

Trabajo preparado para su presentación en el I Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales, organizado por FLACSO, México D.F, Junio 26 y 27 de 2014

Los debates sobre inversión y presupuesto público en el Departamento de Antioquia (Colombia): ¿discusión o priorización?¹

Hernán David Jiménez Patiño²

Universidad Nacional de Colombia

Resumen:

El artículo presenta las discusiones de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental de Antioquia 2004-2011 en relación con los presupuesto de inversión pública. Con lo cual, se revisa la acción colectiva de los partidos políticos en los debates sobre la inversión pública en el Departamento de Antioquia, mostrando la inexistencia de actuación en bancada de las organizaciones políticas. El trabajo hace énfasis en la relación de las propuestas de inversión específica por parte de los diputados y su relación electoral con los municipios, con el fin de comprender la existencia de la distribución política de recursos públicos.

Palabras Claves: Asamblea, Antioquia, Diputados, Elecciones, Inversión,

Abstract

¹ Este artículo es producto parcial del proyecto de investigación titulado “*Las relaciones político-electorales en la asignación del gasto público en Antioquia 2004-2011*”, en el marco del Programa Nacional de Jóvenes Investigadores e Innovadores de COLCIENCIAS como tesis de maestría en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Agradezco la orientación y sugerencias del Profesor Renzo Ramírez Bacca en su calidad de director.

² Politólogo y Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín e integrante del grupo de investigación Historia, Trabajo, Sociedad y Cultura de la misma universidad. E-mail: hdjimenezp@unal.edu.co

The article presents the discussions of the plenary meetings of the Departmental Assembly of Antioquia 2004-2011 in relation to public investment budget. Whereupon, the collective action of political parties is reviewed in discussions of public investment in the Departamento of Antioquia, showing the lack of collective action of political organizations. The work emphasizes the relationship of specific investment proposals by Members and their electoral relationship with municipalities, in order to understand the existence of the politic distribution of public resources.

Keywords: *Assembly, Antioquia, Representatives, Elections, Investment.*

Introducción

La Asamblea Departamental de Antioquia es la encargada de aprobar los principales proyectos de inversión o gasto público, el presupuesto para cada año en el periodo octubre y noviembre y los planes de desarrollo en los primeros 5 meses del primer año de gobierno. Los períodos estudiados son 2004-2007 y 2008-2011 bajo los gobiernos de Aníbal Gaviria Correa del Partido Liberal y Luis Alfredo Ramos Botero del Movimiento Alas-Equipo Colombia (Partido Conservador)³.

El objetivo del presente trabajo es responder a la pregunta *¿Cómo es la distribución política del gasto público en Antioquia durante 2004 a 2011?* , con el análisis de las actas de las sesiones plenarias de los proyectos de presupuesto de los meses de octubre y noviembre de cada año entre 2003 a 2011. Por otra parte, al obtener la información sobre las propuestas de inversión específica de los diputados, se hace la respectiva relación con

³ Los partidos políticos tradicionales en Colombia son el Partido Liberal y el Partido Conservador, fundados en 1848 y 1849 respectivamente. Desde 1991, aparecen en el sistema político colombiano diversos partidos y movimientos políticos de la izquierda democrática y de disidencias de los partidos tradicionales

las elecciones y sus votaciones respectivas para comprender la existencia de los intereses allí expuestos.

El trabajo se compone en varias secciones en seis secciones. La primera, describe el marco institucional colombiano. La segunda, explica el funcionamiento y la organización de la Asamblea Departamental de Antioquia. La segunda, los datos analizados en la investigación. La tercera, las posiciones de los partidos políticos en los debates de inversión pública. La quinta, los debates sobre el presupuesto departamental.. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones.

1. Marco institucional colombiano

Colombia está organizada como república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios), consagrada en la Constitución Política de 1991. Las entidades territoriales ascienden a 1101 Municipios, 5 Distritos y 32 Departamentos.

El Departamento de Antioquia ubicado en la zona andina colombiana está compuesto por 125 municipios y a nivel gubernamental, el nivel departamental está organizado por un Gobernador que hace las veces de Ejecutivo y una Asamblea Departamental (cuerpo colegiado de representación) elegidos popularmente para un periodo de 4 años.

Las Asambleas Departamentales en Colombia no hacen parte de la Rama Legislativa, no tiene función legislativa ni soberanía tributaria, dado que su naturaleza constitucional las denomina como una Corporación Administrativa de Elección Popular.⁴

⁴ Las funciones de las Asambleas Departamentales se encuentran en el anexo No 1

2. Funcionamiento de la Asamblea Departamental de Antioquia

La Asamblea Departamental es una corporación pública de elección popular elegida para un periodo institucional de 4 años, los miembros varían entre 11 y 31, en el caso de Antioquia, está compuesta por 26 diputados.

