



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Relaciones político-electorales en la asignación del gasto público de
Antioquia, 2004-2011.**

Hernán David Jiménez Patiño

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Departamento de Ciencia Política
Medellín, 2015**

**Relaciones político-electorales en la asignación del gasto público de Antioquia,
2004-2011.**

Trabajo final para optar al título de Magíster en Estudios Políticos

Hernán David Jiménez Patiño

Director: PhD, Renzo Ramírez Bacca.

Codirector: PhD, Alexander Betancourt Mendieta.

Línea de investigación: gestión, administración y políticas públicas.

Grupo de Investigación: Historia, Trabajo, Sociedad y Cultura.

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Departamento de Ciencia Política
Medellín, 2015**

A mi madre Dora Estella (Q.E.P.D), por darme la vida, amor, consejos, regaños y educación; aunque no está en cuerpo para disfrutar este triunfo, siempre fue mi apoyo en todos los sentidos.

Agradecimientos

Este trabajo es fruto al apoyo constante de mis padres Dora y Hernán, y de mi esposa Angélica, ellos son el soporte moral y económico permanente, para culminar satisfactoriamente la tesis de maestría.

Al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) y a la Universidad Nacional de Colombia, por el sostenimiento financiero y respaldo institucional en estos dos años en su programa Jóvenes Innovadores e Investigadores.

En la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, mi gran reconocimiento al Docente Renzo Ramírez Bacca, quien en calidad de Director-tutor, y gracias a su orientación y confianza decidida, me brindó toda su asesoría y disponibilidad, al igual que su respaldo en una temática poco estudiada en la ciudad y el país. Al Decano de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas Yobenj Chicangana Bayona, por la ayuda económica para los desplazamientos internacionales a México para compartir e intercambiar experiencias académicas e investigativas. Al Grupo de Investigación Historia, Sociedad y Cultura, sus críticas y observaciones en el Seminario Interno, permitieron consolidar el diseño del proyecto de tesis. Al personal administrativo y asistencial de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión, y del Área Curricular de Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad, por su paciencia para tramitar todas las solicitudes académicas y de apoyo financiero.

En México, mis agradecimientos a José Antonio Sevilla, su hospitalidad para intercambiar experiencias y trabajos en Bogotá y Ciudad de México; su disponibilidad para realizar revisiones a resultados preliminares durante la ejecución del proyecto. A la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, por brindarme albergue para realizar una pasantía de investigación con la tutoría del Licenciado Alexander Betancourt Mendieta en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Durante mi permanencia en San Luis Potosí, resaltó las discusiones con mi compañero Alexander Londoño Uriza, nos hacíamos críticas constructivas a las tesis de ambos desde la historia y la ciencia política.

En Antioquia, agradezco a la Asamblea Departamental al abrirme las puertas para consultar las actas de las sesiones plenarias de 2004 a 2011, durante varios meses. Al Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Infraestructura Física y Secretaría de Salud de la Gobernación de Antioquia por responder de forma oportuna y diligente a mis solicitudes de información sobre los municipios de Antioquia.

En Bogotá, reconozco la forma oportuna del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y Departamento Nacional de Planeación (DNP) para suministrarme la base de datos con información social, demográfica y fiscal de los municipios de Antioquia; y dar respuesta a todas mis peticiones vía escrita o web. Al Docente Jorge Iván González Borrero de la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, por compartir su base de datos sobre el índice de ruralidad para los municipios de Antioquia.

Diré algunas personas por su acompañamiento durante todo este proceso: Mg. Claudia Medina Palacios, sin su asesoría cuantitativa no hubiera avanzado en la culminación de la tesis; y a Emilia Simison, por su ayuda bibliográfica para comprender la política distributiva en América Latina. A los que no cité, pero que estuvieron conmigo en todo este tiempo y a mis compañeros de maestría.

Un agradecimiento especial, a todos aquellos que sacaron minutos y hasta horas de su tiempo para hablarme de sus experiencias en la actividad política a nivel local y regional; sin ellos, no sería posible interpretar la realidad.

Finalmente, agradezco a todos mis familiares y amigos por su calor humano y felicidad cuando inicié la maestría, el camino para mi especialización y formación investigativa como si fuera una alegría colectiva.

Contenido

Lista de Tablas	10
Lista de Figuras.....	12
Lista de Gráficos	13
Abreviaturas.....	14
Resumen.....	16
Introducción	19
I. <i>Problema de Investigación.</i>	19
II. <i>Estado del Arte.</i>	20
III. <i>Justificación.</i>	33
IV. <i>Objetivos.</i>	34
V. <i>Marco Conceptual.</i>	35
VI. <i>Metodología.</i>	38
VII. <i>Estructura del texto.</i>	40
VIII. <i>Advertencias.</i>	41
 Capítulo 1.....	 42
Caracterización institucional, económica y política de Antioquia.	
 1.1. Marco institucional.	 42
1.1.1. <i>El Estado a nivel departamental y municipal.</i>	44
1.1.2. <i>Competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno.</i>	47
1.1.3. <i>Estructura financiera de las entidades territoriales.</i>	49
1.1.4. <i>El Proceso Presupuestal.</i>	53
1.1.5. <i>Las Transferencias Intergubernamentales.</i>	56
1.1.6. <i>Inversión Departamental.</i>	60
1.1.7. <i>Inversión Municipal.</i>	61
1.1.8. <i>Clasificación de las entidades territoriales.</i>	62
1.1.9. <i>Planes de Desarrollo.</i>	66
1.1.10. <i>Antioquia y su distribución subregional y municipal.</i>	70
1.2. Economía	71

1.3.	Población.....	74
1.4.	Política regional.	76
1.4.1.	<i>A nivel nacional.</i>	76
1.4.2.	<i>Mapa político regional.</i>	78

Capítulo 2..... 87

Debates sobre inversión y presupuesto público en el departamento de Antioquia: ¿discusión o priorización?

2.1.	Funcionamiento de la Asamblea Departamental de Antioquia.....	88
2.2.	Datos.	90
2.3.	Control de las Mesas Directivas.....	94
2.4.	Partidos Políticos en la discusión sobre la inversión pública.....	96
2.5.	Los debates sobre el Presupuesto.....	99
2.5.1.	<i>Problemas.</i>	99
2.5.2.	<i>Posiciones del Gobierno Departamental.</i>	102
2.5.3.	<i>Regionalización del gasto público.</i>	107
2.6.	Debates sobre los Planes de Desarrollo y su relación electoral.	112
2.6.1.	<i>Problemas.</i>	112
2.6.2.	<i>Posiciones del Gobierno departamental.</i>	114
2.6.3.	<i>Regionalización del gasto público.</i>	114

Capítulo 3..... 123

Distribución del Gasto Público en Antioquia, 2008-2011: a debate por sus protagonistas.

3.1.	La representación de las regiones.	124
3.2.	Las redes de lobby político.	130
3.3.	Denuncias de los Copartidarios del Gobierno departamental.	133
3.4.	La otra mirada desde la coalición, sobre irregularidades del gobierno departamental.	134
3.5.	Las denuncias de la oposición al gobierno departamental sobre los usos político-electorales de la inversión estatal.....	135
3.6.	La movida política de la oposición.	137
3.7.	La Misión de Observación Electoral (MOE) en Antioquia.	138
3.8.	El control a los recursos públicos.	140

3.9. El control fiscal cuestionado.....	144
Capítulo 4.....	148
Estrategias distributivas de la inversión pública en Antioquia, periodo 2004-2011.	
4.1. Estrategia empírica.....	149
4.1.1. <i>Hipótesis</i>	152
4.1.2. <i>Datos</i>	154
4.2. Estadística descriptiva.....	157
4.3. Resultados.....	161
Conclusión	168
Referencias.....	171
Anexo. Funciones de las Asambleas Departamentales en Colombia.....	193

Lista de Tablas

Tabla 1-1.	Mecanismos de participación ciudadana de Colombia.....	46
Tabla 1-2.	Funciones de los niveles de Gobierno en Colombia.....	47
Tabla 1-3.	Normatividad de la descentralización fiscal.....	50
Tabla 1-4.	Fases del Proceso Presupuestal Territorial.....	54
Tabla 1-5.	Ingresos de Departamentos y Municipios.....	55
Tabla 1-6.	Distribución del SGP para las entidades territoriales.....	58
Tabla 1-7.	Función principal de los Municipios.....	61
Tabla 1-8.	Clasificación de los Departamentos.....	62
Tabla 1-9.	Clasificación de los Municipios.....	64
Tabla 1-10.	Categorización de los Municipios de Antioquia.....	65
Tabla 1-11.	Estructura Estratégica del Plan Departamental de Desarrollo de Antioquia. Periodo 2004-2007: “Antioquia nueva, un hogar para la vida”.....	67
Tabla 1-12.	Plan Departamental de Desarrollo de Antioquia. Periodo 2008-2011: “Manos a la obra: Antioquia para todos”.....	68
Tabla 1-13.	Planes Plurianuales de Inversión, departamento de Antioquia. Periodo 2004-2011.....	69
Tabla 1-14.	Economía subregional del departamento de Antioquia.....	72
Tabla 1-15.	Participación regional en la economía colombiana.....	73
Tabla 1-16.	Desarrollo demográfico de Antioquia, periodo 1985-2010.....	74
Tabla 1-17.	Municipios con mayor % de NBI.....	75
Tabla 1-18.	Índice de Concentración de la Tierra Rural en Antioquia 2006-2011.....	76
Tabla 1-19.	Senadores de mayor votación en Antioquia, periodo 2002-2010.....	77
Tabla 1-20.	Distribución de curules para la Cámara de Representantes por Antioquia.....	78
Tabla 1-21.	Alcaldes de Medellín y Gobernadores de Antioquia, periodo 2001-2015.....	78
Tabla 1-22.	Coaliciones del Uríbismo, periodo 2003-2007.....	80
Tabla 1-23.	Distribución de Curules por partido.....	81
Tabla 1-24.	Número Efectivo de Partidos (NEP).....	83
Tabla 1-25.	Control de Alcaldías por partido político, periodo 2004-2011.....	84
Tabla 2-1.	Comisiones de la Asamblea Departamental de Antioquia.....	89
Tabla 2-2.	Sesiones Plenarias sobre Presupuesto en la Asamblea Departamental de Antioquia.....	91
Tabla 2-3.	Sesiones Plenarias sobre el Plan de Desarrollo en la Asamblea Departamental de Antioquia.....	92

