo plazo mayores resultados que los que cada cuatro años están al vaivén de las disputas políticas.

Es un modo de actuar que exige humildad de parte de los gobernantes. No son ellos quienes, de manera omnímoda, definen el destino de su territorio, sino que son sus habitantes los que lo hacen, a través de mecanismos como el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, mecanismos que están diseñados para pensar no en el problema de hoy sino en las oportunidades de mañana.

## **8.1 Una visión compartida del futuro**

Hay ciudades de Colombia que, si no se han visitado por algún tiempo, sorprenden al verlas por la enorme transformación que han tenido. Mejores vías, sistemas de transporte más eficientes, más limpias y organizadas.

Pero quienes viven en ellas saben que el cambio no se ha dado de un día para otro. Ponerlas “a andar” ha requerido, además de esfuerzo, sacrificio y paciencia, una visión compartida de territorio, que, por lo general, se ha mantenido durante varias administraciones.

Barranquilla es una de esas ciudades. La primera administración de Alejandro Char Chaljub (2008-2011) identificó varios de los aspectos en los que era necesario trabajar: sanear sus finanzas para ganarse la confianza del sector privado y la

cooperación internacional, luchar contra la corrupción y fijar reglas claras para los inversionistas, entre muchos otros.

Esta estrategia, que, con su estilo propio, continuó Elsa Noguera de la Espriella (2012-2015), antigua secretaria de Planeación del alcalde Char, permitió que Barranquilla llegara a convertirse en una de las diez ciudades más atractivas para hacer inversión en América y que los indicadores en materia de lucha contra la pobreza y la corrupción se ubicaran entre los mejores del país.

“Alejandro Char rescató esta ciudad de la desesperanza, de la tristeza, de la quiebra, de la ineficiencia y de la falta de confianza. Yo sabía desde el primer momento que todo el mundo quería que siguiera ese buen rumbo”, afirmó la alcaldesa cuando presentó su informe final de gestión.

Hoy en día, Barranquilla es un ejemplo para el país. Tiene una de las tasas de desempleo más bajas, uno de los mayores índices de crecimiento y las mejoras en su infraestructura continúan. Alejandro Char, que desempeña actualmente su segundo mandato, tiene el reto de mantener el dinamismo que ha caracterizado en los últimos años a la ciudad. Al respecto señala:

“Después de tres administraciones bien calificadas por la gente, hoy Barranquilla despunta a nivel nacional e internacional, se ha vuelto atractiva para grandes inversionistas que quieren establecerse en nuestra ciudad y está mostrando que los buenos gobiernos son la herramienta más valiosa para mejorar la calidad de vida de la gente”.

Algo similar ha ocurrido en Montería. La ciudad comenzó su transformación bajo la administración de Marcos Daniel Pineda García<sup>118</sup>, entre 2008 y 2011. Con recursos del impuesto de valorización, emprendió la construcción de obras de infraestructura que le cambiaron la cara a la ciudad.

Su sucesor, Carlos Eduardo Correa Escaf, de su misma filiación política, continuó con sus políticas orientadas al crecimiento urbanístico y a la recuperación de las zonas deprimidas de la ciudad. Correa habla de su experiencia, que fue reconocida en el ámbito internacional:

118 Marcos Daniel Pineda García, alcalde de Montería 2008-2011 y 2016-2019, finalista del Premio Construyendo Sueños. Niños, Niñas y Adolescentes en Planes de Desarrollo 2016-2019, en la categoría de ciudades capitales.

“Primero hay que tener claro el modelo de ciudad que se quiere para proyectarla en el mediano y largo plazo. Creo que esa fue la base para que hoy Montería se haya convertido en una ciudad intermedia en constante crecimiento y desarrollo, que atrae cada vez más inversionistas.

La continuidad se logra cuando los ciudadanos se apropian de ese modelo y lo defienden, al punto que participan de manera activa en la construcción de la ciudad. También se da continuidad con proyectos a largo plazo y con políticas públicas. Montería tiene un norte definido y las apuestas son por la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y el río como eje de desarrollo social, económico y cultural.

Desde hace diez años, la ciudad entró en una dinámica distinta, una dinámica de progreso y de desarrollo urbano que logramos potenciar dejando un plan de acción denominado ‘Montería sostenible 2032’, que se construyó con Findeter dentro del programa ‘Ciudades sostenibles y competitivas’, en el que la ciudad logró ingresar en 2013”.

Al terminar Carlos Correa su mandato, Marcos Daniel Pineda fue reelegido para el cargo y en su segunda administración trabaja por consolidar este modelo de ciudad y por mejorar la oferta institucional en materia de salud, educación y vivienda. En lo concerniente a este tema anota:

“Durante los últimos nueve años, Montería ha defendido un modelo de ciudad exitoso que está encaminado hacia la sostenibilidad como una política transversal de gobierno. La biblia de un buen gobierno es la participación ciudadana, y sobre esa premisa fundamentamos todas nuestras acciones de gobierno, procurando siempre que sean las comunidades nuestro principal aliado a la hora de tomar decisiones, ya que todas y cada una de ellas van encaminadas principalmente al mejoramiento de la calidad de vida de los monterianos”.

En Medellín, la sucesión de alcaldes con una misma visión de ciudad, que se dio durante más de 14 años, posee un factor que la hace más excepcional: los cuatro pertenecían a partidos distintos –Sergio Fajardo, al movimiento Compromiso Ciudadano; Alonso Salazar, a la Alianza Social Indígena; Aníbal Gaviria, al

Partido Liberal, y Federico Gutiérrez Zuluaga, al Movimiento Creemos-. Aníbal Gaviria manifestó al respecto lo siguiente:

“Medellín ha sido la suma de varios buenos gobiernos sucesivos y sintonizados. Sin importar la filiación política y sin desconocer episodios de controversia, sus gobernantes han querido acertar y han sumado al escenario actual de la ciudad. Y ha existido un acuerdo tácito: hay obras y proyectos comunes que siempre deben ser continuados, porque aquí hay una visión de largo plazo... Ningún gobierno se inventa una ciudad, porque la ciudad tiene una historia hecha entre todos”.

Un ejemplo de cómo la alcaldía de Medellín ha construido de manera sostenida sus políticas a lo largo de los años es el programa “Buen comienzo”, el cual, tal como se conoce hoy en día, fue el resultado de una evolución, a la que se fueron sumando los aportes de cada una de las administraciones que lo han tenido a cargo.

“Buen comienzo” fue creado en 2004 bajo la alcaldía de Sergio Fajardo e inició su implementación en 2006, con cinco Ludotecas, que operaban con una atención de cinco horas al día. En 2009, la administración de Alonso Salazar decidió darle continuidad al mismo para la atención de los niños en condición de vulnerabilidad de la ciudad, desde que están incluso en etapa de gestación.

A través de la estrategia “Buen comienzo había una vez” y de la modalidad Entorno Familiar, en 2009 “Buen comienzo” empezó a atender población gestante, lactante con niños y niñas hasta los 12 meses. En este mismo año se abrió el primer Jardín Buen Comienzo en el sector de Moravia, llamado MamaChila.

En “Buen comienzo” siempre hablan en torno a la familia, para involucrar a todos sus integrantes en el proceso de la gestación; para este programa no solo la mujer está en gestación, sino toda la familia, y por eso en los encuentros que organizan asiste la madre con un acompañante, por lo general de la familia, y en ellos reciben acompañamiento en salud, nutrición, atención psicosocial y estimulación adecuada.

El acompañamiento que se hace a la familia que ingresa al programa en etapa de gestación es antes, durante y después del parto, para lo cual se hacen tres encuentros: uno de estimulación, otro de nutrición y otro en el hogar. Después

del nacimiento se continúa con los tres encuentros, como se venía haciendo desde la gestación. Posteriormente, los niños pueden ingresar a un jardín (los de la alcaldía) o a un centro infantil (los de las entidades aliadas en territorio), en donde permanecen entre cinco y ocho horas al día y reciben el 75 % de las calorías que requieren en el día, además de la educación inicial a cargo de profesionales en pedagogía.

En 2011, el programa se convirtió en Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia, y en 2015, ya en la alcaldía de Aníbal Gaviria, se reformó la política pública y se incorporaron cinco estrategias para apoyar el accionar en territorio: Buen comienzo; red interuniversitaria; comunidades protectoras; movilización social por la primera infancia y la ruta integral de atención.

Como lo señala el documento “Buen comienzo” de la alcaldía de Medellín, bajo la administración del alcalde Federico Gutiérrez, en 2017 se inicia:

“Con el fortalecimiento de los procesos pedagógicos como el estructurante de las transformaciones en términos de desarrollo y aprendizajes desde la primera infancia, donde los agentes educativos se apropian de la armonía entre el cerebro, el aprendizaje y el desarrollo humano, fundamentados científicamente para transformar sus prácticas educativas”.

Así como lo hace “Buen comienzo”, alcaldías y gobernaciones deben contar con programas que atiendan a las personas durante todo su curso de vida, pero en especial en las etapas en las que son más vulnerables, que son la primera infancia y la adultez.

La lección que dejan todos estos ejemplos de gobiernos y los buenos resultados que han alcanzado manteniendo la continuidad de sus políticas es que lo primero que debe entender un alcalde o un gobernador es que su municipio o departamento no empezó a existir cuando él llegó a su cargo, ni dejará de hacerlo cuando se vaya.

## 8.2 Tecnología al servicio de todos

A Carlos Andrés Daza Beltrán<sup>119</sup>, alcalde de Fusagasugá entre 2012 y 2015, le llamó la atención, cuando llegó a su cargo, que la mayoría de los municipios no contaban con una oficina que trabajara en el tema de la tecnología, a pesar de que el gobierno nacional sí cuenta con un ministerio de ese ramo. Al respecto manifiesta: “Yo veía al Ministerio buscando aliados en los territorios, pero muchas veces no los encontraba”.

El alcalde, que en su vida personal ha estado siempre en contacto con la tecnología (gracias a ella, por ejemplo, logró estudiar en el exterior), se dio cuenta de que esta era una gran oportunidad para el municipio.

Creó una oficina asesora para el tema de la tecnología e hizo que Fusagasugá se vinculara al programa “Computadores para educar”, que busca dotar con estos equipos a los estudiantes de escuelas públicas, para mejorar la calidad de la educación en el país.

Pero, además, llegó justo a tiempo para el cambio tecnológico y su municipio se convirtió en uno de los primeros en acceder a las tabletas gratuitas que suministra este programa, que tienen mayores funcionalidades y que, al ser más económicas, permiten llegar a un número más alto de personas. De esa forma, Fusagasugá se convirtió en el municipio con el mayor número de tabletas *per cápita* en el país.

Pero los equipos, si sus beneficiarios no saben cómo sacarles provecho, no son suficientes, así que la alcaldía, como apoyo al programa de kioscos Vive Digital, contrató docentes para ofrecer cursos exclusivos tanto para niños como para personas mayores y para quienes ya tenían formación en tecnología.

“Había niños que nunca en su vida habían visto una tableta o si la habían visto no la habían podido tocar. Este fue un factor que hizo más competitivos a los colegios públicos frente a los colegios privados”, explica el alcalde Carlos Daza.

<sup>119</sup> Carlos Andrés Daza Beltrán, alcalde de Fusagasugá (Cundinamarca) 2012-2015, finalista del Premio Construyendo Sueños. Por la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes en los Planes de Desarrollo 2012-2015, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes, y ganador del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de municipios de más de 100.001 habitantes.

Y los beneficios de la tecnología no se limitan a la educación. También se traducen en control social, eficiencia de la administración y oportunidades de emprendimiento.

Wi-fi gratuito en los barrios más pobres, internet subsidiado para estratos 1 y 2, capital semilla para proyectos de emprendimiento digital y apertura de espacios virtuales, en los que se podían hacer trámites que antes solo se podían hacer presencialmente, incluido el pago de impuestos, fueron algunas de las medidas que adoptó la administración del alcalde Daza.

“Yo ahora lo veo en muchos municipios, pero en ese momento era una novedad para un municipio intermedio”, dice. Gracias a la tecnología, las finanzas del municipio también se beneficiaron porque al tener mayores facilidades para pagar los impuestos, más fusagasugueños se animaron a hacerlo.

La administración municipal de Socorro (Santander), bajo el gobierno de Humberto Corzo Galvis<sup>120</sup>, fue una administración con una cultura de uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que le permitió a la comunidad contar con mayor acceso y participación en los procesos y en las gestiones administrativas a través de las diferentes plataformas informativas con que contaba el municipio, tener un mayor conocimiento y manejo de los trámites y más opciones de consultar la información para que la comunidad pudiera hacer un real ejercicio de control social, como instrumento base para una veeduría ciudadana objetiva.

Así mismo, a través de programas de fomento y apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación, la alcaldía le brindó herramientas a las comunidad para que utilizara los recursos tecnológicos, técnicos y humanos en pro de desarrollar actividades comerciales, turísticas, lúdicas, recreativas, deportivas innovadoras y motivar el desarrollo individual y colectivo de los diferentes sectores sociales enmarcados en la igualdad de condiciones y mejora continua en sus niveles de vida apoyados en aplicación de nuevas herramientas, como tableros digitales y puntos Vive Digital.

Ello les permitió consolidar la idea de competitividad e innovación social esencial en el desarrollo, no solo de la administración municipal sino de los entes educativos, financieros, de servicios y comerciales para un desarrollo sostenible y rentable.

---

120 Humberto Corzo Galvis, alcalde de Socorro (Santander) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

Con el apoyo del gobierno nacional, el municipio contó en ese momento con dos puntos Vive Digital y llevó las TIC a todos los rincones del municipio para fomentar la utilización e innovación tecnológica promoviendo la equidad en las condiciones de acceso de estudiantes y comunidad en general a la era digital, de gran importancia para el desarrollo integral de los socorranos.

La administración entregó también tableros digitales interactivos para dinamizar las prácticas de enseñanza, tabletas para que los estudiantes pudieran acceder fácilmente a la tecnología e invirtió en mejora de infraestructura de las escuelas urbanas y rurales, para llegar a comunidades con dificultad en el acceso a estos medios tecnológicos.

Además, el alcalde Corzo implementó el ahorro del papel en la administración municipal mediante el envío y recepción de la información a través de correos electrónicos, lo que adicionalmente le dio dinamismo y permitió a la alcaldía ser más eficiente, oportuna y ágil en la prestación de sus servicios.

También para el gobernador de Santander del período 2012-2015 Richard Aguilar Villa, la tecnología era de vital importancia para el logro de la equidad. Por ello, su plan de desarrollo contempló entre una de sus líneas estratégicas la ciencia y la tecnología. Lo que lo llevó a la creación de la Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para fomentar, dirigir, apropiar y administrar el ecosistema digital departamental, basado en el fortalecimiento de la productividad de la región, a través de la interconexión digital, que permitía contar con información oportuna y confiable para la toma de decisiones y el cumplimiento de todas las misiones del ecosistema digital del departamento.