Así que, el funcionamiento de la corporación está regulado por el reglamento interno aprobado mediante la Ordenanza No 18 de 2004. En el periodo 2004-2011 los presidentes y vicepresidentes se elegían para periodos de seis meses, pero desde 2012 se eligen por periodo de cada año, lo mismo para las comisiones.

Una vez radicado los proyectos de ordenanza por el Gobernador de Antioquia, Diputados, Bancada de Diputados ó de Iniciativa Popular; se traslada a la comisión que le corresponda dentro de su competencia para la discusión de primer debate, y en caso de ser aprobado en la plenaria se da el segundo y tercer debate.

La discusión de proyectos de ordenanza, en primer debate, el ponente es designado por el Presidente de la Comisión respectiva. La comisión deberá presentar la ponencia e informe de comisión, en caso de ser aprobado pasa a segundo debate en la plenaria donde se aprueba o rechaza el informe de ponencia y de comisión.

En caso de que se introduzcan reformas nuevas al proyecto de ordenanza sobre temas negados o no aprobados en comisión, la plenaria decide si regresa el proyecto a la comisión para la discusión de los temas propuestos.

La votación de segundo debate, en caso de ser aprobado pasa a tercer debate y en caso contrario el proyecto se archiva. En el tercer debate, no se permiten modificaciones y solo se estudia la conveniencia o inconveniencia del respectivo proyecto y en caso de ser rechazado se archiva o si es aprobado se envía al gobernador para su sanción y publicación.

3. Datos de la investigación

El periodo de estudio es comprendido entre el 2004 a 2011, se recolectaron actas de las sesiones plenarias de segundo y tercer debate de los proyectos de ordenanza sobre el presupuesto y de plan de desarrollo en el Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia por intermedio de la Dirección de Apoyo Administrativo de la Corporación.

En el Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia se buscó las actas de las sesiones de las comisiones de Presupuesto y del Plan de Desarrollo, pero no se encuentran, debido a que toda esa información queda en manos de los Presidentes de las respectivas comisiones, con lo cual no se lograron recolectar. Al mismo problema, en el archivo no se encuentra el acta del tercer debate al proyecto de presupuesto para la vigencia 2004 que debió ser discutido en el año 2003. En el año 2009, se encontró un acta adicional, donde se citó al Secretario de Hacienda para explicar el proyecto de presupuesto 2010.

En la búsqueda de las actas del proyecto de presupuesto, se buscó las actas de los periodos de sesiones octubre y noviembre de cada año que tuvieran en el orden del día la discusión o estudio del presupuesto departamental, fecha en la cual se discute el presupuesto según el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y Ley 819 de 2003.

Cuadro No 01. Sesiones Plenarias sobre Presupuesto en la Asamblea Departamental de Antioquia

Número de Sesiones Plenarias sobre Presupuesto	
Año	Número
2003	1
2004	2
2005	2
2006	1
2007	2
2008	2
2009	3
2010	2
2011	2
Total	17

Fuente: Elaboración propia

El análisis de información de las actas de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental, se codificaron en una base de datos la información sobre el proyecto de ordenanza de presupuesto la posición de diputados, posición de bancada, problemas percibidos por diputados, posiciones del gobierno departamental y de propuestas realizadas por diputados para municipios o subregiones específicas para hacerles incluir en el respectivo proyecto. A su vez , se incluyeron las citas realizadas por los diputados a los secretarios de despacho.

La metodología permite desagregar la información de cada acta de las sesiones plenarias para describir las posiciones de diputados, bancadas y del gobierno departamental, así mismo como los problemas que manifiestan los diputados sobre la realidad social y económica del Departamento. Así mismo, en la información donde los diputados realizan proposiciones para determinados municipios o subregiones con el objetivo de hacerlas incluir en el proyecto de presupuesto u ordenanza se hace la respectiva comparación de resultados electorales con el objetivo de revisar la votación de dicho diputado en un

municipio ó subregión para describir su posible interés electoral de focalizar la inversión pública.

4. Los partidos políticos en la discusión sobre la inversión pública

El diseño institucional del sistema político colombiano en el año 2003 se aprobó la reforma política introduciendo nuevas reglas para el sistema electoral como las listas únicas, el voto preferente opcional, el umbral y la prohibición de la doble militancia.⁵

Posteriormente, en 2005 el Congreso de la República aprobó la ley 974 de 2005 o ley de Bancadas para las corporaciones públicas de elección popular⁶ con el objetivo de que los miembros de los partidos políticos con representación en los cuerpos de representación política actúen de forma colectiva. Así que se han realizado estudios el efecto de la reforma política y la ley de bancadas en el Concejo de Bogotá, analizando la presentación de proyectos de acuerdo, citación a debates de control político y el comportamiento de las bancadas en la discusión de proyectos (Ossa, 2006).