Tabla 2-4. Control de la Presidencia de la Asamblea Departamental de Antioquia, periodo 2003-2011.....	94
Tabla 2-5. Problemas identificados por los Diputados en las Sesiones Plenarias, periodo 2003-2007. ..	99
Tabla 2-6. Problemas identificados por los diputados en las sesiones plenarias, periodo 2008-2011...	101
Tabla 2-7. Resultado de las votaciones de los Proyectos de Presupuesto para Antioquia.	103
Tabla 2-8. Discusión del Proyecto de Presupuesto, periodo 2003-2011.....	106
Tabla 2-9. Votación total de Diputados con propuestas de inversión específica, periodo 2003-2010...	107
Tabla 2-10. Propuestas de inversión específica de diputados y su relación electoral.	108
Tabla 2-11. Propuesta de Inversión para 2007.....	109
Tabla 2-12. Propuestas de inversión para 2008.	110
Tabla 2-13. Propuesta de inversión para 2010.....	111
Tabla 2-14. Problemas identificados por los Diputados en 2004 y 2008.....	113
Tabla 2-15. Votaciones del proyecto de Plan de Desarrollo 2004 y 2008.....	114
Tabla 2-16. Propuestas de inversión específica en los debates del Plan de Desarrollo.	115
Tabla 2-17. Votación de los Diputados de la Comisión del Plan de Desarrollo en 2004.	117
Tabla 2-18. Votación de Diputados con propuestas de inversión específicas en 2004.....	118
Tabla 2-19. Votaciones de Diputados con propuestas de inversión específica en 2008.....	119
Tabla 3-1. Representantes a la Cámara por Antioquia 2006-2010, y su relación con el Gobierno Nacional.....	127
Tabla 3-2. Senadores antioqueños de 2006-2010, y su relación con el Gobierno Nacional.....	128
Tabla 3-3. Publicaciones periódico el Mundo en relación con la Contraloría General de Antioquia, 2008-2012.....	141
Tabla 3-4. Eficiencia de la Contraloría General de Antioquia para el control de los recursos públicos.	143
Tabla 4-1. Variables establecidas para el presente estudio.....	150
Tabla 4-2. Variables, indicadores y medidas del modelo de estrategias distributivas.....	155
Tabla 4-3. Aplicación de variables al periodo 2004-2007.....	157
Tabla 4-4. Aplicación de variables al periodo 2008-2011.....	159
Tabla 4-5. Resultados para las Hipótesis 1 y 3.....	161
Tabla 4-6. Resultados para la Hipótesis 2.....	163
Tabla 4-7. Resultados del Modelo Probit aplicado a las Hipótesis 4 y 5.....	164

Lista de Figuras

Figura 1-1. Distribución territorial del departamento de Antioquia.....	71
Figura 2-1. Propuesta de Red de lobby político.....	131
Figura 3-1. Variables de Estrategias Distributivas.....	151

Lista de Gráficos

Gráfico 3-1. Regionalización de la Inversión Nacional (en billones de pesos).	125
---	-----

Abreviaturas

AADA:	Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia.
AGR:	Auditoría General de la República.
COMFIS:	Consejo Municipal de Política Fiscal.
CODFIS:	Consejo Departamental de Política Fiscal.
BDH:	Bono para el Desarrollo Humano.
COLESA:	Cooperativa Lechera del Suroeste Antioqueño.
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DAPARD:	Departamento Administrativo de Prevención de Desastres.
DNP:	Departamento Nacional de Planeación.
ET:	Entidades Territoriales.
FONCODES:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.
IDEA:	Instituto para el Desarrollo de Antioquia.
IDH:	Índice de Desarrollo Humano.
IPC:	Instituto Popular de Capacitación.
IR:	Índice de Ruralidad.
MANÁ:	Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia.
MOE:	Misión de Observación Electoral.
MFMP:	Marco Fiscal de Mediano Plazo.
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas.
NEP:	Número Efectivo de Partidos.
PAC:	Programa Anual Mensualizado de Caja.
PGN:	Procuraduría General de la Nación.

- PIB:** Producto Interno Bruto.
- POAI:** Plan Operativo Anual de Inversiones.
- PNIP:** Plan Nacional de Inversiones Públicas.
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RNEC:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Resumen

El objetivo de esta tesis de maestría, es analizar las dinámicas de distribución del gasto público en Antioquia entre 2004-2011, y así establecer cómo han sido las políticas distributivas con el fin de comprender la calidad de la democracia y las instituciones políticas a nivel subnacional en el sistema político colombiano, dado que se estudian dos períodos de gobiernos de dos partidos políticos diferentes. Asimismo, este trabajo se realiza con base en las propuestas de *pork barrel* y *distributive politic* en la ciencia política y la economía política anglosajona; su vez, se agrega el análisis cualitativo de fuentes primarias. Para el trabajo, se construyó una base de datos con información electoral, económica, demográfica, política y electoral de los 125 municipios del departamento en la parte cuantitativa, con la utilización de la regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios y modelo Probit para la comprobación de hipótesis; y en lo cualitativo, con datos de las actas de la Asamblea Departamental de Antioquia sobre propuestas de inversión de los Diputados. Los resultados, evidencian la ausencia normativa para la asignación de inversión por cofinanciación, por parte del Gobernador de Antioquia, a los municipios; una relación de superioridad del Ejecutivo con la Asamblea Departamental, sumado a la debilidad institucional regional en relación con las denuncias en los órganos de control y en el control político. Las estrategias distributivas, revelan la asignación presupuestal de inversión del gobernador entre 2004-2007 a los municipios donde perdió las elecciones como un mecanismo para conquistar votantes, y en el período 2008-2011 se invirtió más en los municipios donde el Gobernador ganó las elecciones, como una estrategia de premiar a los electores leales.

Palabras Clave: elecciones, distribución política, Asamblea Departamental, gasto público

Abstract

The objective of this master thesis is to analyze the dynamics of distribution of public expenditure between 2004-2011 in Antioquia, and to establish the distributive politics in order to understand the quality of democracy and political institutions at the subnational level in the Colombian political system, since two periods of governments of two different political parties are studied. Also, this work is done on the basis of the proposals of pork barrel and distributive politic in the Anglo-Saxon political science and political economy; in turn, the qualitative analysis of primary sources added. For work, it built a database with electoral, economic, demographic, political and electoral information of the 125 municipalities in the department in the quantitative part, with the use of linear regression OLS and Probit model for testing hypothesis; and qualitatively, with details of the minutes of the Departmental Assembly of Antioquia on investment proposals of Deputies. The results demonstrate the absence rules for the allocation of investment financing, by the Governor of Antioquia to municipalities; a relationship of superiority of the Executive with the Departmental Assembly, joined the regional institutional weakness in relation to the allegations in the supervisory institutions and political control. The distributional strategies reveal the investment budget allocation governor between 2004-2007 to the municipalities where they lost the elections as a means to win voters, and in 2008-2011 invested more in municipalities where the governor won the election, as a strategy to reward core voters

Keywords: elections, distributive politics, Departmental Assembly, public expenditure

Introducción

I. Problema de Investigación.

La “distribución política” de recursos públicos es objeto de estudio por parte de la economía política y la ciencia política, de modo especial, en Estados Unidos y Europa. Esta problemática, es tratada para determinar los usos del gasto público a partir del análisis estadístico y la relación entre variables electorales, sociales y económicas.

Las elecciones son objeto de análisis porque sus resultados permiten comparar la inversión y los votos obtenidos por un partido político en una determinada circunscripción electoral. En Colombia, los estudios no profundizan sobre el nivel regional sino que se enfocan al estudio del congreso y las elecciones nacionales, para analizar la incidencia de la inversión pública y los resultados electorales; y, en otras perspectivas, desarrollan enfoques en torno al clientelismo político.

Esta tesis, se propone responder a la pregunta: ¿Cómo es la “distribución política” del gasto público en el departamento de Antioquia? El objetivo es analizar los procesos de distribución del presupuesto regional en los municipios y la priorización del gasto público en la Asamblea Departamental de Antioquia durante el período 2004-2011. Lo anterior, porque se tiene en cuenta sólo la inversión ejecutada del nivel departamental al nivel municipal. El marco temporal propuesto es importante porque identifica dos gobiernos con diferentes afiliaciones políticas y porque, anterior a éstos, no se cuenta con datos sobre inversiones ejecutadas a nivel municipal. En consecuencia, se consideran los resultados electorales, indicadores socio-económicos y la

inversión efectuada de cofinanciación por parte de la entidad departamental, además de utilizar fuentes oficiales y el modelo de los *core voters–swing voters*, como técnica de análisis estadístico.¹

II. Estado del Arte.

La distribución política de recursos públicos es un tema tratado principalmente en Estados Unidos² y Europa, por lo que a continuación se hace un balance sobre los estudios respecto a los cuerpos legislativos, *core or swing voters* (votantes centrales y votantes indecisos), los programas sociales con fines políticos, el nivel subnacional, las relaciones ejecutivo-legislativo y el papel del gobierno central en la asignación de recursos públicos.