De esta manera, la tecnología se convirtió en el mejor aliado de la educación y el trabajo: los 87 municipios del departamento estaban conectados; así mismo lo estaban los colegios de los diferentes corregimientos y veredas; las plataformas virtuales hicieron posible el teletrabajo en Santander y así los santandereanos pudieron comercializar sus productos a nivel nacional e internacional.

En diciembre de 2014, Santander se convirtió en el primer departamento del país en llevar fibra óptica a todas sus cabeceras municipales, lo que permitió llevar el uso y los avances de las nuevas tecnologías a todos los santandereanos. La extensión de la fibra óptica permitió conectar a los colegios, puestos de salud, alcaldías y otras instituciones desarrollando un

‘ecosistema digital’ en la región para el beneficio de los más de dos millones de habitantes de la región.

Además, el departamento lideró el programa Formación Empresarial en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Femtic), con el fin de promover la actividad económica de las empresas de titularidad femenina rentables y sostenibles a través del uso de las TIC, beneficiando a 680 mujeres, en su mayoría microempresarias y madres cabeza de hogar, con capacitaciones en alfabetización digital y emprendimiento.

Según el gobernador Aguilar:

“Es de resaltar la capacidad de emprendimiento de la mujer santandereana y su decisión de salir adelante, especialmente si tiene hijos. Femtic es un programa dirigido a las mujeres que cada día muestran su deseo de progresar. Ellas podrán contar siempre con este amigo en la gobernación que está dispuesto a escuchar sus inquietudes y a buscar solución a sus necesidades.

Nuestro objetivo es llevar esta plataforma tecnológica hasta el último rincón del departamento, para brindar oportunidades de trabajo y crecimiento a las mujeres santandereanas”.

Este programa está a cargo de la Secretaría de las TIC de Santander y brinda formación a las mujeres en el manejo y aprovechamiento de redes sociales como Facebook, Twitter y correo electrónico, y utilización de navegadores como Google, entre otros temas.

El grupo de mujeres víctimas del conflicto armado también recibió capacitaciones en planeación estratégica empresarial, finanzas, diseño, desarrollo del producto, compras, mercadeo, imagen corporativa y gestión humana. De esta manera, aproximadamente 200 mujeres emprendedoras obtuvieron conocimientos sobre las nuevas tecnologías y el mundo virtual para dar a conocer sus negocios y conquistar mercados regionales, nacionales y extranjeros.

Para Yenny López, usuaria de Femtic, “el programa de teletrabajo me permitió vender mis productos, mejorar mis ingresos y estar más tiempo con mi hija”.

También se instalaron 245 kioscos digitales en cabeceras municipales y zonas rurales del departamento para permitir capacitaciones en informática, con herramientas de excelencia. Así mismo, se instalaron 20 kioscos turísticos con pantallas táctiles con información relevante, para facilitar ubicación y actividades en los municipios, y ocho Centros de Acceso Comunitario a Internet (CACI) y Puntos de Acceso Digital (PAD) con el propósito de llevar tecnología y modelos de formación a través de la oferta institucional de la Secretaría y el Ministerio de las TIC.

### 8.3 Ciudades para vivir y trabajar

Si se le pregunta a cualquier persona para qué sirven las ciudades, lo más probable es que conteste que para vivir. Y es verdad, más del 80 % de los latinoamericanos vivimos en ciudades, algunas de ellas tan grandes como São Paulo, Lima o Bogotá. La ciudad no solo es el lugar donde las personas duermen, sino donde hacen deporte, estudian, se entretienen, comen, celebran y se relacionan con los demás.

Por eso, alcaldes y gobernadores tienen que hacer esfuerzos cada vez mayores para que los ciudadanos cuenten con servicios básicos de agua, luz, acueducto y alcantarillado y también seguridad, educación, movilidad y salud. Y la tendencia es que este fenómeno aumente cada vez más.

“Pero la importancia de las ciudades no para ahí. Las ciudades son ejes productivos que impulsan la economía de su región circundante y permiten que esta se conecte con el resto del mundo. Facilitan la generación de economías de escala, la innovación y el intercambio de conocimientos”, manifiesta el director de Nearco Barcelona, Oriol Baraguer Julià.<sup>121</sup>

El reto de las ciudades colombianas para las próximas décadas será aprovechar sus fortalezas para ser más competitivas y poder generar a su alrededor entornos productivos mejor conectados y más eficientes, pero que se desarrollen en condiciones de equidad y sostenibilidad ambiental.

Una iniciativa de Findeter, con el apoyo de la Fundación Metrópoli y Microsoft, es un excelente ejemplo de cómo, en torno a las ciudades, se puede diseñar una estrategia orientada a construir un desarrollo con esas condiciones.

121 Consultor especializado en el área del desarrollo de las ciudades como espacio para vivir y trabajar; impulso económico e innovación; desarrollo económico sostenible en un modelo urbano; colaboración público-privada en las infraestructuras como motor económico de las ciudades y territorios, a partir de los sectores relacionados con puertos, aeropuertos, metro, nuevas tecnologías, ciencia, turismo e industrias creativas.

“Diamante Caribe y Santanderes de Colombia” es un ejercicio de planificación que inició desde hace unos tres años y que fue reconocido con el Premio Mundial de Ciudades Inteligentes (World Smart Cities Award) en Barcelona, 2015, que lo calificó como la iniciativa más innovadora del mundo en materia de desarrollo urbano y regional.

Este ejercicio abordó el desarrollo de las dos regiones, que incluyen, entre otras, las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Montería, Valledupar, Sincelejo, Riohacha, Barrancabermeja, Apartadó y Turbo, desde una perspectiva integral e innovadora.

“Tiene un foco regional más amplio que el que se usa normalmente para hacer planeación, lo cual, de por sí ya plantea una diferencia importante”, explica Rodolfo Zea, quien aclara que este ejercicio no pretende sustituir los planes de desarrollo de los departamentos o los municipios, sino que los complementa.

“El Diamante plantea una nueva forma de abordar los procesos de desarrollo desde las regiones mediante el impulso a proyectos integrales con capacidad de transformación del territorio. Es un enfoque novedoso en Colombia y pionero a nivel internacional”.<sup>122</sup>

El ejercicio de planificación del Diamante (llamado así por la imagen que forman las dos regiones en el mapa) analiza las fortalezas y los obstáculos que tiene este territorio y propone estrategias, que no son vinculantes sino simplemente propuestas para convertirlo en un polo de desarrollo para el país.

“Articular un sistema policéntrico de ciudades en torno a la costa del Caribe y el eje del río Magdalena, que integre las áreas metropolitanas, las ciudades medias, los sistemas ambientales y los espacios rurales, constituye una de las mejores oportunidades para el desarrollo de Colombia en las próximas décadas. Este Diamante es la pieza fundamental para conectar la costa atlántica con los centros del interior, impulsar las dinámicas de internacionalización de la economía colombiana, apoyar nuevos sectores productivos emergentes y reducir las brechas que aíslan territorios con elevados niveles de pobreza y exclusión social”.<sup>123</sup>

---

122 Findeter, *Diamante Caribe y Santanderes*, octubre de 2016, pág. 7.

123 *Ibid*, pág.18.

Algunos de los proyectos contemplados en este ejercicio, como la construcción de un tren regional del Caribe que conecte a los centros de producción de la región con los puertos, ya están en marcha para hacerse realidad en los próximos años.

Y lo más importante es que no es una estrategia de un gobierno y ni siquiera solo del Estado, sino que diferentes actores sociales, como la empresa privada, la academia, el sector financiero, están también vinculados al propósito de hacerla realidad.

## 8.4 Planificación y sostenibilidad

Y, finalmente, parte esencial de una visión de futuro es tener en cuenta la planificación territorial así como las variables económicas, ambientales y ecológicas del territorio.

En 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, “una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás”<sup>124</sup>. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medioambiente o el diseño de nuestras ciudades, los cuales deben alcanzarse en los próximos 15 años.

Colombia jugó un papel fundamental en la definición de estos objetivos sostenibles:

“Se crearon mecanismos de consulta Global, así como la conformación del grupo denominado Panel de Alto Nivel liderado por Jeffrey Sachs, quien es el director del Instituto de la Tierra (The Earth Institute) de la Universidad de Columbia y también asesor especial del secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon. Dentro de este grupo conformado por 27 personas eminentes de todo el mundo, hace parte la canciller del gobierno colombiano, María

124 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenibles. 17 objetivos para transformar nuestro mundo*.

Ángela Holguín, lo que ha puesto los aportes de Colombia en un escenario de incidencia política de privilegio.

Es importante mencionar que dentro de esas acciones de incidencia, Colombia presentó, en Río+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992, los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), con una propuesta de enfoque medioambiental tendiente a la protección de la biodiversidad (bosques, ríos y océanos)<sup>125</sup>.

Estos Objetivos de Desarrollo Sostenibles son el referente para garantizar un mundo con mayores condiciones de equidad y sostenibilidad. Incluir los ODS en los planes de desarrollo territorial permitirá articular las regiones, los departamentos y municipios, unir esfuerzos y propiciar cambios y acciones concretas para erradicar la pobreza, mejorar la educación, la salud y lograr la paz

La nueva agenda para el desarrollo incluye a todos los países, promueve sociedades pacíficas e inclusivas y mejores empleos, y responde a los desafíos ambientales de nuestra era, en particular el cambio climático.

“El desarrollo sostenible es un concepto definido en el Informe Brundtland de 1987, elaborado por distintas naciones, y que se refiere al desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. La redacción de esta premisa supuso un cambio social, ambiental y económico importante que, además, aludía a discusiones morales sobre el medioambiente que nunca antes habían sido debatidas.

Según la Unesco, los principios que ejemplifican la acción del desarrollo sostenible y que deberían estar incluidos en toda formación sobre este concepto son: interdependencia, diversidad, derechos humanos, equidad y justicia mundiales, derechos de las generaciones futuras, conservación, valores y decisiones sobre el estilo de

---

125 Naciones Unidas, *Guía pedagógica: Cómo incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en planes locales de desarrollo*.

vida, democracia y participación ciudadana, principio de precaución y vitalidad económica.

En líneas generales, el desarrollo sostenible intenta conseguir una mejor calidad de vida, presente y futura; no debe confundirse desarrollo sostenible con sostenibilidad, que es su objetivo; y el desarrollo sostenible ha supuesto un cambio de paradigma social, ambiental y económico”.<sup>126</sup>

Para lograr esta sostenibilidad se requiere de políticas públicas construidas de manera participativa, como herramienta de planificación principal, desde la que se plantean los objetivos de resultado y de impacto a mediano y a largo plazo, desde los cuales el plan de desarrollo surge como propuesta para alcanzarlos. Lo que además requiere la existencia de condiciones económicas, ecológicas, sociales y políticas que determinen su funcionamiento de forma armónica a lo largo del tiempo y del territorio. En otras palabras, el desarrollo sostenible debe tener como pilares el equilibrio entre lo ambiental, lo social y lo económico.

Sobre este último aspecto anota el alcalde de Anapoima, Hugo Alexander Bermúdez Riveros, “la sostenibilidad de mis principales programas la garantizamos a partir de la consolidación fiscal del municipio, la actualización y utilización del marco fiscal de mediano plazo para elaborar un plan plurianual de inversiones acorde con los recursos disponibles por fuentes de financiación y haciendo seguimiento a través del plan de acción”.

La planificación implica comprender sus características y definir líneas de acción con base en ellas, para aprovechar sus potencialidades, preservarlo y prevenir los riesgos que puedan surgir.

“Son las ciudades las que deben adaptarse a su entorno y no al revés”, señala Rodolfo Enrique Zea.

Un territorio bien planificado es un territorio capaz de afrontar los devenires más adversos y de hacer realidad las distintas iniciativas previstas.

“La sostenibilidad solo se logra con una perfecta planeación de todas y cada una de las actividades que se emprenden en la función pública”, sostiene, por su parte, el alcalde de Nobsa, Óscar Teatino, quien señala que esta sostenibilidad

---

126 Business School, “Sabes qué es el desarrollo sostenible”, en blog del IMF Business School.

está relacionada con saber compaginar dos instrumentos que existen en la ley, pero que en muchos casos los gobiernos locales y regionales trabajan por separado: el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial. De esta manera la planeación del territorio debe coincidir con la planeación del desarrollo.

La planificación exige adecuar la institucionalidad, destinar los recursos y preparar a la sociedad para que esa visión que diseñó en el papel pueda concretarse algún día en la realidad. Todo proyecto debe ser viable legal, financiera y socialmente. La viabilidad legal depende de la utilización de las herramientas jurídicas idóneas para ese fin, la financiera se consigue con una planeación fiscal rigurosa y realista y la social se alcanza con la sincronización entre los deseos de los gobernados y las necesidades del municipio, porque, como lo resume el presidente de Findeter, “uno no puede aspirar a correr en la Fórmula 1 con un Renault 4”.

Partiendo de la idea de que cada gobierno en Colombia es elegido con el propósito de lograr el desarrollo integral de cada territorio, estaríamos hablando de un desarrollo a escala humano y entendiendo el término *territorio* como la unión indisoluble de *espacio* (geográfico) + *gente* (con sus arraigos, necesidades y potencialidades), es de resaltar la importancia que revisten entonces los procesos de planeación territorial. Y es que en este contexto la planeación se convierte en la más multidisciplinar de las acciones del desarrollo, pues se requiere hacer un recorrido por la historia, la antropología, la sociología, la economía, la estadística, la geografía, la cultura de cada territorio, para poder entender cómo llegó a la situación actual, situación que desea cambiar, mejorar, etc. Así mismo, de manera clara establecer las posibles situaciones deseadas y las mejores rutas o estrategias para lograrlo.

Como afirma el consultor Aldemar Palacio Hernández, por eso es fundamental, para lograr un buen gobierno, dedicarles tiempo, importancia y recursos a los procesos de planeación en cada territorio, plan de desarrollo territorial, plan de ordenamiento territorial, planes estratégicos integrales y políticas públicas. Estos son instrumentos que –construidos de manera participativa, multidimensional y partiendo desde las bases que le darán mayor integralidad al diagnóstico y, por consiguiente, la estrategia será más eficiente– mejorarán la gobernanza y la gobernabilidad. Esto posicionará al dirigente como un líder y además logrará más rápido las metas propuestas, pues con seguridad contará con mayor apoyo ciudadano.