De esta manera, el periodo estudiado en la Asamblea Departamental de Antioquia sobre los procesos de discusión y aprobación de los proyectos de presupuesto y plan de desarrollo de los periodos institucionales de 2004-2007 y 2008-2011, con lo cual tiene incidencia las reformas adoptadas en el sistema político y se procedió a verificar el comportamiento de las bancadas de los partidos políticos con representación en dicha corporación.

⁵ Para una mejor comprensión del proceso de aprobación de la reforma política y sus efectos en el sistema político ver Holguín Castillo (2006) y Vélez, Ossa & Montes (2006).

⁶ Las corporaciones públicas de elección popular son el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, y Juntas Administradoras Locales

En las actas de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental para la aprobación de los proyectos de presupuesto, de las 9 sesiones destinadas a la discusión de los proyectos de presupuesto para el periodo 2004-2007, solo se encuentra una posición de la Bancada del Partido Conservador en el Acta No 19 de 2005 compuesta por tres (3) diputados Bernardo Lopera Villa, Juan Diego Gómez y German Blanco donde expresan el apoyo al Gobierno Departamental tras conocer un fallo del Consejo de Estado⁷ donde confirma la elección del gobernador Aníbal Gaviria Correa. Una posición de la bancada conservadora que no tenía relación con la discusión y aprobación del proyecto de presupuesto para la vigencia 2006.

En el periodo 2008-2011, no se evidencia en las 9 actas analizadas posiciones de las bancadas en la discusión y aprobación en la sesión plenaria de la Asamblea Departamental.

De esta manera, Pachón (2003) ha mostrado el modelo de las dos arenas para comprender el comportamiento de los miembros de las asambleas de representación política. El primer modelo, indica que las normas establecidas en el sistema electoral determina el comportamiento del congresista en su labor legislativa. El segundo modelo, explica que el reglamento interno y la estructura de la asamblea determinan también el comportamiento del congresista.

De lo anterior, a pesar de las reformas introducidas al sistema político en el año 2003 (Acto Legislativo No 01 de 2003) y 2009 (Acto Legislativo No 02 de 2009) como la prohibición de la doble militancia y la actuación en bancada⁸; permiten inferir que a nivel regional la actuación colectiva de los partidos políticos con representación en la Asamblea

⁷ En el portal del Consejo de Estado se encuentra toda la historia de la demanda de nulidad de la elección de Aníbal Gaviria Correa como gobernador de Antioquia 2004-2007 interpuesta por Rubén Darío Quintero Villada. Recuperado el 13 de Diciembre de 2012 <http://190.24.134.67/pce/consultaproceso3.asp?numero=11001032800020040000201>

⁸ La ley 974 de 2005 reglamenta la actuación en bancada de los partidos políticos en las corporaciones públicas de elección popular

Departamental de Antioquia siguen su comportamiento de forma individual en contravía del diseño institucional entre el periodo 2004-2011 respecto a la discusión y aprobación en las sesiones plenarias de los proyectos de presupuesto y de planes de desarrollo. A su vez, el reglamento interno de la corporación no consagra, en el caso de las iniciativas de proyectos de ordenanza, a que tienen derecho las bancadas. Tampoco se establece la prioridad en el orden del día para la discusión de proyectos presentados por bancadas y, en el caso de las citaciones de control político, sólo pueden intervenir dos veces los voceros de las bancadas en la sesión plenaria y, sólo cuando la bancada tiene más del 20% de las curules, se les extiende el tiempo de las intervenciones.

Como se ha constatado, las reformas políticas de 2003 y 2009, y la ley 974 de 2005 que regulan la actuación en bancada de los partidos políticos en las corporaciones públicas, en el caso de la Asamblea Departamental de Antioquia; dichas normas constitucionales y legales que son un incentivo para la acción colectiva de las organizaciones políticas no tienen relevancia en el comportamiento de los Diputados y sus partidos políticos, como tampoco tienen prioridad la actuación en bancada para presentar proyectos de ordenanza, citación a debates de control político y de propuestas para incluir en los proyectos de presupuesto y de planes de desarrollo que son los más importantes de la Administración Departamental porque determinan los sectores y las inversiones en el periodo de gobierno.

A pesar de las reformas introducidas al sistema político para fortalecer los partidos políticos en su organización y acción colectiva, en el caso estudiado se encuentra una tensión entre las normas y la actuación individual de los miembros de la Asamblea Departamental.