En el plano de los estudios sobre los parlamentos y/o congresos de las democracias occidentales, se destaca el trabajo de Milligan y Smart (2005) en torno a la utilización de fondos de desarrollo en dos regiones de Canadá con beneficio electoral. Los resultados demuestran la asistencia de agencias de desarrollo en las regiones en este país, y explican la incidencia de factores políticos en el parlamento, porque se encuentra que el gasto depende de afiliaciones partidistas, experiencia legislativa y antigüedad de los legisladores para las regiones. Así, que en el sistema político canadiense -por su característica del sistema de partidos, la disciplina y cohesión de los líderes de partido y parlamentarios-, la negociación con el Ejecutivo es de forma colectiva y no individual. El resultado se evidencia según lo encontrado por los autores respecto al gasto público

¹ En la ciencia estadística, el Modelo de Regresión Lineal de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) permite establecer vínculos y correlaciones entre dos o más variables, y siempre se tendrá una variable dependiente. La regresión permite establecer la relación funcional entre variables, y la correlación explica la intensidad de la relación entre las variables. Un mayor énfasis será expuesto en la parte metodológica del proyecto.

² El trabajo de Wright (1974), por ejemplo, permite ver como el Partido Demócrata, durante la década 1930 controla el poder político en EE.UU., así como su permanencia estuvo a la par de la expansión del gasto público federal en los Estados con la creación de programas y agencias federales.

y la distribución política, que depende a nivel de partido y en medida del legislador. De acuerdo con el estudio, se ofrecen perspectivas para el análisis de las relaciones ejecutivo-legislativo en las decisiones de inversión pública regionalizada a favor de los parlamentarios.

Por otra parte, Lazaruz y Reilly (2010) estudian el Congreso de Estados Unidos, y constatan la relación entre la distribución y los miembros del congreso americano, señalando así que los demócratas utilizan más el *pork barrel* (intercambio político) con proyectos de gasto y los republicanos se benefician de los pasivos contingentes³ destinados a las entidades privadas que se benefician por el riesgo asumido por la Tesorería Federal para el pago de las obligaciones de las empresas. Asimismo, Danemark (2000) estudia la acción colectiva del parlamento australiano, los miembros de un partido político con representación en el parlamento, su interés colectivo mediante el uso de la inversión en fondos federales en este país, lo cual trae consigo éxitos a nivel partido por encima de intereses individuales de los parlamentarios en las elecciones. El uso del gasto público antes de las elecciones, como señala Eslava (2006), es una forma de manipulación electoral.

Sobre la tasa de reelección de los legisladores, Grossman (1994) estudia la relación que tienen los legisladores de 49 de los 50 Estados estadounidenses, en la búsqueda de su reelección buscando mayor inversión para sus distritos electorales. Su modelo estadístico de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios y correlaciones con variables políticas, económicas y de control de su investigación, justifica que los legisladores busquen su reelección y bajo ese objetivo se hacen las transferencias a los Estados por parte del Gobierno Federal. Así mismo, Stein y Bickers (1994)

³ Obligaciones que asumen las empresas por hechos pasados, por ejemplo: una demanda laboral.

concluyen lo mismo sobre la utilización de *pork barrel* y los márgenes de reelección de los congresistas en sus distritos electorales.

A su vez, Levitt y Snyder (1995) estudian al Partido Demócrata en EE.UU. y encuentran la relación entre el gasto y el número de votos obtenido por un partido político (Demócrata) en un determinado período de tiempo. Evidencian también, que existe una predicción en el gasto público con criterios políticos porque al mismo tiempo que se incrementa la transferencia de recursos a un territorio, aumenta o se mantienen los votos a un determinado partido político. En el estudio del comportamiento de los legisladores y no de los partidos, Levitt y Poterba (1999) estudian el *pork barrel* en los legisladores (antigüedad, región, comité al que pertenecen); y encuentran que existe una relación entre los Estados con representación de congresistas demócratas y que crecieron económicamente durante el periodo de estudio 1953-1990. Una conclusión ubicada en el modelo de análisis no partidista porque estudia el comportamiento del legislador. Descubren, asimismo, que no existe relación y asociación de variables como antigüedad, la competencia política estatal y la distribución geográfica de los fondos federales.

En la fuerza de los partidos políticos y su orientación hacia la distribución política, Primo y Snyder (2010) demuestran que los partidos fuertes están menos obligados a obtener gasto federal en sus distritos electorales por medio de proyectos, que los partidos débiles, los cuales necesitan aumentar el gasto federal para obtener los votos.

Sobre el congreso colombiano, se tienen trabajos de Ingall y Crips (2001), quienes estudian la política colombiana desde el Congreso de la República y el intercambio político a través del *pork*

barrel de los legisladores. Ofrecen explicaciones importantes sobre los estilos políticos y electorales de los congresistas colombianos para el año 1999 por medio de encuestas. El principal resultado obtenido, es que la mayoría se preocupaba por sus regiones y su trabajo político estaba encaminado a obtener la votación por medio de beneficios, en pocas palabras, de *pork barrel* asociado a clientelismo.

En la misma línea de trabajo, Ingall y Crips (2002) en un análisis sobre el Senado de la Republica -que según la Constitución de 1991 es de circunscripción nacional-, buscan una representación general sobre lo regional y muestran cómo los senadores siguen representando regiones específicas donde concentran su votación. Los autores investigan la concentración y dispersión electoral de los senadores, con el fin de explicar los estilos políticos de cada uno respecto a las regiones dónde concentran su votación y las iniciativas de *pork barrel* que pueden tener para beneficiar a sus departamentos electores. De igual forma, Crisp y Desposato (2004) estudian el comportamiento de los senadores colombianos y sus viajes los fines de semana, que tienen como objetivo conservar o ampliar el contacto con sus electores y la lealtad electoral; los viajes son utilizados para la búsqueda de votos en período de elecciones y en períodos no electorales para mantener su base política y se supone que por la concentración electoral en la votación de los senadores, tienen incentivos para el *pork barrel* con el Gobierno Nacional a partir de la búsqueda de inversión pública en su región que domina electoralmente o que tiene una base electoral.

Al igual, Ames (2000) muestra las influencias del Ejecutivo en el manejo de programas estatales para buscar respaldo legislativo en los diputados ofreciéndoles *pork barrel* para sus

distritos electorales. Este estudio, es aplicado al *pork barrel* bajo las relaciones e interacciones entre la Rama Ejecutiva-Legislativa en la búsqueda de respaldo legislativo para las iniciativas del gobierno a cambio de inversión en los distritos electorales o regiones donde los parlamentarios tienen aceptación electoral.⁴

En la focalización del gasto público por parte del Congreso, con la aprobación del Gobierno Nacional, se estudia el poder de una región para definir la inversión. En el estudio de Galvis, Medina y Pallares (2009), se analiza el gasto público focalizado en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) colombiano. Los autores, mediante los índices de poder de Shapley-Shubick (1954) y Banzhaf (1965)⁵, con la teoría de juegos, especialmente en la economía política y la ciencia política, evidencian que en el sistema político colombiano el peso (político, económico y electoral) de una región con mayor representación en el Congreso, obtiene mayor inversión frente a las demás que se encuentran poco representadas en las Comisiones Económicas para la aprobación del PNIP y del Presupuesto General de la Nación.

Los trabajos sobre las legislaturas y congresos, se concentran en los estudios a nivel federal o nacional, que metodológicamente no se encuentra planteado en nuestra pregunta de investigación por la inexistencia de congresos departamentales o municipales en las instituciones territoriales, así como tampoco investigar sobre agencias de desarrollo regional por la inexistencia de éstos en la región estudiada. Sin embargo, la elaboración de indicadores políticos como el peso político de

⁴ Para el objeto de estudio planteado, sería importante revisar las actas de los proyectos de presupuesto de cada vigencia fiscal aprobados en la Asamblea Departamental de Antioquia entre 2003-2011, y las actas de los proyectos de planes de desarrollo en 2004 y 2008 en la misma corporación.

⁵ El índice de poder de Shapley y Shubick (1954) analiza el comportamiento de las votaciones de una determinada coalición, en este caso oscila entre cero (0) y uno (1); cuando el índice se acerca al valor uno (1) significa que la coalición determina el resultado de la votación. Por su parte, el índice de Banzhaf (1965) consiste en la teoría de juegos cooperativos, donde se muestran las posibles coaliciones ganadoras al momento de la votación.

un partido en un municipio permite elaborar un indicador para comprender las relaciones político-electorales del gasto.

Por el contrario, en los estudios sobre los *core or swing voters* (votantes centrales y votantes pivotaes) se tienen los modelos de votantes leales o centrales *core voters* propuestos por Cox y McCubbins (1986) y Cox (2009), estos trabajos permiten ver la utilización del gasto público por medio de las transferencias que se hacen a los Estados⁶, donde los políticos tienen más aceptación y afinidad con los votantes, y con el fin de asegurar lealtad en la elección con un modelo de regresiones y correlación entre las variables y el equilibrio de Nash⁷. El modelo propuesto, ofrece una hipótesis de que el gasto público es focalizado con criterios político-electorales para asegurar lealtad electoral y pagar el beneficio por medio de la expansión del gasto público en un determinado territorio a cambio de votos; este trabajo, permite identificar si un político o partido en el gobierno beneficia con mayor inversión a su distrito electoral dónde ha obtenido el triunfo.