---

## Capítulo 9

### **Abrir oportunidades**

La economía de un país, un departamento o una ciudad no depende solo de lo que hagan sus gobernantes. La suma de las pequeñas economías de cada uno de los hogares que lo conforman es lo que hace que una sociedad crezca o se estanque.

Pero las decisiones que toma un mandatario sí pueden contribuir a que la situación de sus gobernados mejore: fomentar la generación de empleo, promover la creación de empresas, la inversión extranjera y una mayor productividad son prioridades que deben hacer parte de la agenda de todo gobernante.

En todas las regiones de Colombia existen innumerables ejemplos de alcaldes y gobernadores que han asumido la responsabilidad de impulsar el desarrollo de sus territorios. Y en todos los casos, el éxito de sus proyectos ha tenido que ver, en gran medida, con el conocimiento que los mandatarios tienen de sus regiones.

A la hora de abrir oportunidades para la gente, no existen fórmulas mágicas, ni modelos que se puedan importar de otros lugares. Cada municipio o departamento tiene sus propias tradiciones, talentos y fortalezas, y unos productos que le son propios.

Un determinado cultivo, que puede impulsar la economía de una región, en otra puede tener apenas un impacto mínimo; el turismo de aventura puede atraer visitantes a un municipio, mientras que son las iglesias las que hacen que vayan a la población vecina.

El papel del mandatario local o regional debe ser el de identificar los emprendimientos que surgen dentro de su comunidad y convertirse en un catalizador para ellos. Propiciar que quienes estén trabajando solos se integren, para que puedan ser más competitivos, mejorar su conectividad y su acceso a la tecnología o darles espacios para que puedan entrar en contacto con sus clientes potenciales, son algunas de las formas en las que el gobernante local puede contribuir.

En un contexto de posconflicto como el que vive Colombia, este papel es aún más necesario. Los mandatarios locales y regionales tienen la responsabilidad de apoyar proyectos que les permitan a los miembros de su comunidad, en especial aquellos que estuvieron vinculados en el pasado con estructuras de criminalidad, obtener ingresos dentro de la legalidad.

El éxito de una política de sustitución de cultivos ilícitos, por ejemplo, no puede limitarse a entregar unas semillas a unos campesinos. Debe generar las condiciones necesarias para que la nueva actividad que se emprenda tenga posibilidades de éxito.

Y, finalmente, el apoyo que den los gobernantes al emprendimiento debe estar orientado también por la equidad, por el cuidado del ambiente y por todos los principios que rigen la vida de una comunidad.

Si los grandes negocios, que impulsan en mayor medida la economía de una región, tienen cabida, también deben tenerla las pequeñas y medianas empresas que les permiten a las personas en condición de vulnerabilidad salir adelante.

No se trata solo de obtener ingresos, sin importar el costo, sino de lograr un desarrollo sostenible que alcance para todos, recuperando, por ejemplo, la vida campesina y la producción agrícola, que es la base de cualquier economía.

Hace unos años, los gobiernos creían que la cultura era solo un gasto en los maltrechos presupuestos públicos de países y ciudades. Sin embargo, en los últimos tiempos, el mundo ha descubierto que las industrias creativas y culturales pueden ser un motor económico de primer orden en las áreas urbanas.

Primero fueron las economías de las grandes ciudades europeas y norteamericanas como Londres, París, Barcelona, Madrid o Nueva York. Después, con el impulso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el BID y otras instituciones de Latinoamérica, se ha puesto el foco en el potencial de lo que se conoce como la industria naranja.

La pérdida de miles de puestos de trabajo de la industria tradicional en las ciudades ha dejado paso a la reinversión productiva, donde las industrias creativas y culturales tienen un espacio con enorme potencial. Según el consultor de ciudades Oriol Baraguer:

“La industria naranja, que va de las artes escénicas tradicionales al diseño, del patrimonio cultural a los contenidos digitales, de la pintura a la arquitectura, es un gran creador de nuevos empleos urbanos que no contaminan ni exigen grandes infraestructuras viales. Aún más, son poco intensivas en capital por el enorme potencial de puestos de trabajo que, de forma transversal socialmente, pueden aportarle a la economía local”.

## 9.1 Apoyo al emprendimiento

La inundación que obligó al traslado de El Peñol en 1978, para dar lugar al embalse de Guatapé, marcó a las siguientes generaciones de habitantes de este municipio del oriente antioqueño.

“Desde jóvenes nos invitaron a pensar en El Peñol como un municipio con futuro y no como el que se quedó inundado”, afirma Fredy Ocampo Gómez, alcalde del municipio entre 2012 y 2015.

Él cuenta que, en respuesta a la inundación y el traslado del municipio, surgieron procesos sociales que impidieron que la población desapareciera. Muchas de las personas a las que les fueron inundadas sus tierras, en vez de lamentarse por lo que perdieron, iniciaron sus propios negocios. “El embalse y el traslado obligaron a buscar nuevos caminos”, puntualiza.

Esa reacción corresponde a la naturaleza emprendedora de los habitantes del municipio. La mayoría de ellos no le teme a correr riesgos, a buscar nuevos rumbos y a empezar de cero si es necesario. “El peñolense piensa siempre en grande y en sacar adelante a su familia”, dice.

Apelando a esa naturaleza emprendedora, puso en marcha durante su administración el proyecto “Mi finca, mi empresa”, con el que buscaba impulsar la dinámica económica del municipio, teniendo en cuenta que las fincas de la población se estaban convirtiendo en lugares de veraneo, pero se estaba perdiendo su uso agrícola. Al respecto, el alcalde comenta:

“Mi finca, mi empresa” es concebida como una estrategia de desarrollo rural que pone en marcha acciones afirmativas que permiten el ejercicio y disfrute de los derechos individuales y colectivos de las familias participantes y la contribución a la disminución de las barreras que obstaculizan la igualdad de oportunidades y el aprovechamiento de capacidades y potencialidades para disfrutar de los beneficios del desarrollo humano sostenible.

Este proyecto se ha planteado como una estrategia que contribuye al desarrollo rural, dado que trasciende las acciones del sector agropecuario y logra articular intervenciones gubernamentales integrales en salud y bienestar social, formación para el trabajo en procesos de capacitación de diversos cultivos bajo buenas prácticas agrícolas, componentes pecuarios, seguridad alimentaria y nutricional, vivienda y hábitat, participación ciudadana y asociatividad”.

Esta iniciativa fue concebida como una estrategia de desarrollo rural orientada hacia la sostenibilidad, la rentabilidad y la equidad, lo cual les implicaba superar las iniciativas de subsistencia y propiciar estrategias de desarrollo que contribuyeran a la transformación de los pequeños agricultores. Dicha estrategia debía, además, impulsar una gestión asociativa que fomentara la vinculación productiva de los sectores productivos de pequeña escala a escenarios de comercialización que rompieran inicialmente un eslabón en la cadena de mercado de los productos cultivados en las fincas de las familias participantes.

El proyecto, que llamó la atención de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea, permitió que 30 familias del municipio mejoraran sus ingresos, montaran sus propios invernaderos e implementaran cultivos diversificados de tomate, zucchini y pepino cohombro.

Según Juan Pablo Betancur, coordinador del proyecto y mentor del proceso asociativo:

“Con el proyecto se ha logrado dar respuesta a las diferentes demandas de las comunidades rurales en lo que respecta al mejoramiento de vivienda y habitabilidad (unidades sanitarias, cocinas, pozos sépticos, pisos, cubiertas, cuartos útiles), lo que incide de manera directa en las condiciones de calidad de vida.

La necesidad de diversificar los cultivos, dado que contar con un solo producto provocaba inestabilidad en la generación de ingresos económicos, y la diversificación y planeación de la finca posibilitan un punto de equilibrio para la obtención de recursos económicos.

El otro asunto al cual le apostó el proyecto fue a contribuir a la sensibilización y aplicación de prácticas en armonía con el ambiente (BPA). Dicho proceso se realizó con el acompañamiento del SENA y un equipo técnico.

Articular la importancia de la seguridad alimentaria y nutricional, es decir, volver a sembrar, en los predios de nuestras familias participantes, alimentos que podemos cultivar y que se estaban comprando en las tiendas y/o graneros del pueblo.

El acompañamiento social para afianzar el compromiso y la responsabilidad de las familias con el proceso y, por último, la asociatividad a través de la conformación de la corporación de productores para mejorar los canales de comercialización y alcanzar una mayor cohesión entre las familias y productores campesinos y campesinas”.

Hoy en día, aún después de que terminó el mandato del alcalde Ocampo, el proyecto sigue siendo una especie de escuela, que les permite a los campesinos intercambiar conocimientos y poner a prueba diferentes prácticas agrícolas.

Y en la parte urbana del municipio, impulsó otra actividad que surgió después de la inundación del antiguo Peñol: la confección. En esa época, habitantes de la población que no encontraban qué hacer, vieron en la maquila una oportunidad de negocios, que con el tiempo llegó a generar 7.000 millones de pesos al año en el municipio.

La alcaldía destinó un centro de acopio que estaba abandonado, para esa actividad; 120 madres cabeza de familia, que encontraron en la confección una oportunidad de ingresos, han ido expandiendo su negocio y han abierto otras opciones de emprendimiento, como un minimercado, y ahora buscan poner en marcha un proyecto para construir soluciones de vivienda.

“Siempre he pensado que uno como mandatario debe tener una visión administrativa general, es decir, no solo saber cómo organizar la alcaldía,

sino saber cómo funciona la dinámica económica del municipio, qué oportunidades de empleo hay y qué posibilidades hay de ayudar”, dice.

Sin duda, este proyecto ha fortalecido a las familias rurales participantes y les ha ofrecido interacción comunitaria, intercambios de experiencias, oportunidades de crecimiento económico, mejoras en la calidad de vida y fortalecimiento de su capacidad de gestión y organización. Y finaliza el alcalde afirmando:

“El proyecto no solo se ha propuesto en el ente territorial trascender la visión convencional del capital en la dinámica económica, es decir, medir solo el éxito del proyecto a través del aumento de los ingresos, sino que ha destacado la importancia de ampliar las capacidades y posibilidades humanas. En otras palabras, de cualificar, potencializar las capacidades de las familias participantes en lo que respecta a la generación de relaciones, redes, lo que queda materializado en la conformación de la corporación de productores, que fue el resultado del interés y la necesidad de ellos de abrir canales de comercialización que les permitieran tener capacidad de gestión e interlocución. Lo cual, en un espectro amplio, facilita la gobernabilidad y amplía el acceso a servicios básicos y a mantener y valorar los recursos naturales mediante el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de las comunidades campesinas.

Con el proyecto ‘Mi finca, mi empresa’ se ha contribuido a la disminución de la pobreza y a la equidad, al mejoramiento de la competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, la importancia de la participación ciudadana. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural se plantea, entonces, como un modelo para la gestión conjunta del desarrollo, en el que los actores sociales desempeñarían un papel protagónico. Sin embargo, hay problemas que aún no se resuelven: la pobreza rural, la desigualdad en la distribución del ingreso, la inseguridad alimentaria y la inequidad de oportunidades continúan demandando la atención de toda iniciativa de desarrollo rural”.

Uno de los mayores retos que enfrentaba la administración de la alcaldesa de Cartagena de Indias Judith Pinedo Flórez (2008-2011) en su propósito de cerrar la brecha de desigualdad en su ciudad, era sacar adelante proyectos de emprendimiento e inclusión productiva para la población más vulnerable.

Como lo afirma el documento en el que la alcaldía formuló su política en esta materia, la dimensión productiva, relacionada con la generación de ingresos “resulta ser la de más difícil solución en razón a que muchos de los factores que influyen en estas dinámicas escapan al control de los gobiernos y del mismo sector privado, por estar expuestos a las intrincadas leyes del mercado y más complejo aún, inmersas en el contexto global”.

Teniendo en cuenta eso, su administración puso en marcha una estrategia integral, que apuntaba simultáneamente a diferentes opciones para tener más posibilidades de éxito.

A los cartageneros en situación más vulnerable se les dieron oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimiento, que, a su vez, se desarrollaban en varias etapas, incluidas la capacitación, tanto laboral como en la creación y administración de negocios; la intermediación en los mercados, que en otras palabras consistía en conectarlos con quien pudiera tener interés en sus productos y servicios, y el financiamiento, relacionado con el acceso a capital semilla y a posibilidades de bancarización.

Todas estas acciones se llevaban a cabo en los Centros de Desarrollo Empresarial Pedro Romero (Cemprende), centros que cuentan con el apoyo de la Cámara de Comercio de Cartagena y de instituciones de educación superior, así como de entidades sin ánimo de lucro de la ciudad, en donde los beneficiarios recibían orientación para que encontraran la alternativa que más se adaptara a ellos. Al final de su mandato, en Cemprende se habían generado 5.190 empleos, se habían fortalecido 589 unidades productivas y se habían formulado 746 planes de negocios.

Los centros, que aún existen, se han convertido en un modelo de generación de oportunidades para la población vulnerable, que fue presentado al entonces secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en una visita a Cartagena de Indias.

En Caucaasia (Antioquia), la administración de José Nadín Arabia Abisaad<sup>127</sup> tuvo como una de sus prioridades el apoyo a los emprendimientos y a los proyectos productivos en el sector agropecuario con el fin de fortalecer la competitividad agrícola y garantizar la seguridad alimentaria de su municipio.

---

127 José Nadín Arabia Abisaad, alcalde de Caucaasia (Antioquia) 2012-2015, ganador del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios de más de 100.001 habitantes y finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes.

Entre los emprendimientos que se apoyaron están los de las 70 explotaciones ovinas que se establecieron en varias veredas y la siembra de cacao y caucho.

Ello requirió la adquisición de maquinaria, el fortalecimiento del banco de insumos agropecuarios y la implementación de un mercado campesino, que beneficiaron directamente a 1.629 personas.

También se fortalecieron las cadenas productivas de alimentos básicos, para garantizar el desarrollo productivo en la región y disminuir el costo de la canasta familiar.

Para el alcalde, “el tema de desarrollo económico local se ha implementado con el fortalecimiento de las relaciones con los diferentes actores de la economía local, como Asomineros, Asocaucheros, Asocacaoteros, arroceros comerciantes, organizaciones campesinas y comunales, entre otros, apoyando la presencia de agencias de cooperación nacional e internacional”.

“El líder camellador”, como lo conocen, cree que permanecerá en la memoria de sus coterráneos “por haberles inculcado el no depender de nadie, a creer en los emprendimientos y el trabajar siempre en grupos y asociaciones para alcanzar el éxito, siempre y cuando haya ganas de trabajar”.