5. Los debates sobre el presupuesto e inversión pública

5.1 Problemas

En el proceso de formulación de políticas públicas, uno de los primeros pasos en la construcción o identificación del problema, y como señala Roth (2007) *de que trata sobre los procesos en los cuales la autoridad pública se ve abocada a tratar un tema*, como un paso previo para la inscripción del problema en la agenda pública.

En el cuadro No 02, se resumen los problemas identificados por parte de los diputados, fundamento de las discusiones sobre el presupuesto departamental para el periodo 2004-2007.

Cuadro No 02. Problemas Identificados por los Diputados en las Sesiones Plenarias 2003 a 2007

Año	Problemas
2003	Debilidad en la prestación de servicios públicos en la región de Urabá
	Mal estado de la red vial secundaria y terciaria
	Pocos recursos para financiar las bandas de música, programas de discapacidad, juventud
	Poco presupuesto para educación superior
2004	Discusión centrada sobre la constitucionalidad y legalidad del proyecto de presupuesto por las modificaciones realizadas por la comisión sin la aceptación del Gobierno Departamental
2005	Crisis financiera del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y el Tecnológico de Antioquia
	Poco presupuesto para la Asamblea
2006	Poca inversión para el sector rural
	Poca gestión de recursos de la Reforestadora Industrial de Antioquia RIA
	El programa de rutas de vida generan detrimento patrimonial

	Ausencia de políticas de equidad para co-financiar proyectos en los municipios
	Déficit en financiación para cultura, deporte y el programa de seguridad alimentaria MANA
2007	Acueductos Subregionales sin compromiso presupuestal

Fuente: elaboración propia con base a las actas de las sesiones

Sin embargo, el problema recurrente es la restricción presupuestal que tienen todos los programas de un plan de desarrollo y la ausencia para financiarlos. En 2003, aun cuando la discusión estuvo dada por la mala prestación de servicios públicos al finalizar el gobierno en 2007 se criticaba el poco compromiso presupuestal para la creación y operación de las empresas subregionales para prestar el servicio público de acueducto.

En cambio, entre 2008 a 2011, en el proceso de identificación de problemas, el más discutido fue la financiación de la educación superior pública, en especial del Politécnico Colombiano Jaime Isaza - que es una institución universitaria del orden departamental-. Además se incluyeron el estado de la red vial y de las secretarías que tienen poco recursos para realizar la inversión.

Cuadro No 03. Problemas Identificados por los Diputados en las Sesiones Plenarias 2008 a 2011

Año	Problemas
	Emergencia vial en las vías departamentales por su mal estado
	Los gastos de funcionamiento se encuentran al límite de la ley 617 de 2000
	Dependencias que no tienen como financiar su inversión: secretaria de equidad de género, Gerencia Indígena, Dapard para atención de desastres, Secretaria de Medio Ambiente y Secretaria de Productividad
2008	Poco control a la evasión de impuestos
2009	Deudas pendientes con la Universidad de Antioquia

	La Secretaria de Participación Ciudadana sin presupuesto para atender compromisos de los cabildos municipales
	Ausencia de presupuesto para políticas de empleo
	Poco presupuesto para el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
	Poco presupuesto para inversión en las secretarías de RIA, gobierno, Mana, Minas, indígenas, infancia y adolescencia, concesiones, participación ciudadana, negritudes, dapard para desplazados, educación, equidad de género, general, servicios públicos,
2010	Falta presupuesto para la educación superior pública
	Poco presupuesto para el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
	El mal estado de las vías secundarias
	Pocos recursos para la política de prevención del consumo de drogas
2011	Contratos de intermediación laboral a través de cooperativas afectan derechos de trabajadores

Fuente: elaboración propia con base a las actas.

5.2 Posiciones del gobierno

En el periodo 2004-2007, el Gobierno Departamental no autorizó modificaciones al presupuesto propuesto para 2003 y 2004, en los años 2005 y 2006 no participó en las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental y, sólo en el 2007 hizo una presentación explicando el proyecto de presupuesto a la plenaria.

Respecto del período 2008-2011, en 2008 el Gobierno —a través de la Secretaría de Hacienda— solicitó apoyo a los diputados para la aprobación del proyecto y se comprometió a realizar gestión para incluir presupuesto a los temas presentados en la plenaria sólo en temas de inversión en vías, servicios públicos, establecimientos educativos e infraestructura hospitalaria. En 2009, el Secretario de Hacienda fue citado para explicar el

proyecto de presupuesto 2010. Para el año 2010, en los debates de plenaria participaron el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Hacienda, donde aceptaron modificaciones al proyecto en comisión, con el objetivo de aumentar el rubro al programa de seguridad alimentaria MANA infantil, a la construcción del centro de Carnes de Guadalupe y a la conservación de la Capilla Nuestra Señora del Rosario. Finalmente, en los debates de 2011 participó el Secretario de Hacienda señalando que el próximo gobernador del período 2012-2015 ejecutará el presupuesto e invitó que por medio de Ordenanza se hiciera el compromiso presupuestal para el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y el Tecnológico de Antioquia, para que tuvieran transferencias anuales.