En otra perspectiva, se encuentra el modelo de *votantes pivotaes* o no leales de Dixit y Londregan (1996), y Lindbeck y Weibull (1987). El esquema de análisis señala que los distritos electorales con mayor importancia en votantes y con disponibilidad de cambiar opción electoral, y sin afinidad ideológica por un partido político, recibirán transferencias mayores porque lo que busca el Gobierno es hacer inclinar a este grupo de votantes del distrito electoral para las elecciones. El modelo propuesto busca analizar la redistribución como resultado de la competencia electoral tras ganar y obtener votos en el electorado. Argumentan que los votantes,

⁶ Se refiere a los Estados Unidos de América.

⁷ En la teoría de juegos, el equilibrio de Nash permite entender las estrategias de los jugadores para maximizar sus ganancias, en este caso, las elecciones.

sufragan de acuerdo con las políticas fiscales que los benefician, mostrando la probabilidad de ganar en los distritos electorales con las preferencias del electorado.

Por otra parte, estudios aplicados por Dahlberg y Johansson (2002) señalan cómo el gobierno central de Suecia implementa políticas de asistencia a los gobiernos locales para favorecerse políticamente en las elecciones; igualmente, demuestran cómo en pocos meses se focaliza la mayor inversión en el potencial electoral donde las personas no votan por preferencias ideológicas y partidarias, para obtener un resultado positivo y vencer a los socialdemócratas. Johansson (2003), analiza la aplicación del modelo propuesto por Dixit y Londregan (1998), y Lindbeck y Weibull (1987) sobre los “votantes pivotaes” en 225 municipios de Suecia. Aplicando el modelo estadístico y la utilización de encuestas, encontró que estadísticamente no es significativo el *pork barrel*, pero las encuestas realizadas permiten ver que la inversión tiene como fin las poblaciones con mayor potencial electoral; en pocas palabras, donde se obtienen los votos. Dentro de este contexto, Johansson innova con la inclusión en su metodología de la realización y codificación de encuestas, permitiendo entender el uso del gasto público de una forma cuantitativa con los modelos de *pork barrel*; pero con éstas, encontró posibles determinantes de la inversión estatal como el potencial electoral de un municipio en Suecia.

La investigación de Golden y Picci (2008), muestra los determinantes políticos de la inversión en infraestructura en 92 provincias entre 1957 y 1994 en Italia. El estudio sobre la *distribución política*, propone un nuevo enfoque para su estudio y análisis, de incluir no sólo variables electorales y de inversión pública, sino el sistema electoral y la fuerza del partido a nivel nacional. El objetivo es comprender el comportamiento individual de los legisladores, las facciones de los

partidos, la competencia intrapartidista o interpartidista, con lo cual llegan a una conclusión importante: los congresistas con mayor peso político contarán con mayor inversión en infraestructura para sus provincias, donde tiene sus *votantes leales* o centrales. A lo anterior, Kasara (2007), al estudiar la agricultura en África, ofrece una comprensión de los sistemas políticos de la región y sus gobiernos con déficit de democracia en sus instituciones políticas y representativas, porque el control político de un partido no asegura mayor inversión sino mayores impuestos.

Los *votantes leales y pivotaes*, permiten comprender si los políticos usan el gasto público como mecanismo de distribución política para la búsqueda de futuros votos o para afianzar el respaldo de un grupo de votantes en un determinado municipio. Asimismo, los indicadores políticos para explicar el uso de las transferencias del gobierno son importantes a la hora de sustentar dichas relaciones entre sus diferentes niveles de gobierno; en este caso, entre el nivel departamental (Gobernación de Antioquia) y municipal. De tal forma, que la inclusión de otras variables para explicar la distribución política como el sistema electoral y la fuerza del partido a nivel nacional, permite entender el control partidista en un determinado territorio; y a nivel nacional, la relación de la inversión con el Gobierno Central, con lo cual se hace necesario establecer el color político de cada municipio con su Alcalde, y si el partido político por el cual fue elegido, pertenece al partido político o a la coalición del gobierno departamental.

De otro lado, en los estudios sobre programas sociales con beneficio político o retorno electoral, Coase (2001) estudia el nivel federal y sub-federal de Albania, encuentra que los programas sociales, política social o asistencia social de los Gobiernos, muestra resultados significativos de

cómo se utiliza la inversión en éstos para asegurar un éxito en la población para las elecciones; además, demuestra la intención de los objetivos políticos que tienen los programas sociales para beneficiar a partidos y candidatos en los procesos políticos y electorales. De este modo, el estudio de la política social con relación al beneficio electoral es una temática interesante de investigación, pero por el estudio de caso (los municipios), donde no operan programas sociales propios y autónomos, se desbordan los alcances del problema de investigación.

También, Shady (2000) realiza un estudio al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) en Perú, creado en 1991 por Alberto Fujimori para generar empleo, disminuir la pobreza y crear condiciones de acceso de la población a servicios sociales. El período de estudio, 1991-1995, permite conocer las influencias políticas del Fondo porque aumentaba su gasto en elecciones nacionales y en provincias afines al partido de gobierno según la conquista de nuevos electores, aunque muestra igualmente que se redistribuyeron recursos públicos a las provincias más pobres del país.

De la misma manera, Winters (2010) señala, para el caso de Ecuador, cómo el programa social Bono para el Desarrollo Humano (BDH)⁸, -orientado a la población más pobre-, es usado y asignado con criterios políticos. Tal como lo evidencia el autor, una vez ganada la presidencia en 2006 por Rafael Correa⁹, se empezaron a recompensar las provincias con los mayores bonos del programa para favorecer a sus electores con beneficios sociales y de inversión pública; pero en

⁸ Es un programa de transferencia monetaria dirigido a personas en situación de vulnerabilidad y en pobreza extrema. En la República de Ecuador, se otorgan 50US\$ mensuales a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza. El programa está sujeto a ciertas condiciones en educación y salud, que son establecidas por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social. Ver más en: Cerna (2012, p. 43).

⁹ Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales de Ecuador el 26 de noviembre de 2006 y se posesionó el 15 de enero de 2007, siendo reelegido en 2009 y 2013.

una circunstancia, donde los incrementos fueron mayores después de la elección para el período 2008-2010. De esta forma, Ortega y Penfold-Becerra (2008), al estudiar los programas sociales en Venezuela denominados *misiones*, permiten entender la política social, vía manipulación electoral bajo programas sociales del Gobierno, porque a mayor inversión en bienes particulares a los ciudadanos se trae consigo mayores niveles de votación y aceptación, en vez de otorgar bienes públicos y colectivos. A diferencia de los estudios sobre programas sociales y su beneficio político, Camacho y Conover (2011) estudian la elegibilidad de beneficiarios encuestados del SISBEN¹⁰ en Colombia, y utilizan no sólo los datos de las encuestas y la estadística demográfica, también variables políticas que permiten ver cómo éstas aumentan y cambian de puntaje¹¹ en cinco períodos para elecciones locales (1992, 1994, 1997, 2000 y 2003), encontrando una clara relación entre beneficiarios y políticos como una forma de distribución para obtener resultados electorales a favor de los partidos políticos a nivel local con sus alcaldes.

Por otro lado, a nivel de estudios subnacionales se tiene el trabajo de Mediavilla (2005) quien presenta el efecto de la *táctica política* en la distribución de las transferencias discrecionales entre el Gobierno Provincial y los municipios en Córdoba (Argentina). Se basa en teorías de modelos partidarios y no partidarios. Los resultados advierten que en los determinantes políticos y económicos de la asignación de transferencias a los municipios, lo principal es que algunas teorías propuestas por el autor no son significativas como el modelo de Cox y McCubbins (1986); sin embargo, la teoría Lindbeck y Weibull (1987), y, Dixit y Londregan (1983) representa aspectos importantes sobre la asignación de transferencias a los municipios de la provincia. En el mismo contexto, Paniagua (2009) estudia los criterios políticos en la asignación de transferencias

¹⁰ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

¹¹ El cambio de puntaje de una familia puede determinar si es beneficiario de un programa social del Estado.

discrecionales en las provincias de Buenos Aires y Córdoba (Argentina). Los resultados se presentan, por medio de regresiones múltiples lineales y logístico-binarias, que las transferencias no condicionadas en período pre-electoral; se asignan fondos públicos por parte del partido de gobierno provincial en Buenos Aires, y las transferencias condicionadas, son utilizadas para el mismo fin por el partido de gobierno provincial en Córdoba.

Respecto a los estudios realizados sobre Argentina, es importante diferenciar los tipos de transferencias entre los niveles de gobierno. Para el caso colombiano, existen las transferencias condicionadas (sistema general de participaciones y el sistema general de regalías), que tienen una destinación constitucional y legal específica; así, que estas transferencias no permiten estudiar los usos políticos porque se basa en criterios técnicos (pobreza, índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), (cobertura en educación, cobertura en salud), y por lo tanto, sólo se tendrán en cuenta los valores (monetarios) reportados por las entidades municipales por cofinanciación departamental, que son las inversiones ejecutadas por la Gobernación en una localidad que no corresponden a un mandato constitucional o legal de transferencias con destinación específica.

Los estudios sobre Argentina, ofrecen líneas de trabajo sobre la formulación de indicadores políticos (Paniagua, 2009) para comprender los determinantes políticos en el uso de las transferencias condicionadas por el gobierno provincial aplicando los modelos existentes sobre *pork barrel*, haciendo énfasis en el nivel subnacional, debido a que las investigaciones como la de Mediavilla (2005) se realizaron a nivel nacional y federal. De lo anterior, es un trabajo aplicado a nivel subnacional con base a los postulados metodológicos de los *votantes leales y pivotaes* para el caso subnacional argentino.