Desde su campaña, el alcalde Arabia Abisaad les propuso a los campesinos volver productiva la finca La Uribe, que permanecía abandonada en la margen del río Cauca, y a través de ella, mejorar sus condiciones de vida. “Percibimos que era urgente diseñar un proyecto para poner a laborar tanta gente que manifestaba su intención de trabajar, de sentirse útiles, pero que no tenía los medios para hacerlo. En esos encuentros detectamos que la vocación de la mayoría de ellos era el sector agropecuario, y entonces comenzamos a pensar en un proyecto para cumplir con esa expectativa”, dijo el alcalde.

En pocos meses en manos de los campesinos se comenzaron a ver los resultados: la producción llegó a 2.000 toneladas de arroz, 70 % de las cuales fueron vendidas a los molinos de la región; 500 toneladas de plátano; 70 de yuca, 200 de maíz y 25 de berenjena, ahuyama, calabacín, habichuela, pepino, batata, pimentón y frijón arbustivo. La producción de La Uribe llegó a surtir el 45 % de la canasta familiar de los caucasianos.

Para mejorar la comercialización de los productos, la administración municipal de Caucasia empezó a organizar una feria anual, mientras que el resto del año se podían adquirir en la misma finca.

Durante su administración, el alcalde realizó doce entregas de tierras a igual número de asociaciones de campesinos. A cada una le correspondieron 70 hectáreas, en las que cultivaron arroz, plátano, melón, papaya, patilla, yuca, maíz y hortalizas de clima cálido.

## 9.2 Apoyar a los pequeños productores

Para el año 2004, en Pacho, un municipio del noroccidente de Cundinamarca, a 88 kilómetros de Bogotá, sus ciudadanos reclamaban más apoyo para sus pequeños productores y que se recuperara la confianza en sus campesinos.

Así, su alcalde Uriel Enrique Mora Ortiz, entre 2004 y 2007, en el esfuerzo por transformar esta “cultura del campo”, estableció la importancia de las cadenas de valor, utilizando indicadores financieros y sociales, estableciéndose las políticas para implementar acciones agresivas para la recuperación de la confianza en la economía campesina.

Se dio especial atención a aquellos productos de expectativa exportadora en mercados verdes y biocomercio. Fue el caso de la cadena de flores y follajes nativos tropicales (heliconias) para la cual se consiguieron recursos de financiación del Ministerio de Agricultura, que llevaron al municipio a calificar entre los mejores 50 proyectos del país. En su momento, esta cadena fue asesorada y certificada por el programa “Minicadenas productivas” de la Presidencia de la República.

La principal actividad y el motor de la economía local se dinamizó a través del cultivo de café. El alcalde Uriel Mora señala:

“Sabíamos que lo bueno no solo se conserva, sino que debe mejorar. Por ello, con el apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros, se incrementó el 30 % de zonas renovadas y nuevas siembras, mejoramos beneficiaderos y construimos patios de secado. Formamos a 250 nuevos jóvenes y 500 niños cafeteros. Y nos seguíamos moviendo. Con recursos del AMRO Bank de Holanda, la Federación y el municipio se certificaron varias fincas cafeteras en Buenas Prácticas Agrícolas ‘Utz KAPHE’. Todo ello nos llevó a estar entre las diez mejores calidades de café especiales en concursos de ‘Taza de la excelencia’ e ‘Illy café’”.

En Pacho, también avanzaron en la conformación del gremio para la producción de aloe vera, que se articuló a la Cadena Nacional de la Sábila, y nuevas hectáreas de cacao en aquellas zonas bajas marginales, que fueron controladas en su momento por grupos armados. Ahora estas comunidades se dedican a esta actividad y comercializan sus productos en las cooperativas locales.

Entre 2004 y 2007 se ubicaron 489 familias en el proceso de Reforma Agraria. A pesar del pobre apoyo de las entidades nacionales y con escasos recursos municipales, se construyeron soluciones de vivienda, y bajo el esquema de alianza productiva se iniciaron cultivos de frutales para exportación, generando así 200 empleos directos y más de 400 empleos indirectos en estos predios.

Todo este esquema de desarrollo local debía estar ligado a una filosofía educativa apta para el territorio. Por eso, para el alcalde, el mayor impacto se alcanzó con el apoyo para la instalación de una de las Escuelas Familiares Agropecuarias del país, la cual se caracterizó por inculcar en los alumnos aprecio por el campo y evidenciar la rentabilidad económica de la ruralidad. Mediante el método de “Alternancia”, donde una semana toman clases teóricas y posteriormente cada alumno debe aplicar los conocimientos obtenidos a través de un proyecto productivo familiar, se cambió la visión de varios jóvenes.

Durante la administración de Luz Stella Durán Manjarrez<sup>128</sup> como alcaldesa de Fundación (Magdalena), entre 2012 y 2015, el municipio se encontraba bajo Ley 550, es decir, en procedimiento de quiebra, lo que le dejaba libre un presupuesto muy limitado para invertir.

A pesar de ello, la alcaldesa no podía abandonar su responsabilidad de apoyar a las familias del municipio, en especial de víctimas, que necesitaban poner en marcha pequeños proyectos productivos que les garantizaran su supervivencia.

“Lo que hicimos fue apostar por la cofinanciación. Veíamos qué proyectos tenían el Ministerio de Agricultura y otras entidades, y cuáles eran las necesidades de la comunidad, y nos presentábamos”, explica.

El sistema de cofinanciación permite que en proyectos aprobados por el gobierno nacional, el municipio aporte un porcentaje menor, mientras que la nación asume la mayor parte de la financiación.

---

128 Luz Stella Durán Manjarrez, alcaldesa de Fundación (Magdalena) 2012-2015, finalista del Reconocimiento a los Mejores Gobernantes en Reconciliación, en la categoría de municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.

A través de este mecanismo, la alcaldía de Fundación apoyó proyectos para la cría de ovejas y carneros, el cultivo de café, con modalidades más resistentes a las plagas, y la producción de miel de abejas, entre otras.

Las familias productoras recibían capacitación técnica, atención psicosocial, teniendo en cuenta su condición de víctimas, y apoyo para cultivos de subsistencia, mientras su producto principal comenzaba a generar ingresos.

De la estrategia también hacía parte un mercado campesino, en el que las familias podían ofrecer directamente sus productos. La alcaldía les ayudaba a anunciarse a través de medios locales y redes sociales y así ellas podían ahorrarse los intermediarios y mejorar sus ingresos.

Salvador Díaz Garzón<sup>129</sup>, alcalde de Zapatoca (Santander) entre 2012 y 2015, también les dio a un gran impulso a los mercados campesinos en su municipio como una estrategia para mejorar la situación económica de los habitantes de sus 26 veredas. La idea la plasmó desde su programa de gobierno como una forma de revitalizar lo que años atrás era el lugar de encuentro comunitario por excelencia.

Durante su administración, se llegaron a hacer 100 mercados campesinos (por lo general, uno cada 15 días) y cada uno de ellos, según cuenta el alcalde Díaz, fue una verdadera fiesta. La alcaldía diseñó 30 toldos, en los que los campesinos que lo solicitaran podían exhibir sus productos, que incluían, entre otros, platos típicos, dulces y artesanías. Conjuntos musicales y mujeres vestidas con los trajes de la región, ayudaban a darle a la actividad un ambiente tradicional.

El gobernante menciona dos importantes ventajas para los campesinos de la realización de los mercados: por una parte, porque al poder ofrecer directamente sus productos podían cobrar un precio más justo para ellos y, por otra, porque crear un espacio atractivo permitía que llegaran más compradores.

“¿Cómo reactivar la economía de un municipio? Haciendo que la gente vaya. Si la gente va, algo compra”, señala el alcalde, quien asistió a todos los mercados. El primero lo organizó a los seis días de estar en el cargo y el último, el 27 de septiembre de 2015, unas semanas antes de terminar su mandato.

---

129 Salvador Díaz Garzón, alcalde de Zapatoca (Santander) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Gobernantes en la Superación de la Pobreza, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

Durante el mercado se hacía una izada de bandera, en la que participaban los campesinos que habían ido a presentar sus productos y se hacía una transmisión de radio, en la cual el alcalde aprovechaba para rendir cuentas de su gestión.

“A mí ningún campesino tenía que pedirme cita, porque podían hablar conmigo durante el mercado”, explica Salvador Díaz.

Por eso no hay duda de que quien piensa en Santander, piensa en gente emprendedora, pujante, con gallardía y con carácter de fortaleza, que busca siempre el porvenir y la proyección, es decir, piensa en Santander como un departamento de oportunidades.

Y es precisamente eso lo que ha permitido en los últimos años una disminución permanente en los indicadores de pobreza e inequidad.

Richard Aguilar Villa, gobernador de Santander en el mismo período que el alcalde Díaz, se propuso tener cero pobreza extrema en su departamento, convirtiéndola en su principal apuesta enmarcada en su plan de desarrollo “Santander en serio el gobierno de la gente” que ha sacado de la pobreza a más de 20.000 familias.

Para ello acudió a un modelo similar para apoyar los emprendimientos de los habitantes del departamento y luchar contra la pobreza extrema. En los “Encuentros con mi gente” que cada fin de semana la gobernación realizaba en los distintos municipios de Santander de sexta categoría, la gobernación entregaba capital semilla e insumos a familias en condiciones de vulnerabilidad, que habían puesto en marcha proyectos productivos en sectores como la porcicultura, el ecoturismo, el cultivo y venta de café orgánico, las confecciones, entre muchos otros.

Esta estrategia de innovación social se convirtió en el espacio perfecto de interacción entre el gobierno departamental y la comunidad, en el que se estimula a las familias para que conjuntamente continúen en la implementación de estrategias para disminuir el índice de pobreza extrema, garantizar condiciones de vida digna para los santandereanos, y los incentivan para que promueven el arte y la cultura, para así mejorar la convivencia urbana.

“Apoyamos ideas para el progreso y así hacemos realidad los sueños de los santandereanos”, manifestaba el gobernador Aguilar. Es así como se identificaban iniciativas de emprendimiento, agropecuarias por parte de unidades familiares productivas activas y de gestión cultural de cualquier sector de la

población, que generaban algún nivel de ingreso; se les brindaba apoyo y fortalecimiento a estas unidades así como a los colectivos culturales y artísticos para potenciar sus expresiones; se reducía la pobreza, se promocionaba la convivencia ciudadana y se incentivaba la participación comunitaria para la inclusión social.

Una semana antes de cada uno de estos encuentros, la Secretaría de Desarrollo Social realizaba una convocatoria a la cual se podían postular todas las familias santandereanas emprendedoras que vivieran en el departamento, con proyectos productivos o culturales e ideas de negocios. Aproximadamente 15 proyectos eran seleccionados en cada municipio por parte de un equipo de expertos en proyectos de la gobernación, de acuerdo con criterios de viabilidad, impacto, pertinencia y sostenibilidad y en el “Encuentro con mi gente” tenían la posibilidad de presentar su iniciativa pero acompañada de una puesta en escena para así incentivar su creatividad e innovación, demostrando una vez más que en “Santander participar cuenta”.

Posteriormente, un jurado, integrado por tres invitados del nivel departamental o nacional, evaluaba los proyectos presentados de acuerdo con los criterios de impacto, sostenibilidad, calidad de la propuesta y participación comunitaria, y seleccionaba a los ganadores, que eran presentados por el propio gobernador en un evento lúdico con la comunidad de cada municipio de Santander.

Estos proyectos recibían entre 4 y 12 millones de pesos en materias primas, insumos y activos para fortalecer con sus apuestas e ideas de negocios, crear empresa o generar más empleos.

Al finalizar el año, la gobernación realizaba un encuentro de todos los proyectos ganadores de cada uno de los “Encuentros con mi gente” y presentaban sus respectivos avances.

“Con un empujón que nosotros les demos, ellos pueden montar o mantener un negocio, fortalecerlo y volverse autosostenibles, ayudar a generar empleo y riqueza”, dijo el entonces gobernador.

Sin duda, los “Encuentros con mi gente” cambian la vida de las familias santandereanas más pobres y ratifican que en el gobierno de la gente, todos cuentan.

En el departamento de Boyacá, la administración municipal de Tota, encabezada por Yury Neill Díaz Aranguren, en el período 2012-2015, impulsó el desarrollo del sector agropecuario, especialmente en uno de los primeros renglones del municipio como es la producción de papa. En este campo se llevó a cabo

un programa de mejoramiento con semilla certificada, con la que se buscaba optimizar la productividad del sector agrícola y tener mayor competitividad en el mercado, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los agricultores.

Para ello se contaba con 220 parcelas demostrativas, en las cuales se cosechaba con buenos resultados en calidad y producción, gracias al apoyo del personal calificado que se trasladaba a todas las veredas.

Adicionalmente, la alcaldía realizó la construcción de la lavadora de papa para la competitividad de los productos agrícolas y mejorar así los niveles de ingreso de los campesinos totences.

Este apoyo a los pequeños productores se complementó con el programa “Alfa y Omega” en las vías rurales y veredales del municipio, para que ganaderos y agricultores pudieran sacar sus productos para la venta y se incrementara el turismo rural y de contemplación. Por ello, uno de los orgullos del alcalde Díaz Aranguren durante su administración fue recuperar las vías veredales, después de muchos años de tenerlas en mal estado, con muy poca inversión por parte del municipio y la colaboración de la gobernación de Boyacá, más de 320 kilómetros de vías en todas las veredas.

“Lo más importante es que se logró el apoyo y el compromiso de los habitantes, con el trabajo comunitario. Así se revivieron las mingas y los convites, donde cada ciudadano aportó su esfuerzo y trabajo para mejorar la movilidad, que le permite tener fácil acceso a la educación con las rutas escolares y la distribución de los programas de seguridad alimentaria, así como un servicio adecuado de salud. Las ambulancias pueden llegar oportunamente a cada sitio por distante que sea y atender a la gente que requiere de estos servicios a nivel rural. Las vías en buen estado permiten además la movilidad de la unidad móvil médico-odontológica, un hospital sobre ruedas que lleva a un equipo médico calificado a la puerta de la casa; también, mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, que tenían que caminar largas distancias para ser atendidos, y finalmente el desarrollo agrícola y ganadero que le permite al campesino comercializar con mejor calidad sus productos y mejorar sus ingresos”.

Con el programa de “Unidades y proyectos productivos”, que se desarrolló en alianza con el SENA, la Red Unidos y Familias en Acción, se capacitó a los jóvenes para la formalización de una unidad productiva turística y a todos los

operadores de servicios turísticos de Playa Blanca. Lo anterior, dado que en Tota el turismo es una buena posibilidad de desarrollo local para el municipio. Además, el programa “Sembrando progreso” buscó la reinserción socioeconómica de las personas afectadas por el conflicto armado mediante actividades de emprendimiento.