De lo anterior, se observa que sólo hubo participación del Gobierno Departamental en los debates de las sesiones plenarias sobre los proyectos de presupuesto para el período 2008-2011; mientras en el período anterior, 2004-2007, la participación del Ejecutivo departamental en los debates fue minoritaria. Sin embargo, el Gobierno Departamental siempre ha contado con mayorías para aprobar sus proyectos de presupuesto, con lo cual se evidencia un control a la actividad de la Asamblea Departamental, logrando que todos los proyectos de presupuesto sean aprobados sin ninguna oposición considerable. En el cuadro No 07, se muestran los resultados de las votaciones de los proyectos de presupuesto:

:

Cuadro No 04. Resultado de las Votaciones de los Proyectos de Presupuesto

Año	Votos	
	Segundo Debate	Tercer Debate
2003	20 votos a favor y ninguno en contra	N.D.
2004	15 votos a favor y 10 en contra	14 votos a favor y 8 en contra

2005	22 votos a favor y 3 en contra	22 votos a favor y 0 en contra
2006	17 votos a favor y 5 negativos	N.D.
2007	25 votos a favor y ninguno negativo	24 votos a favor y 1 negativo
2008	19 votos a favor y 3 negativos	19 votos a favor y 5 en contra
2009	17 votos a favor y 3 negativos	18 votos a favor y 3 negativos
2010	14 votos a favor y ninguno negativo	20 votos a favor y 4 negativos
2011	18 votos a favor y 1 negativo	19 votos a favor y 1 negativo

Fuente. Elaboración propia con base a las actas

N.D: No Disponible. No se tuvo acceso al acta del tercer debate en el Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia

De esta manera, en los procesos de discusión y votación de los proyectos de presupuesto, se evidencia que la Asamblea Departamental sólo se limita a discutirlos y a aprobarlos, tal como lo afirman Cox y Morgenstern (2001) en relación a los congresos en América Latina, los cuales clasifica como “reactivos”, en tanto únicamente se dedican a discutir lo presentado por el Ejecutivo. En ese sentido, se permite comprender el comportamiento en los procesos de discusión y aprobación de proyectos de ordenanza en el cuerpo de representación política objeto de estudio, que sólo se limita a discutir y aprobar, y en otros casos sólo aprueba sin discusión, pues no se evidencia intervención alguna de los diputados respecto al proyecto de presupuesto, tal como se expone en el Cuadro No 08 siguiente.

Cuadro No 05. Discusiones del Proyecto de Presupuesto

Año	Segundo Debate	Tercer Debate
2003	Con Discusión	N.D
2004	Con Discusión	Con Discusión
2005	Con Discusión	Sin Discusión
2006	Con Discusión	N.D

2007	Con Discusión	Sin Discusión
2008	Con Discusión	Sin Discusión
2009	Sin Discusión	Sin Discusión
2010	Con Discusión	Con Discusión
2011	Con Discusión	Sin Discusión

Fuente: elaboración con base a las actas

Así que, en las sesiones plenarias se presentaron sólo votaciones y sin ninguna discusión con intervenciones de los Diputados sobre los proyectos de presupuesto, con lo cual se encuentra que el Ejecutivo goza de un control sobre la corporación al no presentarse intervenciones por parte de sus miembros y sólo proceden a votar. En esa medida, en todo el periodo de análisis, ningún proyecto fue rechazado por la mayoría de sus miembros, como se mostró anteriormente.

5.3 Regionalización del gasto público

.En las actas de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental, no se encuentra evidencia sobre focalización de inversión por parte de los miembros de la corporación, esto en el período 2004-2011. Sólo 11 diputados propusieron inversiones específicas para determinados municipios o subregiones del Departamento de Antioquia.