En estudios sobre el Gobierno en la utilización del gasto público con objetivos electorales. Mejía, Botero & Rodríguez-Raga (2009) demuestran la importancia del gasto público con fines político-electorales en el sistema político colombiano de modo cuantitativo. Consideran el peso político para apropiación presupuestal del gasto público por fuera de los criterios de población, pobreza y NBI; y electorales en municipios con respaldo electoral, que permita la conservación del poder político. Presentan los usos de apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia 2002-2006, donde analizan los criterios técnicos como ejercicios de priorización en la planeación estratégica y los criterios políticos como mecanismo para mantenerse en el poder. La metodología cuantitativa, mediante un modelo de regresión lineal de cuadrados ordinarios mínimos, presenta que los municipios donde se realizaron consejos comunales, obtuvieron mayores recursos invertidos (un estilo de neopopulismo) y los municipios con alcaldías “no uribistas” también salieron beneficiadas con inversión.

En otra óptica, Nazareno, Stokes y Brussco (2006) muestran los usos del gasto público en Argentina para las elecciones de 1995 y 1999. El estudio sobre dos programas de distribución de recursos estatales, permite encontrar diversos hallazgos en torno al uso del gasto público en municipios gobernados por el partido de gobierno u oposición y sus efectos en las elecciones. Además, de la necesidad de verificar mediante las variables de control (población y pobreza), la existencia de criterios técnicos para la distribución de gasto público, porque no se puede suponer que cualquier inversión del Gobierno Central en las regiones, obedece solamente a criterios políticos y electorales.

En el campo de los ciclos electorales, Eslava (2006) estudia la manipulación electoral vía gasto público y las preferencias fiscales de los votantes en Colombia a nivel local, y en el gobierno nacional entre 1987-2000. Para la autora, existe la suposición del aumento del gasto público para incrementar la probabilidad de los políticos de ser reelegidos o sus partidos en los cargos, lo cual permite comprender los ciclos políticos presupuestarios relacionados entre el gasto público y las elecciones, pero este trabajo profundiza más sobre la época pre-electoral cuando los políticos inician sus campañas -un año y hasta año y medio antes de la elección-, que repercute en la formulación de la política fiscal. Aunque no profundiza en las elecciones de la primera década del año 2000, la producción normativa como la Ley 996 de 2005 sobre las garantías electorales, restringe la contratación por parte de las entidades públicas cuatro meses antes de las elecciones, con lo cual el período pre-electoral sigue siendo interesante para estudiar el comportamiento del gasto público.

Los estudios de *pork barrel* o de *distribución política* en Colombia, no se concentran en el nivel regional en la perspectiva distributiva de la política sino en otros fenómenos como el clientelismo, la corrupción, la captura del Estado,¹² además de ofrecer aproximaciones a la cultura política pero sujeto a las teorías políticas,¹³ problemáticas que no están incluidos en nuestro objeto de estudio. Sin embargo, el clientelismo podría dar elementos para la interpretación sobre posibles relaciones clientelistas y el uso del gasto público, por eso se hace necesario aportar estudios que permitan

¹²Ver: estudios sobre el clientelismo en Colombia desde los años ochenta del siglo XX en Leal Buitrago, F. y Dávila, A. (1990); Ronald Archer (1990); Gutiérrez, (2007); Andrés Dávila y Natalia Delgado (1999 y 2002); Gutiérrez (2010); Gómez Lee, I.D y Céspedes, F. (2011); Escobar (2002); García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. (2010); López (2006 y 2010); Garay (2008); Romero (2011); y Fonseca (2007). Cabe señalar, que algunos como Palacios (1994) plantean el clientelismo como una herencia colonial.

¹³Léase en Quintana (2004, 2006 y 2008).

comprender el uso político del gasto público a nivel regional y local en una perspectiva cuantitativa y cualitativa para una comprensión integral de dicho fenómeno en el sistema político colombiano.

III. Justificación.

La *distribución política* de recursos públicos, es tratada en la bibliografía como la forma en que los políticos o partidos en el poder por medio de las inversiones ejecutadas, obtienen un beneficio electoral en sus distritos electorales o regiones específicas. La mayoría de los trabajos, son realizados con base en información estadística¹⁴ y pocos con información cualitativa (Johansson, 2003).

Los estudios sobre distribución política del gasto público o inversión estatal, se centran a nivel federal o unitario de acuerdo con la organización político-administrativo del Estado¹⁵, ocupándose principalmente de los parlamentos y la Rama Ejecutiva, con lo cual, a nivel regional, no existe en Colombia ninguna investigación al respecto; sólo se cuenta con algunos trabajos en otros países¹⁶. No obstante, en el país sí existen algunos estudios¹⁷, pero no tratan la temática a nivel regional y local, con lo cual se hace importante conocer y comprender las formas y usos del gasto público en

¹⁴Los estudios referenciados en la bibliografía sobre *distribución política* o *pork barrel*, utilizan información estadística.

¹⁵Países como España, Francia e Italia, no son países estrictamente federales ni unitarios, pero consagran en sus constituciones la autonomía territorial y el autogobierno de las regiones. En el caso de Colombia, la Constitución de 1991 estableció la autonomía de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios, Regiones, Provincias y Resguardos Indígenas).

¹⁶Mediavilla (2005); Nazaren; Stokes y Brussco (2006); y Paniagua (2009).

¹⁷Ver: Mejía; Botero y Rodríguez-Raga(2009); Crisp y Ingall (2002); Galvis; Medina y Pallares (2010); y Ingall y Crips (2001).

Antioquia durante el periodo 2004-2011 para aportar nuevos elementos de análisis a los estudios políticos colombianos¹⁸.

La importancia de conocer el cómo ha sido la distribución política del gasto público permite conocer el funcionamiento de la democracia y las instituciones en los procesos de formulación de políticas públicas colectivas en una sociedad como la colombiana. En un medio donde existe la premisa que los políticos o los partidos usan el presupuesto e inversión pública para obtener un beneficio, reconocimiento o aprovechamiento en la escena electoral en el sistema político.

Así, este trabajo propone generar conocimientos sobre la *distribución política* de recursos públicos a nivel regional por la ausencia de estudios e investigación del mismo en el país, que pueden contribuir a futuros análisis comparativos en el ámbito nacional.

IV. Objetivos.

Este trabajo propone analizar las dinámicas de distribución del gasto público en Antioquia entre 2004 y 2011, desde una perspectiva general. Ya, de modo específico y analítico, los determinantes electorales y políticas de la inversión pública y sus relaciones en el caso propuesto, pero sin desatender la descripción del contexto político, social y económico que soportan los planes de desarrollo y la inversión en el ámbito departamental. Lo anterior, en función de la aplicación del

¹⁸En el Departamento de Antioquia y durante el periodo 2004-2011, se identifica el gobierno de dos partidos: el Liberal 2004-2007, y el Conservador 2008-2011.

modelo de los *core voters-swing voters* (votantes centrales-votantes indecisos) en la asignación de la inversión a los municipios antioqueños.

V. Marco Conceptual.

La presente investigación representa un estudio político sobre las instituciones del Estado, en especial, las entidades departamentales; razón por la cual, es necesario determinar ciertos referentes conceptuales y herramientas analíticas a partir de categorías y conceptos tales como el Estado, la Política, el Sistema Político, el Gasto Público y la Distribución Política.

El Estado es un concepto de la democracia moderna (Sabine, 1998), que en términos de este trabajo se define como la organización política, jurídica y administrativa de la sociedad (Naranjo, 1990). Es un conjunto de instituciones con autoridad para regular la vida social, política, económica y cultural mediante normas, y ejerciendo la soberanía. El Estado tiene una relación conceptual con la *Política* (Aristóteles, 2000), entendida como la forma de ejercer el poder orientado a una ideología y a las normas para la toma de decisiones para resolver problemas en una sociedad. De esta manera, el Estado está comprendido como la estructura institucional y la Política como el ejercicio del poder y de la autoridad.

Ya desde una teoría general, *Estado y política* son conceptos para el estudio del régimen y sistema político, lo cual constituye un enfoque útil para el análisis de los procesos políticos (Easton, 1995; Pasquino, 2004). En esta perspectiva, el sistema político es el conjunto de interacciones políticas (Gobierno, Parlamentos, Jueces y Sociedad Civil) compuesto por la

autoridad, el régimen y la comunidad política. El primero, son todas las personas que detentan los cargos públicos en el gobierno; el segundo, representa las normas y procedimientos que regulan las instituciones políticas, o también el conjunto de instituciones con una legitimidad y poder (Vargas, 1998), reconociendo que cada régimen político en los Estados Contemporáneos, se encuentra en la Constitución Política; y el tercero, y último, son los ciudadanos que demandan respuestas a sus necesidades por parte de la autoridad, ambos sujetos al régimen político. De esta forma, para el caso propuesto, se estudia la estructura institucional del Departamento de Antioquia en la Gobernación y la Asamblea Departamental, para así analizar la distribución del gasto y la inversión pública.

En lo que respecta a las *interacciones políticas*, se encuentran los partidos políticos, definidos como una asociación de comunidades (Duverger, 1961), que comparten intereses ideológicos y programáticos en un sistema; así como también, son agrupaciones políticas que compiten por el poder en las elecciones (Sartori, 1997) con la presentación de candidatos y programas para ocupar los cargos de elección popular. En el sistema político, el concepto *coalición* se entiende como las alianzas políticas temporales que establecen los partidos u organizaciones para alcanzar unos objetivos; en este caso, es necesario tener en cuenta la coalición electoral porque su campo de acción son las elecciones, debido a que las agrupaciones de partidos se unen de modo temporal, para conseguir un objetivo electoral sobre los otros. En pocas palabras, para obtener una victoria electoral (INEP, 2006); así, en el contexto, se observan las interacciones de los partidos políticos y las coaliciones que obtienen la victoria en el proceso electoral para acceder a los cargos públicos de Diputados en la Asamblea y como Gobernador de Antioquia.