Anota el alcalde:

“La visión de nuestro municipio es reducir las brechas sociales y la desigualdad con programas que generen autosostenibilidad y permanencia en el tiempo buscando el camino del desarrollo y la competitividad y que la gente tenga identidad y orgullo de haber nacido en esta maravilla de Boyacá para Colombia y el mundo”.

Como alcalde de Nobsa en el período 2012-2015, Ramiro Barragán Adame implementó una estrategia de austeridad y buena gerencia, que le permitió abrir nuevos caminos para el municipio. De esta manera, impulsó Exponobsa, la primera feria de artesanías en la capital del país para llegar a más mercados, apoyar el emprendimiento y atraer el turismo. Allí, los empresarios exhibieron y comercializaron desde artículos de manufactura, decoración y prendas de vestir hasta las tradicionales ruanas de lana de oveja heredadas desde tiempos precolombinos.

En palabras del mandatario:

“Exponobsa fue una experiencia muy enriquecedora. Primero, porque abrimos un nuevo mercado en Bogotá y, segundo, porque estuvimos en el Outlet Centro Comercial Bima, en donde nunca habíamos tenido la oportunidad de presentarnos. Buscamos también que la gente conozca de Nobsa, escuche y se inquiete por conocer nuestras fábricas y almacenes”.

Su administración le apostó también a aumentar la producción de lana en el territorio, atraer el turismo y potencializar la vocación artesanal. Precisamente por esta razón, y con el propósito de aumentar los visitantes y el número de compradores, se apoyó la elaboración de grandes figuras en material reciclado para construir el pesebre lineal más grande de Colombia, en la vereda Puntalarga, cuyos habitantes viven de la fabricación y venta de muebles rústicos en madera.

### 9.3 Oportunidades legales de negocios

La plaza de mercado de Marquetalia (Caldas) permaneció cerrada por más de 20 años. Según cuenta Luis Alberto Giraldo Fernández<sup>130</sup>, alcalde del municipio entre 2004 y 2007, el lugar tuvo que cerrar porque los habitantes de la población preferían ir al supermercado a comprar los productos que eran llevados desde Bogotá. No había suficiente producción local.

En cambio, los cultivos ilícitos sí prosperaban. De unas 5.000 familias que viven en el municipio, unas 200 o 300 llegaron a dedicarse a la coca. Convencerlos de que la dejaran por un producto legal era difícil porque ninguno les ofrecía rentabilidad inmediata.

El alcalde, sin embargo, logró llevar a cabo durante su mandato una estrategia que dejó a Marquetalia libre de cultivos ilícitos y convirtió al municipio en un modelo de erradicación en el país.

Con el proyecto “Marquetalia, 100 % legal”, el municipio apoyó a los campesinos que dejaran la coca por otros productos. Pero como ninguno es rentable de inmediato (el aguacate tarda tres años en producir, por ejemplo), se implementó un sistema de seguridad alimentaria, que incluía gallinas, truchas e incluso plantas aromáticas, para garantizarles a los campesinos al menos su subsistencia.

Esa producción de subsistencia generó excedentes, así que los campesinos idearon un cambalache, que les permitía cambiar lo que les sobraba por lo que necesitaban. Y cuando la producción siguió aumentando, se hizo contacto con almacenes de cadena de Bogotá, para llevar allí los productos.

La alcaldía puso incluso un camión a disposición de los campesinos, para garantizar el transporte de los productos. Además, hizo un acompañamiento permanente a quienes hacían parte del programa. “Al que veíamos que podía reincidir lo visitábamos para darle apoyo”, dice.

El esfuerzo rindió frutos. Al camión de la alcaldía lo reemplazaron particulares que ahora prestan el servicio, y en la antigua Plaza de Mercado se construyó un centro comercial, en donde los habitantes del municipio venden ahora sus productos.

---

130 Luis Alberto Giraldo Fernández, alcalde de Marquetalia (Caldas) 2004-2007, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

“Marquetalia tuvo un buen referente en otros municipios de lo que pueden provocar los cultivos ilícitos. Se necesita una real conexión con la gente para que entienda que la ilegalidad no los lleva a nada bueno, y mucha persistencia, porque tuvimos que aprender del ensayo y el error”, agrega.

## 9.4 Industrias creativas, culturales y deportivas

En Anapoima (Cundinamarca), a través de la cultura, se conectan el pasado y el futuro del municipio, y todos los sectores de la población. Y es que la cultura y la recuperación de la identidad fueron dos elementos fundamentales para fortalecer el turismo en el municipio y para rescatar la identidad y el sentido de pertenencia de los anapoimunos.

Hace 24 años, comenzó a realizarse allí el Encuentro Nacional de Bandas Musicales Pedro Ignacio Castro Perilla. Desde ese momento, el municipio comenzó a forjar una identidad musical y cultural, que las administraciones siguientes fueron fortaleciendo con la creación de escuelas de formación en danza, teatro, canto, pintura y especialidades musicales como tamboras, cuerdas, andina y marcial.

Hugo Alexánder Bermúdez Riveros, alcalde del municipio entre 2012 y 2015, retomó esta tradición y la impulsó con una estrategia que buscaba darles una opción sana para ocupar su tiempo a los niños y adolescentes del municipio y aprovechar la música como un factor de inclusión.

Durante su administración, se invirtieron 5.155 millones de pesos en instrumentos musicales, trajes de danza y profesores calificados y se construyeron espacios de infraestructura adecuados para los ensayos y el desarrollo de la actividad cultural; 1.600 personas se vincularon a escuelas de formación en ese campo.

Con este programa, el municipio comenzó a beneficiarse del turismo cultural, que lo convirtió en lugar de destino por sus actividades artísticas, al tiempo que integraba a buena parte de la población en su realización.

Esta estrategia de turismo cultural era una apuesta de desarrollo económico local para el comercio, así como una sana ocupación del tiempo de los niños, niñas y adolescentes por medio de las escuelas de formación. Se hacían presentaciones públicas –sin costo adicional– que contaban con la asistencia de todos los colombianos que cada fin de semana visitaban este municipio.

La Sala de Exposiciones, ubicada en la Casa de la Cultura, la construcción de la Escuela de Artes Plásticas y el montaje y la realización de la primera Bienal de Arte Internacional, en la que 120 artistas plásticos expusieron más de 200 obras en cuatro salas y en espacio público, fueron muestra de los logros de este turismo cultural. Al respecto explica el alcalde Bermúdez lo siguiente:

“A través de estos eventos generamos los espacios para que desde niños hasta personas mayores pudieran disfrutar del desarrollo de cada actividad cultural de manera gratuita, sin distingo de raza, credo o estrato social. Ya es común en nuestros eventos que concurren desde una señora que vende empanadas o un ayudante de construcción hasta empresarios y funcionarios de alto nivel del orden departamental y nacional y es aquí donde logramos la verdadera democratización de la cultura”.

La estrategia de modernización, basada en un esquema de desarrollo sostenible, ubica a este municipio cundinamarqués como un foco importante de inversión turística e industrial en el país. Por eso, la administración le apuntó a la preservación de la cultura musical, dancística, folclórica y de artes plásticas, como parte del patrimonio inmaterial, así como al fortalecimiento de los eventos culturales, con el fin de darle un valor agregado a un sector turístico de por sí atractivo que tiene el municipio, por tener un clima cálido seco y la presencia del Camino Real de las Delicias, el Parque Ecológico El Gaitero y las fuentes de aguas medicinales de Santa Ana y Santa Lucía.

A 22 kilómetros de Tunja, capital de Boyacá, se encuentra Viracachá, un territorio pequeño, con algo más de 3.000 habitantes, que ha forjado un fuerte arraigo artístico y solidario con la experiencia de sus ancestros y de la tradición oral.

Consciente de eso y con el anhelo de contar los 479 años de historia de su propio municipio, el plan de desarrollo de su alcalde José Vicente Vargas Patiño<sup>131</sup>, “Con transparencia, obras y beneficios para todos”, se focalizó en la promoción de la cultura.

Una de las cosas que más lo satisfizo como servidor público fue la creación de la primera banda musical del municipio. Ese sueño, que inició con unos

---

131 José Vicente Vargas Patiño, alcalde de Viracachá (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios de menos de 10.000 habitantes.

pocos instrumentos musicales, se fue vitalizando con la participación activa del Ministerio de Cultura, la administración y la ciudadanía, y se volvió tan real que comenzaron a participar de encuentros interdepartamentales y ofrecer conciertos a propios y visitantes con sus interpretaciones sonoras.

“Impulsamos la creación y formación musical como una manera de construir un futuro y una manera de vivir, ampliar las posibilidades de profesionalizarse en el tema y mantener a los niños y jóvenes alejados de otro tipo de actividades a través del gozo y el disfrute” afirma el alcalde Vargas.

José Vargas también emprendió una misión titánica: recuperar el museo para que los turistas conozcan, admiren y transmitan el legado cultural de Viracachá. “Aquello con lo cual nos criaron, que nos hace diferentes”, dice.

Este espacio dispuso de piezas arqueológicas importantes y recolectó las explicaciones de las personas mayores para que contaran sus historias sobre cada objeto, desde estribos de cobre del siglo XIX, cananas de cazadores de palomas y las primeras máquinas fumigadoras que se utilizaron en los cultivos de papa.

Pero, además, gracias a su tesón y la eficiencia en la administración de recursos, rescató del olvido a la biblioteca, entregó 423 tabletas de la mano del Ministerio TIC e instaló el servicio de internet en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Viracachá, para facilitar el acceso a la tecnología y propiciar el aprendizaje y la comunicación de sus habitantes con el mundo.

En Cóbbita, municipio también boyacense y tierra de Nairo Quintana, el deporte se ha convertido en una herramienta para darles alternativas sanas a los jóvenes en qué ocupar su tiempo.

Mientras el ciclista colombiano comenzaba a tener sus primeros éxitos en Europa, la administración de Giovanni Díaz Ramos, alcalde del municipio entre 2012 y 2015, invirtió en escenarios deportivos que incluyeron un coliseo, una pista atlética, una cancha de tenis y una villa deportiva. El propósito era que, en cualquier vereda del municipio, se pudieran practicar diferentes deportes. “Más que la infraestructura, generamos un proceso que incluyó la creación de escuelas de formación deportiva”, explica.

El municipio, generalmente, no pasaba de la fase provincial en la mayoría de las competencias. Con este esfuerzo, Cóbbita llegó a las competencias nacionales de balonmano, en las que incluso obtuvo una medalla de bronce. Muchachos de las veredas, que nunca se habían montado en un avión, tuvieron la oportu-

nidad de viajar a Chocó y a Medellín. En ciclismo, cuatro jóvenes del municipio llegaron a estar entre los mejores 20 del departamento.

Pero más allá de los triunfos deportivos, lo importante, dice Giovanni Díaz, era mostrarles a los jóvenes que tenían otras oportunidades.

“Para mí era motivo de orgullo dejar de ver a los niños irse a la tienda a tomar cerveza un domingo y verlos, con el uniforme de su equipo preferido, ir a jugar al coliseo”, asegura.

## 9.5 Competitividad y productividad

Uno de los objetivos del alcalde de Tenjo para el período 2008-2011, Alberto Javier García Hernández<sup>132</sup>, fue convertir a su municipio en un territorio competitivo y sustentable, diverso en oportunidades y con condiciones institucionales adecuadas para promover el desarrollo humano, disminuir la desigualdad social y la pobreza, aprovechar de manera sostenible los recursos e impulsar la integración regional, en el marco de su plan de desarrollo “Tenjo, territorio de paz, desarrollo y bienestar”.

Para lograrlo, se requirió de un trabajo en equipo que involucró a la comunidad, al sector público y al sector privado.

Se establecieron programas para promover el acceso y la permanencia de la población en edad escolar en el sistema educativo público; mejorar la calidad de la educación para que todos los estudiantes tuvieran la oportunidad de adquirir conocimientos y desarrollar las competencias; fortalecer el estado de salud de la población; evitar la progresión y los desenlaces adversos de la enfermedad; enfrentar los retos del envejecimiento poblacional y la transición demográfica, y disminuir las inequidades en salud de los tenjanos.

Además, el alcalde García se propuso optimizar el clima de inversión para atraer y generar empresas que ampliaran y mejoraran las oportunidades de desarrollo económico, a través de la modernización de la infraestructura física, la promoción de la formación para el trabajo y el desarrollo, la ciencia, la tecnología

---

132 Alberto Javier García Hernández, alcalde de Tenjo (Cundinamarca) 2008-2011, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2008-2011, en la categoría de municipios de menos de 20.000 habitantes.

y la innovación. Eso llevó a que en la zona industrial desarrollada del municipio se ubicaran grandes empresas multinacionales.

Una convicción del mandatario García era que para que el municipio fuera competitivo y productivo era determinante el papel que desempeñaba la educación para romper el círculo de la pobreza. Por este motivo, le prestó atención a la aplicación de políticas públicas que incrementaran la cobertura en educación, aumentaran la calidad y disminuyeran la deserción escolar. Así se generaron proyectos y estrategias con el fin de capacitar y perfeccionar la mano de obra de la comunidad para que tuviera mayores posibilidades de conseguir empleo en la zona industrial.

De esta manera, se construyó y dotó el centro tecnológico con las herramientas básicas para que los jóvenes de escasos recursos recibieran capacitación que les permitiera mejores puestos de trabajo y, por ende, elevar su calidad de vida.

Con el “Plan primavera”, el municipio y el Icetex otorgaron créditos para acceder a la educación superior a través de alianzas con universidades como Uniagraria, Uniminuto y Uniagustiniana, y se entregaron subsidios en el transporte para disminuir los costos de desplazamiento y mitigar el problema de deserción en la educación superior.

El departamento del Guaviare se encuentra en el norte de la región amazónica, en límites con la Orinoquía, con el río Guaviare como límite natural entre estas dos grandes zonas del país. Cuenta con una extensión de 55.580 kilómetros cuadrados, que representa el 4,89 % del total nacional, la población es de 107.934 habitantes. Al iniciar 2012, de la superficie total del departamento, solo 1.304.325 hectáreas se encontraban ocupadas, 434.800 hectáreas estaban en área sustraída de la reserva forestal y, de estas, 414.750 se podían proyectar para la producción agropecuaria. Existían 2.383.498 hectáreas en reserva forestal; el resto se encontraba repartido entre parques nacionales naturales y resguardos indígenas.

A pesar de los fuertes embates que la acción colonizadora ha tenido en diversos sectores de su geografía, el Guaviare aún sigue siendo una gran reserva biológica y natural en el contexto amazónico y no se puede sustraer a la dinámica territorial, económica y productiva de la gran Amazonía, ni a las necesidades de miles de pobladores que ocupan parte de sus territorios, como tampoco puede dejar de mirar las graves consecuencias ambientales que acarrearía la ocupación antrópica del territorio.