A continuación, se presenta la lista de diputados que hicieron propuesta al proyecto de presupuesto indicando el respectivo año con el objetivo de incluir inversiones específicas

Cuadro No 06. Votación Total de Diputados con propuestas de inversión específicas

Año	Diputado	Votación Total
------------	-----------------	-----------------------

		2000	2003	2007	2011
2003	Jorge Honorio Arroyave Soto	17160	14203	8499	15727
2003	César Pérez García	2740	6952	18691	N.P
2003	David Alfredo Jaramillo	19083	7118	13501	23812
2008	Gabriel Manrique Berrio	N.P	N.P	11208	N.P
2008	Guillermo Cuartas	N.P	N.P	14468	16361
2008	Mónica Raigoza	N.P	N.P	9783	NP
2008	John Jairo Cardona	N.P	N.P	19609	N.P
2010	Rubén Darío Naranjo	N.P	N.P	9451	13812
2010	Rigoberto Arroyave	N.P	N.P	17613	24749
2010	Jairo Velásquez	24708	16747	17857	N.P
2010	Guillermo Palacio	N.P	N.P	13602	35874

Fuente: Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

N.P: No se Presentó como candidato en las elecciones

En la discusión en segundo debate del presupuesto para la vigencia fiscal de 2004, realizado en las sesiones ordinarias de octubre y noviembre de 2003, los diputados Jorge Honorio Arroyave Soto lideró las propuestas de incluir la Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste), Doble Calzada Bello-Hatillo (Subregión Valle de Aburra) y la dotación de una institución educativa en el municipio de Segovia. Por su parte David Alfredo Jaramillo propuso en igual sentido con relación a la Troncal del Nordeste y la Doble Calzada Bello-Hatillo y el Diputado César Pérez García, respecto del acueducto regional para Urabá. Así que, revisando la votación de los diputados que trataron de focalizar inversiones, tenemos los siguientes resultados:

Cuadro No 07. Propuestas de Inversión Especifica de Diputados y su relación electoral

Año	Diputado	Propuestas	Votación			
			2000	%	2003	%
2003	Jorge Honorio	Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste)	2895	16,87	864	6,03

	Arroyave	Doble Calzada Bello Hatillo (Subregión Valle de Aburra)	8379	48,82	9200	64,03
		Dotación de Colegio (Municipio de Segovia)	405	2,36	143	0,99
2003	César Pérez García	Acueducto Regional (Urabá)	1630	5,93	219	3,15
2003	David Alfredo Jaramillo	Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste)	850	4,45		
		Doble Calzada Bello Hatillo (Subregión Valle de Aburra)	11127	58,30		

Fuente: Elaboración propia con base a actas. Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

En el cuadro anterior se puede establecer una relación respecto de los intentos de focalizar inversión por parte de los tres diputados señalados y los resultados de las votaciones que obtuvieron en las subregiones o municipios posiblemente beneficiarios. En el caso de la propuesta de la Doble Calzada Bello-Hatillo, existe una correspondencia favorable para los diputados proponentes, en tanto obtuvieron las mayores votaciones en la subregión del Valle de Aburrá. Sin embargo, en el proyecto Troncal del Nordeste, respaldada también por dos diputados, se encuentra que para uno de los diputados representa una proporción importante de la votación para el año 2000 (16.87%), a pesar de su disminución a 6,03% en las votaciones de 2003, mientras que para el segundo, en las elecciones del año 2000 representó el 4.45%, y para 2003 no se registra dato alguno. Respecto del proyecto del acueducto regional para Urabá, se nota que el diputado sólo obtuvo en dicha subregión el 5,93% en el año 2000 y el 3,15% en 2003.

En las plenarias de 2004, 2005 y 2006 no se registraron en las sesiones propuestas de diputados sobre inversiones, algunas específicas para municipios o subregiones, solo en 2007 se obtuvo una propuesta.

Cuadro No 08. Propuesta de Inversión en 2007

Año	Diputado	Propuesta	Votación			
			2003	%	2007	%
2007	Cesar Pérez García	Vía para Remedios y Segovia	99	1,42	507	2,71

Fuente: Elaboración propia con base a las actas. Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

En los municipios de Remedios y Segovia, no se registró una votación significativa respecto de la total, aun cuando dicho diputado es oriundo del Municipio de Remedios; sin embargo, se puede observar un incremento leve en la votación para el año 2007, evidenciándose un interés electoral en dichos municipios.

Por otra parte, en el periodo 2008-2011, sólo en las plenarias de 2008 y 2010 se presentaron propuestas de inversiones específicas. Sólo la de 2010 se hizo por parte de los miembros de la comisión de presupuesto.

Cuadro No 09. Propuestas de Inversión 2008

Año	Diputado	Propuesta	Votación			
			2007	%	2011	%
2008	Gabriel Manrique Berrio	Vía (Municipio de Arboletes)	626	5,58	N.P.	
2008	Mónica Raigoza	Mejora vía Caldas-Primavera (Municipio de Caldas)	2336	23,87	N.P.	
2008	Guillermo Cuartas	Mejora de establecimientos educativos (Municipio de Amaga)	1185	8,19	805	4,92
		Segunda etapa de la construcción del Hospital (Municipio de Necoclí)	548	3,78	336	0,02

Fuente: Elaboración propia con base a las Actas de las Sesiones Plenarias. Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

En el cuadro anterior, respecto de los diputados que tenían intereses de incluir inversiones específicas para los municipios en 2008, se puede observar que la concentración electoral

en dichos municipios es considerable para Mónica Raigoza del Partido de la U con 23,87% de su votación (obtenida ésta en el Municipio de Caldas). A su vez, también se infiere que los intereses en focalizar el gasto no trajo réditos electorales para el diputado Guillermo Cuartas, dado que perdió votación y concentración electoral en relación a la total en los Municipios de Amagá y Necoclí, si se comparan los resultados electorales de 2007 y 2011.