En este orden de ideas, para la comprensión sobre el uso del gasto público, se tiene en cuenta la *distribución política*, entendida como una categoría de estudio que supone una relación entre gasto público y política (Wright, 1974); del mismo modo, como señala Grossman (1994), el capital político y los recursos en los Estados dependen de los políticos bajo el supuesto que los políticos buscan maximizar sus beneficios con los recursos del Estado de acuerdo con la teoría económica de Downs (1957). En otra perspectiva, la distribución política también se entiende como una estrategia de distribución de beneficios para obtener resultados electorales favorables y mayoría legislativa, en un enfoque de Estado Federal (Cox, 2009). De esta forma, el uso del gasto público como distribución política, tiene el objetivo de estudiar la incidencia partidaria en la formulación y asignación presupuestal para las políticas públicas en un sistema político. Así, se entenderá por *distribución política* el uso del gasto e inversión pública para obtener resultados político-electorales para el partido y la coalición gobernante.

En la relación entre *distribución política* y *gasto público*, e *inversión pública*, éstas se definen como todas las erogaciones presupuestales del Estado para satisfacer las necesidades de la población, dando cumplimiento a las normas constitucionales y legales con aplicación de las reglas formales; y, cómo señala Peters (1999), la asignación presupuestal demuestra de parte de las instituciones su fuerza política y su poder en el sistema político. En este caso, no de las instituciones, sino de los partidos que están en el poder, que aprovechan las reglas informales para beneficiarse electoralmente.

En cuanto a la organización del Estado, el *régimen político* se entiende como la forma de distribución de poder (Vargas, 1998), consagrado en la Constitución Política. Respecto a la

descentralización del régimen, ésta se entiende como el proceso de entrega de responsabilidades, competencias y recursos fiscales del Estado Central a los gobiernos subnacionales. La clasificación de la descentralización, se divide en tres categorías: política (elección popular de autoridades), fiscal (autonomía presupuestal y tributos propios), y administrativa (cumplimiento de funciones y responsabilidades). De lo anterior, se deduce que las entidades territoriales hacen parte de la descentralización como órganos del Estado, con autonomía administrativa, patrimonial y financiera; además, en el caso de los Departamentos, se conforma por el Gobierno Departamental con un cuerpo de representación política denominado Asamblea Departamental¹⁹, elegidos por voto popular para representar los intereses de los electores ante el Gobierno Departamental. En las discusiones de la asamblea de representación política, se tiene la *agenda política* (Roth, 2007), que consiste en los procesos de debates y tratamientos de temas respecto a los proyectos de presupuesto y planes de desarrollo por parte de este órgano de representación política.

VI. Metodología.

El presente trabajo tiene como soporte disciplinar la ciencia política y la economía política. La primera, porque brinda herramientas para el análisis de los procesos políticos (Easton, 1995; Pasquino, 2004), y la segunda, porque permite comprender las formas de distribución del gasto público por parte de las instituciones políticas; en este caso, por la Gobernación de Antioquia y su interacción con el cuerpo de representación política denominado Asamblea Departamental.

¹⁹Las Asambleas Departamentales, en el caso colombiano, son corporaciones administrativas de elección popular integrada por no menos de 11 ni más de 31 diputados.

Las fuentes primarias son la información institucional compuesta por los resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), el Índice de Desarrollo Humano e Índice de Ruralidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Densidad Poblacional y Población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y los indicadores económicos correspondientes a la inversión en cada municipio por parte de la Gobernación de Antioquia. Además, los planes de desarrollo, las ordenanzas departamentales, en especial las actas de las sesiones plenarias sobre el proceso de aprobación del presupuesto de la Asamblea Departamental de Antioquia; y las normas legales que regulan el uso del gasto público e indicadores socio-políticos de Antioquia, suministrados por organizaciones públicas o privadas. A su vez, las fuentes secundarias, son todos los trabajos aplicados sobre distribución política realizados para el caso colombiano y a nivel internacional, publicados en libros y artículos en medios impresos o digitales, y que fueron analizados en el estado del arte.²⁰

Las técnicas de análisis de información, se realizarán por medio de la crítica de fuentes para comprender las particularidades de las fuentes primarias y secundarias (Ramírez, 2010, pp. 99-103). Así, el uso de la crítica a las fuentes documentales sirve para la elaboración del balance del estado del arte y del análisis crítico del trabajo. Además, el análisis cuantitativo -mediante la construcción de una base de datos de información política, electoral, social y económica del departamento de Antioquia-, para encontrar relaciones en la distribución del gasto público. El modelo a utilizar, es de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS) y Modelo Probit, que tienen como finalidad, hallar parámetros poblacionales en un modelo de regresión lineal, logrando establecer

²⁰También se realizaron entrevistas a Concejales y Diputados, con el objetivo de establecer los mecanismos informales para acceder a la inversión pública por parte de los municipios; la única pregunta abierta que se les realizó fue la siguiente *¿Cómo gestionan recursos a nivel departamental y nacional para su municipio?*, el resultado se encuentra en el capítulo 3

relaciones entre una variable dependiente y variables independientes (Correa y Barrera, 2010) para explicar un fenómeno social con base a la técnica estadística de recolección, análisis e interpretación de datos. La estadística descriptiva utilizada, permite describir las características políticas y de la inversión pública en el departamento de Antioquia.

Por último, el estudio es de tipo analítico-descriptivo porque busca detallar los acontecimientos y hechos de la distribución del gasto público en Antioquia durante el periodo 2004-2011.

VII. Estructura del texto.

El cuerpo del trabajo se divide en cuatro capítulos, así: el primero, se ocupa de la caracterización institucional, económica y política del departamento de Antioquia durante el período 2004-2011, donde se presenta el marco institucional y la estructura financiera-legal de la inversión pública, la economía y la política regional; el segundo, ofrece un análisis sobre el funcionamiento de la Asamblea Departamental de Antioquia y de los Diputados en relación con los debates sobre el presupuesto y los planes de desarrollo, además de su incidencia en la inversión pública departamental; el tercero, presenta hechos de la inversión pública en Antioquia para el período 2008-2011, y denuncias interpuestas por partidos políticos sobre la financiación de campañas políticas y la participación en política de funcionarios públicos; y el cuarto, analiza las estrategias de distribución de inversión por parte de los gobernadores para los periodos 2004-2007 y 2008-2011, hacia los municipios del Departamento de Antioquia con base a la técnica estadística. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones, en especial sobre las líneas de trabajo futura para el estudio de la inversión pública con relación a los resultados electorales.

VIII. Advertencias.

Este trabajo presenta un estudio de caso: el Departamento de Antioquia, específicamente para tratar los usos de la inversión pública por parte del gobierno en los municipios, en el escenario político-electoral durante el periodo 2004-2011. Cabe resaltar, que la investigación no es sobre corrupción ni pretende explicar dinámicas políticas municipales o intrarregionales; es un análisis sobre el desempeño de las instituciones políticas en el sistema político regional, en el uso de la inversión pública.

Asimismo, de anotar, con la reforma política de 2009, “Acto Legislativo 1 de 2009”, el Movimiento Alas-Equipo Colombia -por el cual fue elegido el Gobernador Luis Alfredo Ramos Botero-, se disolvió y sus integrantes ingresaron al Partido Conservador; razón por la cual, se toma el Gobierno 2008-2011 adscrito a este partido.

Finalmente, el último capítulo, con fundamento en la estadística, busca ofrecer ciertas hipótesis sometidas a comprobación, como se utiliza en la economía política. La intención es comprender la calidad de la democracia en Colombia en sus procesos de inversión pública en los municipios. Igualmente, cada capítulo del siguiente cuerpo del trabajo, ofrecerá una exposición inicial sobre el tema a tratar y una síntesis de lo descrito al final del mismo.

Capítulo 1.

Caracterización institucional, económica y política de Antioquia.

El presente capítulo, se propone contextualizar, con una óptica institucional, política y social, al departamento de Antioquia durante el período 2004-2011. El objetivo es brindar información para entender las relaciones político-electoral en la asignación de gasto público. En concordancia, responder a la pregunta: ¿Cuál es el contexto de la distribución del gasto público en Antioquia? La respuesta, por tanto, explica el marco legal e institucional, y el contexto socio-económico y político departamental en función de comprender la distribución política de la inversión pública regional. De manera, que en primer lugar se presenta: la caracterización institucional, los municipios, los planes de desarrollo, la estructura financiera y el funcionamiento de la inversión pública; en segundo lugar, se hace una breve descripción sobre la economía regional por subregiones; en tercer lugar, se muestra la población y la pobreza en el departamento; y en cuarto, y último lugar, el mapa político regional enlazado a nivel nacional y local.

1.1. Marco institucional.

La organización político-administrativa de la Republica de Colombia, se encuentra en la Constitución Política de Colombia de 1991 respecto a la Rama Legislativa, Judicial y Ejecutiva, órganos de control y entidades autónomas del Estado²¹.