“Por eso el departamento ha manifestado diferentes transformaciones económicas por la dinámica generada por diversos aspectos socioeconómicos, políticos y ambientales, desde la economía basada en cultivos ilícitos, la presión creciente, el frágil ecosistema, la débil presencia institucional y la violencia armada” afirma el gobernador José Octaviano Rivera Moncada.

Aunque la economía local estaba inmersa en el conflicto armado por la dominación espacial del ciclo productivo y de transformación de la hoja de coca, el sistema agropecuario muestra adelantos en torno a avances estructurales de desarrollo de las apuestas definidas en el Plan Regional de Competitividad y Productividad, especialmente en cultivos de caucho, cacao, plátano, caña, yuca, maíz, frijol y arroz y ganadería extensiva.

El reto era avanzar hacia un modelo de desarrollo económico, competitivo y sostenible que trace las líneas estratégicas de la dinamización del sector económico productivo en el departamento y que a su vez trascienda en garantizar mejores oportunidades para las familias guaviarenses.

La visión de competitividad del departamento plantea:

“El Guaviare en el año 2032 ha consolidado un modelo de desarrollo económico sostenible, posicionándose como uno de los tres departamentos más competitivos de la Amazonia, soportado en la producción de bienes y servicios ambientales, el ecoturismo y la agroindustria, y fundamentado, a su vez, en el fortalecimiento del capital humano, la tecnología y la innovación”.

Para ello, el gobernador Rivera estableció seis objetivos estratégicos teniendo en cuenta los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad, tres de carácter transversal y los restantes de carácter misional: posicionar al Guaviare como uno de los primeros destinos ecoturísticos del país; consolidar un modelo de producción sostenible apoyado en las mipymes y cadenas productivas; consolidar internacionalmente al Guaviare como un departamento oferente de bienes y servicios ambientales; construir y adecuar la infraestructura de conectividad y de servicios para dinamizar la competitividad; estimular la organización gremial - empresarial (mipymes) de manera que aumente la inversión privada en el sector productivo; y lograr que la investigación y la innovación sean factores esenciales del desarrollo regional.

---

## Capítulo 10

### Ser transparente

Ningún logro de un mandatario es más importante que desempeñar su cargo con honestidad. Trabajar por el bien común de los ciudadanos, y no por sus intereses particulares, es la primera condición que debe cumplir cualquier gobernante.

Es por eso que toda autoridad debe estar dispuesta siempre al escrutinio público.

Los controles disciplinario y fiscal, que ejercen entidades como la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación; el control político, que llevan a cabo los cuerpos colegiados, y el control social, que se hace a través de los ciudadanos, de los medios de comunicación o de las organizaciones sociales, no pueden ser vistos como una forma de entorpecer la labor de un mandatario, sino como un mecanismo indispensable para proteger los recursos públicos y garantizar el buen funcionamiento de la administración.

Los alcaldes y gobernadores que Colombia Líder ha destacado por su transparencia no han esperado a que desde una entidad u organización externa lleguen los controles, sino que, desde la propia administración los han promovido, teniendo en cuenta que el primer interesado en que su gobierno sea transparente es el mismo mandatario.

Actuar con transparencia exige que existan indicadores claros y factores objetivos para determinar si los resultados se están o no alcanzando. Hacer esta evaluación de manera periódica les permite a los ciudadanos conocer lo que se está haciendo; además, es útil para que la administración sepa en qué aspectos de su labor debe hacer ajustes o, definitivamente, tomar una dirección diferente.

Gran parte del ejercicio de rendición de cuentas permanente que debe hacer la administración tiene que ver con una buena comunicación. Rendir cuentas no es simplemente entregar a los ciudadanos documentos interminables llenos de cifras, sino darles las claves para hacer una interpretación adecuada de toda una gestión.

Es un ejercicio que requiere mucho de creatividad, pues deben encontrarse formas sencillas para que personas que normalmente son ajenas al servicio público puedan comprender los detalles de su funcionamiento y hacer también sus propios aportes, con la perspectiva limpia de quien mira las cosas desde afuera.

Tampoco se trata de aparentar que todo es perfecto, sino de reconocer abiertamente las dificultades que se han tenido, para que la retroalimentación que se recibe de los ciudadanos pueda también ayudar a encontrar alternativas para superarlas.

De parte de la ciudadanía también es necesario aún mucho aprendizaje. La apatía que existe en un gran sector de la población hacia el ejercicio de la función pública hace que sean pocas las personas que suelen acudir a las actividades de rendición de cuentas, y que quienes lo hagan en muchos casos busquen indagar por un interés particular.

Alcaldes y gobernadores tienen una gran labor pedagógica que cumplir en este campo, pues una ciudadanía activa, que exige resultados, pero que también aporta ideas y propone nuevos caminos, es necesaria para que el país tenga administraciones públicas exitosas a nivel local y nacional.

Las diferentes acciones implementadas por los entes territoriales para fortalecer sus instituciones garantizan que podamos contar con gobiernos legítimos, donde la participación ciudadana sea fundamental para la toma de decisiones. Por ello, los departamentos y municipios que promueven la transparencia tienen un alto valor democrático.

## **10.1 El uso de las herramientas digitales para comunicarse con los ciudadanos**

Constanza Isabel Ramírez Acevedo<sup>133</sup>, primera mujer alcaldesa de Duitama en el departamento de Boyacá en el período 2012-2015, aplicó en su administra-

---

133 Constanza Isabel Ramírez Acevedo, alcaldesa de Duitama (Boyacá) 2012-2015, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2012-2015, en la categoría de municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes.

ción las buenas prácticas de la empresa privada, de donde provenía. La importancia que le dio a medir su gestión y rendir cuentas fue una de ellas. “Se hizo un *ranking* por sectores. Al que tuviera mejores indicadores se le daban más recursos”, explica.

Una persona de su equipo tenía la tarea de hacer el seguimiento. Medía el cumplimiento en la ejecución del presupuesto y el número de obras realizadas por cada secretaría. El *ranking* servía para establecer a dónde iban los recursos y los secretarios con mejores resultados eran premiados con oportunidades de capacitación, para motivarlos.

Pero el control no se limitaba a lo interno. Durante su administración, se pusieron en práctica tres formas distintas de rendición de cuentas. Además de las audiencias públicas, como las que realizan la mayoría de las entidades públicas, la alcaldía de Duitama también lo hacía a través de bazares y de forma virtual.

Como la gente muchas veces no tiene tiempo para ir a las audiencias públicas de rendición de cuentas, explica la alcaldesa, el bazar y la rendición de cuentas virtual buscaban llegar a otros públicos.

El bazar se hacía en la plaza central de Duitama, conocida como la Plaza de los Libertadores. Allí se instalaban unas carpas, en las que sus secretarios y los directores de entidades descentralizadas se sentaban a responder directamente las preguntas de los ciudadanos. “Lo hicimos así, porque no siempre es fácil para alguien que necesita algo de la administración ponerse en contacto con los secretarios. Cualquiera que pasara por ahí podía participar”, dice.

En la rendición de cuentas virtual, la alcaldesa y sus secretarios respondían, en una transmisión por internet de tres horas y media, a las preguntas que les enviara cualquier ciudadano. Esta era la mejor forma de llegar a los más jóvenes; así podían interactuar con los ciudadanos y mostrar los hitos de un gobierno joven y progresista para un municipio bastante tradicional.

“Lo que no se mide o no se evalúa, no se puede mejorar. Es importante saber cómo va el municipio, qué podemos hacer por él. Que la comunidad se entere de cómo van las cosas, así lo critiquen a uno”, dice la alcaldesa.

Sin embargo, cree que todos tenemos aún mucho por aprender en este aspecto: “Los ciudadanos no participan y a cada persona lo que le interesa es su caso particular. Todavía nos falta formación. Es un poco triste eso”.

## 10.2 Involucrar a los ciudadanos en el control

Luz Marllie Alonso Gaviria<sup>134</sup>, alcaldesa de Calarcá (Quindío) en el período 2004-2007, contó con la participación de los habitantes de su municipio, incluso desde que estaba haciendo campaña. Sus aportes le ayudaron a construir su programa de gobierno y, una vez elegida, los tuvo en cuenta para construir el plan de desarrollo y un presupuesto participativo. “Si uno involucra a la comunidad, tiene muchas ganancias”, explica.

Pero la alcaldesa decidió llevar más allá la participación y, para ello, involucró a la comunidad también en el control de las obras que se hacían en el municipio. Además de hacer dos rendiciones de cuentas al año, promovió que los habitantes del municipio se organizaran como veedores, a través de las juntas de acción comunal. Se capacitó a sus miembros en temas de presupuesto y contratación, para que supieran cómo hacer seguimiento a una licitación, y una vez se iniciaba una obra se les informaba en qué consistía y qué tiempo y recursos se iban a invertir.

Eso permitía que la comunidad hiciera vigilancia de los avances de la obra, de los materiales que se estaban empleando y, en general, del cumplimiento de los contratos.

“Si recibíamos denuncias de la gente y verificábamos que no estaban cumpliendo, se daba por terminado el contrato”, afirma.

Este sistema permitió que los calarqueños se sintieran más partícipes de lo que hacía la administración y que confiaran más en sus instituciones.

“Ahí es donde uno logra que nadie le ponga problemas a la distribución del presupuesto. Si no hay plata para hacer un proyecto, se le informa a la gente por qué no se puede hacer”, dice. Y agrega: “Me pude dar el lujo de no tener denuncias por contratación. Cuando la gente hace vigilancia a través de veedurías, no tiene motivos para reclamar después”.

En Nariño, la intervención de los ciudadanos en el control de la administración hace parte de la tradición participativa que existe en la región y que está presente en todas las etapas de las actuaciones administrativas, desde la planeación hasta la ejecución y el seguimiento.

---

134 Luz Marllie Alonso Gaviria, alcaldesa de Calarcá (Quindío) 2004-2007, finalista del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría de municipios entre 50.001 y 200.000 habitantes.

Raúl Delgado Guerrero, alcalde de Pasto entre 2004 y 2007 y gobernador de Nariño entre 2012 y 2015, ejerció en ambos cargos una administración abierta a la gente, para garantizar la transparencia de su gobierno, lo cual se manifestó de varias formas.

Una de ellas fue a través de los cabildos, en el caso de Pasto, y de audiencias públicas, en el de Nariño, en las que se concertaron con la comunidad los proyectos que se iban a priorizar para que la administración los ejecutara.

También estaban los pliegos de contratación de las obras públicas, que se concertaron con entidades gremiales y de la sociedad civil, para garantizar que en los procesos hubiera pluralidad de ofertas y una selección objetiva.

Además, se impulsó la conformación de veedurías y otros mecanismos de control social, para fortalecer el acompañamiento y el seguimiento de la ciudadanía a la contratación y la ejecución de los proyectos. Y se hacían rendiciones de cuentas públicas y periódicas. Por lo menos tres veces al año se sentaban el mandatario y su gabinete en pleno de cara a la comunidad y los organismos de control.

La tradición participativa viene, según reconoce, de los movimientos populares que se han manifestado desde hace varias décadas y mantenerla depende de seguir incentivado el diálogo social. Al respecto explica el mandatario:

“El reconocimiento que tiene Nariño por su liderazgo a nivel nacional en los procesos participativos de planeación y presupuestación, a mi juicio, se debe, en primer lugar, a una tradición de organización y movilización social, que tuvo su mayor expresión en la lucha cívico-popular de las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado y, en segundo lugar, a la continuidad, en el caso del departamento, desde 2001, de los denominados gobiernos alternativos, uno de cuyos rasgos característicos ha sido el de promover el diálogo social y la participación ciudadana en los asuntos públicos”.

### 10.3 Presupuestos participativos

El presupuesto participativo se asume como un instrumento de gestión pública que ayuda a definir, de manera concertada, los recursos financieros

para la ejecución de los programas y proyectos contemplados en los planes de acción y en el plan de desarrollo municipal. Es un proceso de cogestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos cómo invertir parte del presupuesto municipal en proyectos útiles para la comunidad.

Con el fin de poder contar con la voz de la comunidad, Luis Fernando Ortiz Sánchez<sup>135</sup>, alcalde de Girardota (Antioquia) 2004-2007, tierra del Señor Caído, implementó los presupuestos participativos para lo cual destinó en cada vigencia una partida equivalente a 1.000 millones de pesos por año de la inversión apropiada en el Presupuesto Operativo Anual de Inversiones (POAI), con recursos de libre destinación, para la elaboración de los proyectos del programa "Presupuesto participativo".

Estos recursos se distribuyeron entre las acciones comunales, en proporción directa al número de habitantes y en proporción inversa al Índice de Desarrollo Humano, al Índice de Condiciones de Vida y a los niveles de equipamiento colectivo de la comunidad, respecto de la calidad, cantidad y cobertura de los mismos, con énfasis en las necesidades básicas insatisfechas. Para su implementación se tuvo en cuenta como instrumentos básicos los planes de acción de cada acción comunal y el plan de desarrollo municipal.

La administración municipal contó con un equipo facilitador, bajo el direccionamiento de la Secretaría de Salud y Protección Social, para acompañar y asesorar a la comunidad y a las unidades ejecutoras (secretarías de despacho) en las etapas que conllevaron a la mejor implementación del presupuesto participativo.

Las unidades ejecutoras, interventores y demás funcionarios que delegó la administración municipal participaron, según su requerimiento y función, en todas las etapas del proceso: identificación, priorización, formulación, ajustes, viabilización, ejecución y seguimiento a los proyectos de origen comunitario, con el fin de posicionar y legitimar el presupuesto participativo como un proyecto municipal articulado al plan de desarrollo.

De esta manera, los girardotanos votaron por los proyectos de más importancia y el municipio les asignó recursos para que no tuvieran una destinación diferente a la solución de esas necesidades que la gente consideraba como

---

135 Luis Fernando Ortiz Sánchez, alcalde de Girardota (Antioquia) 2004-2007, ganador del Premio Mejores Alcaldes y Gobernadores 2004-2007, en la categoría mejor alcalde de municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes.

prioritarias (el programa de nutrición infantil MANÁ, así como programas del sector social entre los que están la atención de niñez, infancia, adolescencia y las personas mayores, educación, salud, vivienda, mejoramiento de vías y construcción de rieles y casetas comunales).