A su vez, en el año 2010, la comisión encargada de estudiar el proyecto de ordenanza del presupuesto para la vigencia 2011, recomendó el gobierno incorporar inversión para la construcción del Centro de Carnes —ubicado en el Municipio de Guadalupe— y para la Conservación de la Capilla Nuestra Señora del Rosario —ubicada en el Municipio de Bello—. En el siguiente cuadro, encontramos la relación electoral de los diputados de dicha comisión respecto a las votaciones en los Municipios de Guadalupe y Bello.

Cuadro No 10. Propuestas de Inversión en 2010

Diputado	Municipio	2007	%	2011	%
Jhon Jairo Cardona	Guadalupe	2	0,1	N.P.	
	Bello	15369	78,37	N.P.	
Rubén Darío Naranjo	Guadalupe	0	0	1	0,007
	Bello	637	6,74	369	2,67
Jairo Velásquez	Guadalupe	85	0,47	N.P.	
	Bello	279	1,56	N.P.	
Rigoberto Arroyave	Guadalupe	3	0,01	28	0,11
	Bello	11873	63,49	6798	27,46
Guillermo Palacio	Guadalupe	0	0	2	0,005
	Bello	346	2,54	1979	5,51

Fuente: Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

N.P: No se Presentó como candidato en las elecciones

De esta manera, los integrantes de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Departamental durante la discusión del primer debate, dejaron como propuestas la destinación de obras específicas para los Municipios de Guadalupe y Bello. Para el primero, electoralmente no es significativo para ninguno de los diputados pero para el segundo, de los 5 integrantes de dicha comisión, 3 de ellos tienen concentraciones en su votación como Jhon Jairo Cardona del Partido Conservador, quien obtuvo en 2007 el 78,37% de su votación en el Municipio de Bello. Sin embargo, el diputado Riogoberto Arroyave, del Partido Liberal, descendió en su votación en el Municipio de Bello, mientras que Guillermo Palacio aumentó su caudal electoral en dicha localidad. Así que, se puede interpretar por los tres miembros de la comisión descritos anteriormente, el interés electoral de incluir partidas presupuestales para el Municipio de Bello.

Reflexión final

A partir de la distribución política del gasto público por parte de la Asamblea Departamental de Antioquia en las discusiones de los proyectos de presupuesto de 2003 a 2011 —comprobadas en las actas de las sesiones plenarias—, se puede observar que no es constante la focalización de gasto público por parte de los diputados con propuestas para destinar inversión específica en subregiones o municipios en las discusiones para la aprobación de los proyectos de ordenanza – Presupuesto -. La mayoría de los que han tenido intereses de obtener una partida presupuestal, han aumentado en votación o la

concentración electoral en una determinada subregión o municipio en relación a la votación total obtenida.

De igual forma, las reformas políticas de 2003 y 2009 con la Ley 974 de 2005, adoptaron la actuación en bancada de los partidos políticos en las corporaciones públicas de elección popular; con lo cual se evidencia de que en el período 2004 a 2011 no se tuvo propuesta colectiva por partido político alguno, respecto a la inversión pública en los proyectos de presupuesto y de planes de desarrollo. Lo que evidencia que es una muestra de la debilidad organizativa de los partidos políticos a nivel departamental para la acción colectiva en las propuestas de inversión y gasto público regional.

Por otra parte, es de resaltar que en las sesiones plenarias se comprueba la poca participación del Gobierno Departamental en las discusiones de los proyectos de ordenanza del presupuesto y de planes de desarrollo. Dado que en una democracia representativa, el Ejecutivo a través de sus secretarios debe defender y explicar en las plenarias los proyectos de iniciativa del gobierno, con lo cual se explicaría porque los proyectos de presupuesto fueron aprobados por mayorías. En ese sentido, el Gobierno no tuvo la necesidad de defender sus proyectos porque cuenta con una mayoría para aprobarlos.