²¹Para una lectura sobre la conformación y funciones de cada órgano del Estado colombiano, ver DNP (2010) y el Acto Legislativo 02 de 2015

- La Rama Ejecutiva, hace parte del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas, y la organización territorial conocida como Entidades Territoriales (ET), es decir: Departamentos, Distritos, Municipios, Resguardos Indígenas, Provincias o Regiones.
- La Rama Legislativa, está compuesta por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, ambos elegidos por voto popular para un periodo de cuatro años.
- La Rama Judicial está compuesta por la Jurisdicción Ordinaria y tiene como su máxima jerarquía a la Corte Suprema de Justicia, la Jurisdicción Contencioso Administrativo con el Consejo de Estado, la Jurisdicción Constitucional con la Corte Constitucional, la Sala Administrativa y Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, y la Fiscalía General de la Nación como órgano investigador.
- Órganos de Control: se tiene al Ministerio Público compuesto por la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Municipales y la Defensoría del Pueblo; y en los órganos de control fiscal, están: la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, además de la Auditoría General de la República.
- La organización electoral compuesta por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil para todo lo referente a las elecciones e identificación de los ciudadanos.
- Las entidades autónomas del Estado, de acuerdo con la constitución, son; el Banco de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Comisión Nacional del Servicio Civil y las Universidades Públicas, que no hacen parte de ninguna rama del poder público.

1.1.1. El Estado a nivel departamental y municipal.

La descentralización política del Estado colombiano, tiene sus orígenes en la década de los años 80 -siglo XX-, cuando el Congreso de la República aprobó el “Acto Legislativo No 1 de 1986”, una reforma constitucional para que los Alcaldes fueran elegidos por voto popular para un periodo de dos años²². Anterior a éste, eran nombrados por los gobernadores y éstos, a su vez, por el Presidente. La primera elección se realizó en 1988.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (Pening, 2003), a través de la carta política, se dio autonomía a las entidades territoriales, se aprobó la elección popular de gobernadores en 1992, y se amplió el período para alcaldías, gobernaciones, concejos, asambleas y juntas administradoras locales por tres años. También, el Acto Legislativo No 2 de 2002, amplió el periodo de las autoridades territoriales para un período de cuatro años a partir de las elecciones de 2003²³. A los Gobernadores y Alcaldes, se les permite entonces la reelección, pero no inmediata; mientras que los miembros de las corporaciones públicas territoriales pueden ser reelegidos indefinidamente.

A nivel departamental, existe la Corporación Administrativa de Elección Popular denominada Asamblea Departamental elegida para un período de cuatro años, tiene entre 11 y 31 miembros de acuerdo con la población del respectivo departamento; y la Contraloría, elegida para un periodo de cuatro años por la Asamblea Departamental de una terna enviada por el Tribunal Contencioso

²²Diario Oficial, No. 37.304, enero 10 de 1986.

²³Diario Oficial, No. 44.893, agosto 7 de 2002.

Administrativo -un candidato-, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial -dos candidatos-, y sin posibilidad de reelección.

A nivel municipal, el Concejo es la corporación administrativa elegida popularmente para un periodo de cuatro años; tiene entre 7 y 21 miembros de acuerdo con la población municipal. En cuanto a las Contralorías municipales, el Concejo elige al Contralor para un periodo de cuatro años de una terna enviada por el Tribunal Contencioso Administrativo -un candidato- y el Tribunal Superior del Distrito Judicial -dos candidatos-. La Personería Municipal, es elegida por el Concejo para un periodo de cuatro años con posibilidad de una reelección por medio de concurso de méritos²⁴.

Por otra parte, la participación democrática y ciudadana a nivel territorial, se encuentra regulada por la Ley 134 de 1994²⁵, la cual establece los mecanismos de participación ciudadana; en la tabla 1-1 se resumen:

²⁴Entre 1994 y 2012, la elección se hacía sin hacer concurso público de méritos con fundamento en el artículo 170 de la Ley 136 de 1994.

²⁵Diario Oficial, No. 41.377, Junio 2 de 1994.

Tabla 1.1.1-1. Mecanismos de participación ciudadana de Colombia.

Mecanismos de participación ciudadana	
Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales, y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales; de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.
Referendo	Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.
Revocatoria del Mandato	Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador o un Alcalde.
Plebiscito	Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.
Consulta Popular	Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.
Cabildo Abierto	Es la reunión pública de los Concejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales (JAL), en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Fuente: Ley 134 de 1994, Congreso de la República. Diario Oficial, No. 41373. Elaboración propia.

A nivel territorial, se pueden ejercer todos los mecanismos de participación ciudadana excepto el Plebiscito, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República. Además, a las únicas autoridades de elección popular que se les puede revocar el mandato por el incumplimiento de su programa de gobierno, son los Gobernadores y Alcaldes.

1.1.2. Competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Las competencias y funciones de las entidades territoriales se encuentran en la Constitución Política de 1991, y en diversa normatividad legal; hace parte de la descentralización administrativa del Estado, mediante el cual el Estado Central entrega y delega funciones a las autoridades subnacionales²⁶. La tabla 1-2, es un estudio sobre la descentralización y el desempeño fiscal en Colombia elaborado por Sánchez & Zenteno (2010), en éste se simplifican las funciones de cada nivel de gobierno en Colombia de acuerdo con la legislación vigente.

Tabla 1.1.2. Funciones de los niveles de Gobierno en Colombia.

Función del gasto	Responsabilidad de política y control	Responsabilidad de provisión
Defensa	C	C
Asuntos exteriores	C	C
Comercio exterior	C	C
Política monetaria y financiera	C	C
Seguridad social	C	C, D, M
Política sectorial	C, D, M	C, D, M
Ferrocarriles y aeropuertos	C	C, M
Recursos Naturales	C,	C, D, M
Protección del medio ambiente	C, D, M	C, D, M
Educación	C, D, M	C, D, M
Salud	C, D, M	C, D, M
Asistencia social	C, D, M	C, D, M
Policía (Seguridad)	C, M	C, M
Agua y alcantarillado	C, M	C, M
Protección contra incendios	M	M
Parques y recreación	C, D, M	C, D, M
Carreteras		
Nacional	C	C
Departamental	D	D
Entre departamentos	D	D
Municipal	M	M

Nota del autor: C= Gobierno central; D= Gobierno departamental; M= Gobierno municipal.

Fuente: Sánchez y Zenteno, 2010. p. 10.

²⁶La organización territorial colombiana, se encuentra del artículo 285 al 331 de la Constitución Política de 1991.

De la tabla anterior, se colige que las entidades territoriales y el Gobierno Central tienen responsabilidades compartidas en la formulación y ejecución de políticas públicas en cada uno de los sectores. Así que con la Ley 715 de 2001²⁷ y 1176 de 2007²⁸, se definen las funciones y competencias de cada nivel de gobierno en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

En cuanto a educación, los departamentos se encargan de administrar la prestación del servicio educativo y los municipios no certificados se encargan de distribuir los recursos del Sistema General de Participación²⁹. En salud, el Gobierno Central define las políticas públicas para el sector, así mismo la regulación y control que deben realizar las entidades territoriales. Los departamentos inspeccionan y vigilan el sistema de seguridad social en su jurisdicción, y el municipio es el encargado de invertir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado, subsidio a la demanda y acciones de salud pública³⁰. De esta manera, las competencias de cada nivel del gobierno, son definidas mediante la Constitución y las leyes que expida el Congreso de la República. En el sector agropecuario, los municipios son los responsables de la formulación e implementación de políticas, y la asistencia técnica al sector; y los Departamentos, de realizar la asistencia administrativa, financiera y técnica al municipio³¹. En ordenamiento territorial, la función es exclusiva de los municipios para definir su desarrollo sostenible y los usos del suelo³².

²⁷Diario Oficial, No. 44.654, diciembre 21 de 2001.

²⁸Diario Oficial, No. 46854, diciembre 27 de 2007.

²⁹Los municipios certificados en educación, administran y prestan el servicio educativo directamente, en cuyo caso, el departamento no tiene ninguna competencia en su jurisdicción para este sector.

³⁰Son las personas que no se encuentran afiliadas a ningún régimen de salud – contributivo o subsidiado -

³¹República de Colombia, Ley 101 de 1993. *Diario Oficial*, No. 41.149, diciembre 23 de 1993

³²República de Colombia, Ley 388 de 1997. *Diario Oficial*, No. 43.091, julio 18 de 1997.

1.1.3. Estructura financiera de las entidades territoriales.

La estructura fiscal y financiera de las entidades territoriales en Colombia³³, se compone de la siguiente manera:

- Plan Financiero: es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo, y tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades con impacto relevante sobre la situación fiscal, cambiaria y monetaria del país. Tiene en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación, compatibles con el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y las políticas macroeconómicas. Este Plan, es elaborado anualmente por el Consejo Departamental o Municipal de Política Fiscal en la Secretaria de Hacienda, en coordinación con la Secretaría de Planeación.
- Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI): el Plan señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, coherentes con lo establecido en el Plan de Inversiones Públicas y el Plan de Desarrollo Territorial. Ningún proyecto de inversión que no esté incluido en los programas del POAI, puede ser incluido en el acuerdo u ordenanza que aprueba el presupuesto anual.
- Presupuesto General de Ingresos y Gastos: es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social del Plan de Desarrollo Territorial (Departamental o Municipal). El presupuesto está conformado por tres partes: la primera,

³³La fuente de información es el Decreto 111 de 1996 (*Diario Oficial*, No. 42.692, enero 18 de 1996) y la Ley 819 de 2003 (*Diario Oficial*, No. 45.243, julio 9 de 2003).

el de ingresos; la segunda, el presupuesto de gastos; y la tercera, las disposiciones generales que son las reglas por las cuales la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, dicta para el cumplimiento de la ejecución de los ingresos y gastos en la vigencia fiscal.