#### 10.4 La forma como mide Colombia Líder

Con respecto a la importancia de los datos y del proceso de medición, César Caballero Reinoso, exdirector del DANE, gerente de la firma Cifras y Conceptos y jurado en varias ocasiones de los premios de Colombia Líder, manifiesta:

“El grueso de los mandatarios en Colombia cree que es más poderosa su intuición que los indicadores y solamente les gustan los indicadores cuando respaldan sus prejuicios. Ahí está parte de los problemas de gobernabilidad que tiene la sociedad colombiana. Y eso pasa no solo con los políticos, pasa con mucha gente en el sector privado, en organizaciones no gubernamentales. Queremos que los datos se ajusten a nuestros prejuicios y el dato que no se ajusta a nuestros prejuicios es un dato malo”.

Teniendo en cuenta esa realidad, los galardones que entrega Colombia Líder no se otorgan con base en la popularidad de alcaldes y gobernadores ni en su capacidad de oratoria o sus buenas intenciones. Son los indicadores, los mismos que se usan a nivel nacional e internacional para medir los aspectos claves de una administración, los que se utilizan para determinar cuáles son las mejores.

“Son indicadores que tienen un estándar nacional. Eso tiene sesgos, pero es el mismo sesgo para todos. Usted los puede discutir, puede decir que hay mejores indicadores, pero son estándar. Eso tiene una enorme ventaja y es que tiene la misma métrica para evaluar a los mandatarios”, agrega.

Los premios de Colombia Líder se entregan luego de un prolongado proceso de evaluación: un primer filtro lo hacen los mismos alcaldes y gobernadores, pues son ellos quienes deben postularse, pero no basta con poner su firma. Para hacerlo, deben entregar información detallada de su gestión.

Con el propósito de acercar más a la academia con lo que en realidad pasa en cada uno de los territorios de nuestra Colombia, hemos invitado, desde 2012, a diferentes universidades ubicadas a lo largo de todo el país, entre ellas la Universidad de Antioquia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Autónoma del Caribe, la Universidad de la Salle, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Nacional de Colombia, el Instituto Tecnológico Metropolitano, la Universidad del Rosario, la Universidad del Cauca, la Universidad del Norte, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad Sergio Arboleda (sede Santa Marta), la Universidad Antonio Nariño (sede Puerto Colombia), entre otras.

Inclusive varios de sus rectores han sido jurados, hemos realizado diálogos con los mandatarios ganadores y finalistas en varios de estos centros educativos y hemos realizado allí jornadas de formación de alcaldes, gobernadores y de sus equipos de gobierno.

“Desde su fundación, en 1580, la Universidad Santo Tomás ha estado vinculada con las regiones de Colombia para promover la formación integral de las personas con el ánimo de aportar soluciones éticas, creativas y críticas a las problemáticas y necesidades de la sociedad y del país.

Con el fin de contribuir al desarrollo de gobiernos regionales y locales cada vez más eficientes, transparentes, innovadores e incluyentes, la Universidad Santo Tomás se vinculó a un grupo de instituciones de educación superior que participa de la tarea que efectúa Colombia Líder de evaluar y visibilizar a los líderes locales y regionales, quienes a partir de su gestión pública han aportado a sus comunidades. Dicha experiencia ha permitido que la academia, con su espíritu reflexivo y crítico, se vincule con el sector público para resaltar e incentivar las gestiones administrativas eficientes, en donde el centro de cualquier acción esté enfocada al perfeccionamiento humano y al bien común.

Como lo afirmaba Santo Tomás de Aquino, ‘es mucho más hermoso iluminar que simplemente brillar; de la misma manera es más hermoso transmitir a los demás lo que se ha contemplado que solo contemplar’. Así, pues, los gobiernos locales y regionales no solo deben brillar por sus buenas experiencias, sino que además deben iluminar el camino para que esas buenas experiencias sean repli-

cadadas en otras regiones a partir de la transmisión de ese conocimiento adquirido y construido”.<sup>136</sup>

Los aspirantes pasan a una evaluación que hacen las universidades miembros de la alianza, en la cual es seleccionado un grupo de 10 o 12 finalistas, que pasan al comité de jurados, del que han hecho parte Pedro Medellín, Claudia López, Beatriz Londoño, Juan Carlos Echeverry, Carlos Caballero Argáez, Olga Lucía Acosta, Rosario Córdoba, José Leibovich, Samuel Azout, Martha Lucía Ramírez, César Caballero, Jorge Iván González, Ricardo Becerra, el padre Carlos Mario Alzate, Cecilia María Vélez, María Angélica Serrato, Antonio Hernández Gamarra, Diego Molano, Honorio Galvis, Juan David Aristizábal, Adriana Mejía Hernández, Alexandra Castro Arellana, Cecilia López, José Manuel Restrepo, Carlos Augusto Giraldo, Eduardo Verano de la Rosa, Carlo Augusto Mesa, Martha Morales, Margarita Barraquer, Daniel Fernández, María Carolina Suárez, general en retiro Manuel José Bonett, Mario Gómez, María Mercedes Cuéllar, María Patricia Giraldo, Alejandro Acosta, Constanza Alarcón, Edith Camerano, Gabriela Bucher, fray Juan Ubaldo López O.P., María José Rubio, entre otros.

“Ser jurado de uno de estos premios en el cuarto año es fácil, en el primer año es un riesgo, porque en el primer año usted no sabe cómo va a terminar el alcalde o el gobernador. Usted puede tener alcaldes que arrancan muy bien, que hacen una muy buena planeación, pero que luego terminan enredados en temas de corrupción o no hacen una buena gestión. Ese es uno de los riesgos que uno tiene”, señala César Caballero.

## 10.5 La cultura de los datos

Uno de los problemas que deben enfrentar nuestros entes territoriales es la falta de datos para poder levantar las líneas de base al momento de definir sus planes de desarrollo. O a veces se cuenta con ellos, pero no a tiempo.

Elvira Inés Garzón, quien se desempeñó como asesora de José Edilberto Caicedo, durante su mandato como alcalde de Zipaquirá, lo explica: “La lentitud de procesamiento de datos de fuentes responsables y su divulgación son un cuello de botella que genera desgaste en los territorios. Todavía no se cuenta con

136 Fray Juan Ubaldo López Salamanca, O.P., rector general de la Universidad Santo Tomás.

sitios virtuales que faciliten a los usuarios su consulta de manera instantánea y frecuente”.

Además, la lejanía de los entes territoriales con relación a las capitales departamentales, en algunos casos, y en otros, el no saber dónde encontrarlos, pero, sobre todo, el hecho de que en el país no hayamos sido capaces de unificar un sistema de información, hacen que los gobernantes tengan serias dificultades para llevar a cabo esta tarea y deban enfrentarse a jornadas maratónicas para poder recolectarlos.

“El drama es que el grueso de la información territorial que existe en Colombia está en Bogotá. La recogen los alcaldes, pero no se queda en el territorio. A los alcaldes los bombardean con solicitudes de información”, agrega César Caballero, y lo confirma Elvira Garzón: “¿Quiénes pagan los platos rotos? Las administraciones municipales y departamentales, es decir, 1.133 gobiernos buscando datos para reportar al gobierno nacional y a los entes de control, entre ellos también el DNP, que pide cifras del avance en el desarrollo de la gestión municipal y departamental”.

¿Saben los municipios cuánta población joven estudia? ¿Qué estudia? ¿Quiénes desertan y por qué? ¿Cuánto es el porcentaje de embarazo en adolescentes? Con estos y con muchos otros datos deben contar los entes territoriales para tomar medidas inmediatas, pero, sobre todo, para poder definir políticas públicas coherentes con la realidad de nuestros territorios.

“En Colombia existen grandes dificultades para encontrar bases de datos serias, confiables, que puedan servir para construir unos procesos serios y concordantes para las necesidades de cada uno de los territorios. Por ejemplo, en el Sisbén se manejan varias bases de datos, una para la protección social, otra para la prestación de servicios, etc. No tiene sentido que se manejen bases diferentes para atender a la misma población”, dice Elkin Darío Jaramillo Jaramillo, alcalde de Andes (Antioquia) 2012-2015. Y agrega:

“Si nos ponemos a revisar cada una de las entidades, vemos que manejan cifras diferentes. La Procuraduría, el DANE, la Contraloría, las gobernaciones, el gobierno nacional, manejan cada uno sus propias cifras y finalmente terminamos en un maremágnum de información discordante, disímil, que nos contradice y que hace que esas evaluaciones que hay que hacer sobre las realidades de los territorios resulten distorsionadas”.

A lo anterior se suma el hecho de que nuestro último censo poblacional fue realizado por el DANE en 1993. Es decir, en muchos casos, los municipios y departamentos trabajan con proyecciones. Según la consultora en gestión territorial Elvira Inés Garzón “los datos censales poblacionales de 1993, último censo, son desvirtuados por los datos ciertos sobre las poblaciones que habitan los territorios, sumado a la movilidad que no cuenta con un instrumento para procesarse”. Y agrega:

“En otras palabras, en nuestro país no tenemos la cultura del dato. Hay esfuerzos que se rompen en los cambios de gobierno. Proceso como el que orienta la vigilancia superior de la Procuraduría General de la Nación si se hiciera en los territorios de manera anualizada, todos dispondrían de datos útiles para tomar decisiones.

Nuestra cultura es de actuar frente a una autoridad que exige o sanciona y con esa actitud de reacción perdemos los esfuerzos, se forman vacíos y cuesta tiempo, inversión y recursos rescatar lo que no se mantiene.

Hoy es una torre de Babel con iniciativas de origen municipal, departamental y nacional, cada uno explorando su propia creatividad para recoger los datos que requiere y a su manera”.

La alcaldía de Sabana de Torres (Santander) también se ha enfrentado a la deficiencia en la vigencia de los datos para poder hacer diagnósticos certeros y a su vez políticas y programas que cubrieran estas necesidades. El alcalde Sneyder Pinilla manifiesta:

“Al comenzar la administración empezamos de inmediato a realizar jornadas maratónicas de trabajo en mesas intersectoriales con las entidades a las que les corresponde tener los datos en cada sector. Y así durante varios días, se logró organizar la información y cruzarla en bases de datos universales por grupos poblacionales, edad, ubicación, condición de víctima, condición de discapacidad, etc. Esta tarea la hacemos año a año y ha sido la herramienta clave para cumplir con los proyectos y políticas que nos trazamos”.

Y señala: “Es una tarea ardua que incluso algunos órganos de control recomiendan utilizar cuando los datos nacionales están desfasados. Seguimos concienciando a todas las entidades para que día a día sigan alimentando las bases de datos locales y nuestros números siempre estén actualizados”.

Esta falta de información se evidencia en que el 30 % de municipios del país nunca se ha presentado al premio de Colombia Líder. Buena parte de ellos no lo hace porque no cuenta con indicadores que les permitan respaldar su aspiración.

Y, como lo afirma César Caballero, no se puede gobernar bien si no se tiene información. “Como gobernante, usted lo que debe saber es que el indicador le sirve para monitorear dónde debe corregir. Este ejercicio se basa en la presunción de que todo ser humano puede hacer mejor las cosas, que nadie es perfecto. El único ser que en principio no necesitaría indicadores sería Dios porque ya es perfecto, no tiene nada que perfeccionar”, dice.

Colombia está en mora de buscar formas más eficientes, más efectivas de conseguir la información.

Según Álvaro Berdugo López:

“Es claro que si un gobernante quiere alcanzar los objetivos para desarrollar su comunidad debe estar permanentemente a la caza de información, en la búsqueda de información pertinente, información que va mucho más allá de los datos estadísticos. La información pertinente solamente la puedan dar los habitantes de cada territorio, en cada una de las distintas instancias de que se compone un gobierno, esto es, la definición del objetivo, el plan para alcanzarlo, los proyectos que lo construirán y el seguimiento que se le hará para redireccionarlo en caso de necesidad”.

## 10.6 Procesos de desarrollo institucional

Cada proceso que permita recoger, organizar y, en algunos casos, recuperar el patrimonio documental y testimonial de las instituciones públicas –principalmente el quehacer de los entes territoriales del país, sus modelos de gestión, sus problemáticas y las apuestas realizadas por sus gobernantes para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes– cobra denotada importancia, toda vez que estos permitirán crear o fortalecer la denominada memoria institucional. Y

la memoria institucional no es otra cosa que la historia de cada institución, organizada de manera sistémica, que contiene el desarrollo institucional y el impacto que ha tenido en su comunidad, además de ser fuente obligada de consulta para planificar el desarrollo futuro del territorio su identidad; es la base para definir una imagen institucional, que genere y aplique conocimiento, facilite el acceso al mismo y se convierta en factor de fortaleza institucional.

Como lo menciona el consultor Aldemar Palacio Hernández:

“Este proceso de generar memoria institucional es además un eje fundamental en el enfoque de la gestión de calidad, que es capaz de incidir en la administración pública produciendo un cambio cultural de gran importancia y es el evolucionar de la administración pública a la gestión pública de calidad. No es solo un juego meramente terminológico; administración se refiere a dirección, cuidado de un asunto u ordenación, y en términos de lo público en los gobiernos se refiere al ejercicio de autoridad sobre un territorio y las personas que lo habitan. Pero hablar de gestión es actuar para conseguir algo, así pues la gestión pública es un enfoque que desarrolla habilidades gerenciales, de manera ordenada, que integra todos y cada uno de los procesos institucionales, con miras a mejorar las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales de los territorios plasmados en los planes de desarrollo”.

Adicional a la importancia que hoy en día tiene la memoria institucional en los entes territoriales, la sociedad ha demandado de sus gobiernos calidad y transparencia en la ejecución del gasto público, dando origen a la gestión para resultados, entendida esta como un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas contempladas en el plan de desarrollo para un determinado período de tiempo y con determinados recursos, modelo que privilegia los resultados por encima de los procedimientos y prioriza la transparencia en la gestión.

Según la consultora en gestión pública territorial Diana Consuelo Herrera Jiménez, “asegurar una estrategia de seguimiento y monitoreo desde la formulación de un plan de desarrollo es lo que le garantiza a los entes territoriales la entrega de resultados y el logro de impactos”.

Además agrega que por ello es fundamental tener en cuenta desde la formulación aspectos como el conocimiento a fondo de las necesidades y realidades del territorio; tener claridad de lo que se debe hacer, así como de la solución y la opinión de la comunidad involucrada; hacer una planeación financiera que les permita contar con los recursos económicos y para ello está el plan financiero y el marco fiscal de mediano plazo; asignar los recursos adecuados a las diferentes estrategias para superar las necesidades identificadas; aplicar la cadena de valor (insumos, actividades y productos) para obtener así soluciones integrales; y definir desde el inicio una metodología de gestión para resultados que oriente y articule la estrategia con los recursos, construya una cultura de seguimiento, utilice indicadores y defina una estrategia de seguimiento y monitoreo integral.