La investigación demuestra la poca discusión de los proyectos de gasto público sobre el presupuesto de inversión en el Departamento de Antioquia; además, evidencia la aprobación mayoritaria por parte de los diputados a los respectivos proyectos, la debilidad de los partidos políticos con representación en la corporación para presentar propuestas colectivas y que las propuestas para destinar inversión específica, en la mayoría de los

casos estuvieron permeadas por un interés electoral por parte de los diputados y las propuestas de destinar inversión específica para la mayoría de los casos existía un interés electoral por parte de los diputados.

Referencias Bibliográficas

Fuentes Primarias

Archivo

Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (A.A.D.A.). Medellín-Colombia.
Sección de Actas.

Acta No 19 de Noviembre 12 de 2003, Sección de Actas, Caja 78.

Acta No 19 de Noviembre 10 de 2005, Sección de Actas, Caja 84.

Acta No 20 de Noviembre 12 de 2005, Sección de Actas, Caja 84

Acta No 19 de Noviembre 10 de 2006, Sección de Actas, Caja 89.

Acta No 20 de Noviembre 15 de 2006, Sección de Actas, Caja 89.

Acta No 20 de Noviembre 14 de 2006, Sección de Actas, Caja 94.

Actas de la comisión de presupuesto de 2007. Sección de Actas, Caja 94.

Acta No 20 de Noviembre 13 de 2007, Sección de Actas, Caja 98.

Acta No 21 de Noviembre 14 de 2007, Sección de Actas, Caja 98.

Acta No 19 de Noviembre 12 de 2008, Sección de Actas, Caja 103.

Acta No 20 de Noviembre 13 de 2008, Sección de Actas, Caja 103.

Acta No 5 de Octubre 13 de 2009, Sección de Actas, Caja 107.

Acta No 18 de Noviembre 11 de 2009, Sección de Actas, Caja 108.

Acta No 19 de Noviembre 12 de 2009, Sección de Actas, Caja 108.

Acta No 18 de Noviembre 10 de 2010, Sección de Actas, Caja 111.

Acta No 19 de Noviembre 11 de 2010, Sección de Actas, Caja 111.

Acta No 20 de Noviembre 11 de 2011, Sección de Actas, Hojas Sueltas

Acta No 21 de Noviembre 15 de 2011, Sección de Actas, Hojas Sueltas

Documentos Oficiales

Colombia. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza No 18 de 2004, Reglamento Interno de la Asamblea Departamental.

Colombia. Congreso de la República (2003). Acto Legislativo No 01 de 2003. Diario Oficial No. 45.237. Recuperado el 21 de octubre de 2012
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2003.html

Colombia. Congreso de la República (2005). Ley 974 de 2005. Diario Oficial No. 45.980. Recuperado el 25 de octubre de 2012
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0974_2005.html

Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo No 01 de 2009. Diario Oficial No. 47.410. Recuperado el 25 de octubre de 2012
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2009.html

Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). DVD de Estadísticas Electorales 1997-2011.

Fuentes Secundarias

Cox, Gary y Scott Morgenstern, 2001, “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”. Desarrollo Económico Vol. 41, No. 163 , pp. 373-393. Recuperado el 27 de Diciembre de 2012 <http://www.jstor.org/stable/3456006>

Holguín Castillo, Jimena, 2006. “La reforma de 2003: la tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano” En La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá D.C, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, LSE.

Ossa, Juan Pablo, 2006, “El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá”. Colombia Internacional, No 64, pp. 182-191. Recuperado el 28 de octubre de 2012 <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/107/view.php>

Pachón, Mónica, 2003, “Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature rules, and Interactions with the Executive”. Ponencia en LASA. Recuperado el 13 de noviembre de 2012 <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/PachonBuitragoMonica.pdf>

Roth Deubel, André Noel, 2007, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C, Ediciones Aurora

Vélez, Cristina, Juan Pablo Ossa y Juan Pablo Montes, 2006, Y se hizo la reforma. Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003.. La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, LSE.

Anexo No 1. Funciones de las Asambleas Departamentales en Colombia

Norma	Artículo	Funciones
--------------	-----------------	------------------

<p>Constitución Política de Colombia, 1991</p>	<p>303</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. 4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos. 6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias. 7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. 8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. 9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales. 10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley. 11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental. 12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley. <p>Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.</p> <p>Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.</p> <p>13 Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurren a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurren, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</p> <p>14 Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.</p>
------------------------------------------------	------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Decreto-Ley 1222 de 1986	60	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento. 2. Fijar a iniciativa del gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales. 3. Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento, y que no correspondan a la Nación o a los municipios. 4. Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley. 5. Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo. 6. Crear, a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales conforme a las normas que determine la ley. 7. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales, las que decreten cesiones de bienes y rentas del departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador. 8. Organizar la contraloría departamental y elegir contralor para un período de dos años. 9. Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal. 10. Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas. 11. Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes.
--------------------------	----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------