Para el seguimiento y el monitoreo de los planes de desarrollo, la consultora recomienda volver funcional el plan indicativo, el plan de acción y el plan de adquisiciones; desarrollar estrategias y herramientas que permitan monitorear, hacer seguimiento y tomar decisiones a tiempo; y diseñar tableros de control y vistas gráficas que le permitan a los gobernantes y a sus equipos de gobierno ver los avances. Y agrega:

“Implementar metodologías para obtener resultados en la administración pública traerá grandes beneficios a la gestión de los alcaldes y gobernadores; mejorará la eficacia (cumplimiento) de los proyectos y programas; dejará aprendizajes de los éxitos y de la corrección a tiempo de los errores para una oportuna toma de decisiones; permitirá elaborar mejores informes de gestión y jornadas de rendición de cuentas a la ciudadanía; y finalmente, permitirá la obtención de resultados e impactos significativos”

El alcalde de Cajibío 2012-2015, Héctor José Guzmán, estableció en su plan de desarrollo “Cajibío, propósito de todos” los siguientes objetivos para lo concerniente al fortalecimiento institucional de su municipio: ofrecer a la población una atención eficiente y con calidad humana; elevar el nivel de crecimiento personal y laboral del talento humano de la administración municipal; dotar a la administración municipal de los instrumentos físicos y logísticos requeridos para prestar un servicio de calidad a la comunidad; consolidar la cultura del autocontrol en la administración municipal; generar la gestión de calidad en los procesos de la administración municipal; soportar las decisiones y las acciones en un sistema de planeación eficiente y tecnificado; garantizar la actualización y modernización de la tecnología informática y

de conectividad de la administración municipal; desarrollar las actuaciones de la administración municipal ajustadas a la normatividad legal vigente; y desarrollar un proceso de comunicación interno y externo de la administración transparente, oportuno y eficiente.

Para ello se tomaron varias medidas: se implementaron los planes de acción para el seguimiento y monitoreo del plan de desarrollo municipal; se estableció el mejoramiento del equipamiento municipal de acuerdo con las necesidades del equipo de gobierno y la comunidad para una correcta atención al cliente; se implementaron herramientas para la modernización y organización del personal de la administración municipal; se implementaron y pusieron a funcionar el banco de proyecto de inversión municipal, para la recepción y viabilidad de los proyectos de inversión propuestos por la comunidad, y las gestiones pertinentes con el presupuesto municipal, departamental y nacional.

Así mismo, fortalecieron el Modelo Estándar de Control Interno, el Sistema de Gestión de Calidad y el Sistema de Peticiones, Quejas y Reclamos con el fin de fortalecer el sistema de evaluación de los procesos y procedimientos de las actividades institucionales del municipio. Y establecieron el equipo para el desarrollo y gestión de recursos a través del Sistema General de Regalías, en el cual se definieron los criterios para el funcionamiento del OCAD Cajibío.

En Sabana de Torres (Santander), el alcalde Jairo Rivera Arciniegas, desde su plan de desarrollo “Cambiar sí es posible” estableció como objetivo del sector de fortalecimiento institucional propender por una organización administrativa que responda a las exigencias y demandas de la población sabanera en el marco de un Estado social de derecho. Así, en el marco de su programa “Modernización institucional” y para el correcto desarrollo de las funciones de la administración y sus dependencias desarrolló tres proyectos bandera, los cuales permitieron una organización fortalecida y un mejor servicio a los ciudadanos. El primero de ellos fue la revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal (EOT), en el cual se insertaron las nuevas realidades viales, físicas y medioambientales del territorio, actualizando los usos de suelo y ajustando el documento a la nueva legislación aplicable. El segundo fue la actualización de la estratificación urbana municipal, la cual proporcionó una herramienta confiable y actualizada para el cobro de los servicios públicos y la priorización de las intervenciones en la zona urbana según la metodología proporcionada por el DNP y el DANE, además les sirvió como insumo fundamental para el cargue de datos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El tercero fue la dotación de equipos para la Secretaría de Planeación, dentro de los cuales se encuentran, un escáner, un plotter, una cámara fotográfica, equipos de topografía, sistemas de posicionamiento global (GPS) y una impresora multifuncional, los cuales permiten mejorar la formulación de proyectos, tecnificar el proceso y mejorar la calidad de vida y la atención a los ciudadanos, que es el fin último de la administración. Otro fortalecimiento fue la adquisición del *software* para el manejo de los comparendos y multas de tránsito, que permite una mejor gestión de cobro y agilidad en el proceso.

Por su parte, para la administración de José Ritter López Peña en Palmira (Valle del Cauca), el bienestar social de sus funcionarios públicos fue fundamental en el desarrollo de su gobierno. Por eso en su plan de desarrollo “Palmira avanza” estableció la agenda para el fortalecimiento institucional, la cual incluye los programas “Palmira ciudad conectada”, “Desempeño fiscal” y “Desempeño integral”.

Por ello, adelantó el plan institucional para el desarrollo del talento humano, el cual incluía capacitaciones para fortalecer las competencias, destrezas y habilidades de los funcionarios públicos y la optimización de los procesos. Además, brindaron espacios de recreación, salud mental y buena convivencia, así como seminarios y talleres de *coaching*, cultura y fidelización de atención al cliente, contratación estatal, acoso laboral, ofimática, Excel, auditoría interna, sistema de gestión de calidad, derecho procesal, Estatuto Anticorrupción, entre otros, los cuales permitieron el óptimo desempeño de los funcionarios en el municipio.

Esto incluía un sistema de seguimiento y evaluación de competencias, un programa de bienestar social, un programa de bienestar social del sector educación y un programa de seguridad industrial y salud ocupacional.

Adicionalmente, realizaron una mejora en los procesos y procedimientos, un proceso de reforma administrativa, modernización y descentralización de servicios que contenía un programa de gestión documental, dos sistemas de información para la planificación territorial, un sistema de actualización del inventario de bienes inmuebles de propiedad del municipio y un sistema de actualización del inventario de bienes muebles de propiedad del municipio implementado.

En Santander, durante la gobernación de Richard Aguilar Villa, se buscó generar las condiciones para contar con una administración con enfoque de desempeño integral. Para ello, realizaron un rediseño de la administración departamental con criterios modernos de gestión y así poder resolver

de manera eficiente, ágil y oportuna la problemática existente, atender las demandas del desarrollo y aumentar la capacidad de respuesta ante las nuevas competencias de los departamentos; y desarrollar la estrategia de Gobierno en Línea a fin de ofrecer al ciudadano en tiempo real la información del ente departamental.

También realizaron avances importantes en la modernización y el mantenimiento de la infraestructura física y de equipos de la gobernación de Santander y sus entidades descentralizadas.

Por otra parte, se fortalecieron diversos enfoques en el ámbito de la gestión del talento humano, propiciando ambientes laborales confortables y generando una cultura organizacional entre los funcionarios de la administración departamental, logrando articular principios, normas, hábitos y valores como parte del quehacer diario de los funcionarios, reflejándose en la capacidad de controlar la forma en la que se interactúa con el propio entorno y entre ellos mismos. Todo esto por medio de capacitaciones, talleres y seminarios dirigidos a cada uno de los diferentes perfiles que hacen parte del gobierno departamental. Así mismo, se fortaleció el bienestar de los funcionarios en los siguientes aspectos: estímulo para el mejoramiento de la calidad de vida; olimpiadas deportivas; reconocimiento y exaltación de fechas especiales (Día de la Mujer, Día de la Secretaria, Día de la Madre, Día del Padre, Día del Conductor, cumpleaños...); feria del emprendimiento; exaltación de mejor grupo de trabajo y funcionario por nivel jerárquico; integración decembrina para funcionarios y sus hijos; apoyo para educación formal a hijos de los empleados; apoyo para educación de los empleados, y subsidios de vivienda, entre otros.

## 10.7 Comunicación constante

En Cajibío (Cauca), el éxito de la administración 2012-2015 del alcalde Héctor José Guzmán radicó en gran parte en la comunicación constante que se mantuvo con todas las instancias del gobierno nacional, regional y local, pero, sobre todo, la que se tuvo con la comunidad.

En este sentido, herramientas como Gobierno en Línea, el Plan Anticorrupción, las líneas de atención al ciudadano y las jornadas de rendición de cuentas fueron pilares fundamentales para garantizar la participación activa y permanente de la ciudadanía en la implementación del plan de desarrollo “Cajibío, propósito de todos” y en el respectivo control social.

En palabras del mandatario, “eso les permitió tener una postura activa frente a las actividades administrativas, solicitar servicios y exigir la satisfacción de sus necesidades. Eso explica la existencia de una percepción ciudadana positiva en lo referente a nuestra gestión, soportada en buenas prácticas administrativas, adelantadas con eficiencia y transparencia”.

## 10.8 Y lo último... saber contar el cuento

La generación de información pública o de gobierno no es lujo del mandatario. Es, ante todo, una obligación, porque esa generación de información es la manera como el ciudadano se entera de si realmente un gobernante está cumpliendo con su plan de gobierno, expresado en un plan de desarrollo.

La información pública permite al ciudadano comparar gestiones, contrastar cifras, saber si una obra se está haciendo en los tiempos correctos, saber quiénes reciben o no beneficios por las obras públicas o programas sociales en una comunidad, etc.

Es por esto que el ciudadano debe exigir una información pública veraz, ajustada a la realidad, y tendrá el poder de hacer control ciudadano, de hacer visibles las incongruencias o mentiras en la gestión de un gobierno.

Para Waldir Ochoa Guzmán<sup>137</sup>, hay que desconfiar de aquellos gobernantes que no generan información ni hacen comunicación pública porque en el fondo quieren ocultar cómo hacen su trabajo, y también hay que desconfiar de aquel que solo hace propaganda. En esto vale decir que la información pública lo es verdaderamente cuando el ciudadano la tramita y valida, comprueba que es real.

Es claro que la generación de esta información pública demanda todos los días mayores recursos económicos para su ejecución, porque vivimos en sociedades fragmentadas, con grupos sociales muy heterogéneos y con muchas herramientas de comunicación disponibles (dispositivos móviles, redes sociales, etc.) y además, medios de comunicación tradicionales y alternativos que generan muchísima información que compite con la pública. Adicionalmente, hay un desinterés del ciudadano por lo público que exige de parte de los gobiernos mucha creatividad, formas y recursos para poder llegar con el mensaje institucional de manera acertada.

---

137 Waldir Ochoa Guzmán, director de LA Network y exsecretario de Comunicaciones de la alcaldía de Medellín en la administración de Aníbal Gaviria Correa.

Dicho esto, hay un asunto mucho más profundo que la mera información pública (que, ya hemos dicho, es importante) y es la comunicación pública. En ella se pretende construir juntos sueños, propósitos, metas como sociedad a través de la movilización ciudadana. La comunicación, aquí, cumple su función más precisa en el sentido de servir como instrumento de construcción de sociedad y que efectivamente se concibe como un bien público.

En palabras del director de LA Network:

“Es importante puntualizar que cuando se habla de movilizar a la ciudadanía, significa articular colectivamente propósitos realizables, comunes entre los diversos actores sociales, que pueden reconocerse convocados a una meta en común sin perder o ver subordinada su autonomía cultural, ideológica y política. La comunicación, en este caso, sirve para animar el diálogo público, la diversidad y el consenso desde las diferencias, para así alcanzar ese propósito colectivo. Nuestros gobiernos necesitan más comunicación pública porque ella, en sí misma, es herramienta para la participación y para la democracia. Desde ese horizonte adquiere todo el sentido decir que gobernar es comunicar”.

Por lo anterior, una vez que un mandatario mide su gestión tiene que saber cómo transmitir la información de una manera clara a sus gobernados. Las rendiciones de cuentas no tienen que ser un ejercicio aburrido o complicado para los ciudadanos que participan en ellas.

Yuri Neill Díaz, alcalde de Tota entre 2012 y 2015, encontró una forma de contarles a los niños de su municipio lo que estaba ocurriendo en su administración, sin tener que darles largos discursos ni mostrarles cuadros complejos.

En un acto de rendición de cuentas hecho especialmente para ellos, el alcalde se disfrazó de Chavo del Ocho y sus secretarios, de los demás personajes de La Vecindad. Para mostrar el trabajo que estaban haciendo, representaron, entre todos, una escena del popular programa de televisión, adaptado a la realidad del municipio.

A los niños les llamó tanto la atención la escena, que al final le hicieron muchas preguntas sobre su administración, no al alcalde, sino al Chavo.

Si un gobernante trabaja para servirle a la gente, como lo decía el plan de desarrollo del alcalde Díaz Aranguren, debe usar el lenguaje que ella usa, al contarle lo que está pasando en el municipio. “Hay que encontrar una estrategia para llamar su atención, hay que contarle una historia”, dice. Y para eso los gobernantes deben recurrir a las tecnologías de la información, a las redes sociales, pero también a los medios tradicionales definidos sobre la base de la realidad local (perifoneos, emisoras comunitarias, afiches, carteleras en las sedes de las juntas de acción comunal).

Esto implica mantener actualizada la página web de las alcaldías y gobernaciones, dar respuesta oportuna a todas las preguntas, quejas y reclamos que reciban los entes territoriales en el marco de sus sistemas de gestión de la calidad; implementar una cultura digital en el uso de la tecnología, la información y las comunicaciones y contar con una adecuada estrategia de comunicación política.

Porque, al final como decimos en Colombia Líder: “Lo que no se mide no existe; lo que no se cuenta, tampoco”.



**C**olombia Líder es una iniciativa de la sociedad civil y el sector privado, que desde hace más de 10 años evalúa y visibiliza las mejores experiencias locales y regionales realizadas por los alcaldes y gobernadores del país.

Su objeto principal es poner en marcha un esquema de seguimiento y análisis social a la gobernabilidad, pobreza y desigualdad en el país e incentivar la buena gestión pública orientada principalmente al logro de los resultados.

Es una expresión de responsabilidad social empresarial y compromiso institucional de Proyectos Semana S.A., la Asociación de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), la Fundación Saldarriaga Concha, la Fundación Bolívar Davivienda y Findeter. Además cuenta con el apoyo de RCN Radio, RCN Televisión y el Banco Davivienda como aliados cooperantes.

Este libro no busca ser un manual para el ejercicio del cargo de alcalde o gobernador. Son las memorias de diez años de trabajo, que contienen las lecciones aprendidas de un grupo de mandatarios en todo el país.

Estas experiencias significativas plasmadas en diez capítulos muestran cómo un mandatario puede aportar al país, demostrando que, sin importar la extensión del territorio que se gobierna o el tamaño del presupuesto con el que se cuenta, es posible gobernar bien.

Sin duda esté será un libro de obligatoria consulta para nuestros próximos gobernantes.

ISBN: 978-958-57917-5-6



**COLOMBIA**  
**LIDER**

#### Asociados



#### Aliados