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP): es un instrumento de planeación fiscal para el Gobierno Central y entidades territoriales que se da en cada vigencia fiscal a la hora de presentar los proyectos de presupuesto. El Gobierno Central, cuando presenta el proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la República, debe incluir -en un marco de proyección temporal a 10 años para el Gobierno Nacional-: plan financiero, programa macroeconómico, metas de superávit primario, informe de resultados macroeconómicos, evaluación de las actividades cuasi fiscales, estimación de las exenciones y descuentos tributarios, costo fiscal de leyes sancionadas en la vigencia anterior, relación de pasivos contingentes e indicadores de gestión presupuestal. Por su parte, las gobernaciones y alcaldías cuando presentan el proyecto de ordenanza o acuerdo municipal mediante el cual se aprueba el presupuesto, deben incluir también un marco de proyección fiscal a 10 años con el plan financiero, metas de superávit primario, informe de resultados fiscales, estimación de las exenciones tributarias, relación de pasivos contingentes y exigibles, y costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos aprobados en la vigencia anterior.

La descentralización fiscal, tiene una variada legislación que regula todos los aspectos financieros, económicos y fiscales de las entidades territoriales, como se puede observar en la tabla 1-3:

Tabla 1.1.3. Normatividad de la descentralización fiscal.

Norma	Disposiciones
Constitución Política de 1991	Organización del Estado.
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo.
Decreto 111 de 1996	Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Ley 358 de 1997	Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan disposiciones en materia de endeudamiento.
Ley 549 de 2000	Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones para las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
Ley 550 de 2000	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la unión social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan otras disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona a ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional.
Acto Legislativo 01 de 2001	Régimen de Transferencias y Competencias.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 788 de 2002	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.
Acto Legislativo 04 de 2007	Régimen de Transferencias.
Ley 1176 de 2007	Régimen de Transferencias y Competencias.

Fuente: Diario Oficial, Nos. 41.377; No. 41.450; No. 42692; No. 42.973; No. 43.836; No. 43.940; No. 44.188; No. 44.506; No. 44.654; No. 45.046; No. 45243; No. 46686; No. 46854. Elaboración propia.

Para el funcionamiento administrativo de los municipios, se tienen, en primer lugar, la Ley 136 de 1994³⁴ de la organización del municipio, que consagró la elección de sus autoridades locales, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de Alcaldes y Concejales, además de las funciones del municipio; en segundo lugar, la Ley 152 de 1994 que definió el contenido de los

³⁴Fue reformada por la República de Colombia. Ley 1551 de 2012. *Diario Oficial*, No. 48.483, julio 6 de 2012.

Planes de Desarrollo en todo nivel del gobierno, la participación de la comunidad en la elaboración del mismo, el proceso de trámite, aprobación, seguimiento y evaluación; y en tercer lugar, el Decreto 111 de 1996, estatuto orgánico del presupuesto, estableció todas las reglas para la presentación y aprobación de los presupuestos públicos en los diferentes niveles de gobierno, para su ejecución en cada vigencia fiscal.

Respecto a las normas que regulan las finanzas públicas, está la Ley 358 de 1997 que estableció los límites de las entidades territoriales para acceder a crédito público y definió los indicadores de capacidad de pago, relación de intereses/ahorro operacional, y saldo de la deuda/ingresos corrientes de libre destinación; en pocas palabras, la entidad territorial tiene capacidad de pago cuando los intereses de la deuda no superan el 40% del ahorro operacional y se le permite contratar nuevo crédito. Asimismo, debido a que los municipios no contaban con fuentes para financiar su pasivo pensional porque nunca hicieron reservas para pagar a sus jubilados, surgió la Ley 549 de 1999 que creó el Fondo Nacional de Pensiones para las Entidades Territoriales, que se financia con el 2,9% del total de las transferencias que le gira el Gobierno Central a municipios, distritos y departamentos.

Acto seguido, fue sancionada la Ley 617 de 2000, que estableció los límites a las entidades territoriales en gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, definió las categorías de municipios y departamentos por recursos fiscales y población. Por ejemplo, un municipio de sexta categoría tiene como máximo para gastar en funcionamiento el 80% del total de ingresos corrientes de cada vigencia fiscal. Los Actos Legislativos 01 de 2001, y 04 de 2007, definieron el régimen de transferencias de recursos del

Gobierno Central para las entidades territoriales; y las Leyes 715 de 2001, y 1176 de 2007, las competencias para cada nivel de gobierno. Finalmente, la Ley 788 de 2002 fijó aspectos tributarios del orden nacional y territorial, y la Ley 819 de 2003, la planeación y proyección fiscal a 10 años del Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

En Colombia no existe una ley orgánica que regule todos los aspectos administrativos y fiscales de las entidades territoriales, es el Congreso de la República, con la expedición de leyes en diversos temas, quien regula o asigna funciones.

1.1.4. El Proceso Presupuestal.

Los Gobernadores y Alcaldes son los que tienen la iniciativa exclusiva del gasto público y de presentar ante la corporación pública el Plan de Desarrollo y el Proyecto de Presupuesto Público. A nivel institucional, las Secretarías de Planeación son las encargadas del seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo; la Secretaría de Hacienda del manejo financiero, presupuestal y contable; el Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS) o Consejo Departamental de Política Fiscal (CODFIS), es el órgano asesor, consultor y rector de la política fiscal; el Consejo Municipal o Departamental de Política Económica y Social, es el encargado de asesorar a la administración sobre política económica.

Las competencias presupuestales de los Alcaldes, se encuentran consagradas en el Artículo 315 de la Constitución Nacional y la Ley 136 de 1994³⁵; y de los Gobernadores, en el Artículo 305 de

³⁵Diario Oficial, No. 41.377, junio 2 de 1994.

la Constitución Nacional y Decreto 1222 de 1986³⁶. En la tabla 1-4, se presenta el proceso presupuestal a nivel territorial:

Tabla 1.1.4. Fases del Proceso Presupuestal Territorial.

Fase	Características
Planeación	Consiste en la aprobación del Plan de Desarrollo, de su parte general y de inversiones.
Elaboración	El presupuesto es elaborado de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo, contiene el Plan Financiero, Marco Fiscal de Mediano Plazo (POAI) y el Proyecto de Presupuesto con la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Planeación.
Presentación	El Gobernador o Alcalde presenta el proyecto de presupuesto ante la secretaría de la respectiva corporación.
Discusión y aprobación	Lo aprueba la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, y sus modificaciones tienen que ser aceptadas por el Gobierno, sujetos al Decreto 111 de 1996.
Revisión	El Gobernador o Alcalde puede devolver el proyecto a la Asamblea o Concejo por objeciones de inconveniencia para su respectivo trámite.
Ejecución	La Secretaría de Hacienda se encarga de ejecutar el presupuesto.
Seguimiento y evaluación	La Secretaría de Hacienda y de Planeación, elaboran el seguimiento y monitoreo de la ejecución del presupuesto.
Control	El control político es realizado por la Corporación Pública de Elección Popular, el control fiscal por la Contraloría Territorial, el control disciplinario por la Procuraduría, el control social por la Ciudadanía, el control interno por la Oficina de Control Interno de la entidad, el control judicial (penal, administrativo) por infringir en normas penales y de procedimientos administrativos, y el control administrativo es realizado por el nivel superior de gobierno.

Fuente: DNP, 2012, pp. 227-253; 297-302. Elaboración propia.

En caso que el Gobernador o Alcalde no presente el proyecto de presupuesto en la fecha oportuna de acuerdo con el Decreto 111 de 1996³⁷, se deberá expedir un decreto con el presupuesto de la vigencia anterior. Además, en caso que la Asamblea o el Concejo no aprueben el proyecto

³⁶Diario Oficial, No. 37.498, junio 6 de 1986

³⁷Diario Oficial, No. 42692, 18 de enero de 1996.

de presupuesto, el Gobernador o Alcalde lo aprobará mediante decreto. Es de aclarar, que las disposiciones generales aprobadas en el proyecto de presupuesto, son las normas mediante las cuales se va a ejecutar en una determinada vigencia fiscal. La herramienta para la ejecución del presupuesto, es el Plan Anualizado Mensualizado de Caja (PAC) mediante el cual se hace una programación mensual de ejecución de ingresos y gastos por la respectiva entidad. La tabla 1-5, muestra las diferentes clases de ingresos de los Departamentos y Municipios:

Tabla 1.1.4. Ingresos de Departamentos y Municipios.

Ingresos	Departamentos	Municipios
Ingresos corrientes de libre destinación	Impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y vehículos automotores	Impuesto Predial, y de Industria y Comercio, Sobre tasa a la Gasolina
Transferencias	Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones y cofinanciación	Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones y cofinanciación
Recursos de Capital	Crédito, recursos del balance	Crédito, recursos del balance

Fuente: DNP, 2012. Elaboración propia.

A nivel departamental, las principales normas tributarias son el Código de Régimen Departamental Decreto-Ley 1222 de 1986, y la Constitución Política de 1991, que establecen las competencias en materia de tributos a las Asambleas Departamentales y Gobernaciones. A nivel municipal, la Ley 136 de 1994³⁸ y la Constitución Política, regulan las funciones y competencias de Concejos y Alcaldías en la administración de tributos municipales.

³⁸Diario Oficial, No. 41.377, junio 2 de 1994.

En materia de disciplina fiscal, se tiene la Ley 358 de 1997³⁹, la cual reguló el acceso al crédito público a las entidades territoriales; la Ley 617 de 2000⁴⁰, los límites de gastos de funcionamiento; y la Ley 819 de 2003⁴¹, la sostenibilidad fiscal con una proyección financiera a 10 años. Las competencias, están principalmente en las Leyes 715 de 2001⁴² y 1176 de 2007⁴³, que establecieron las funciones del nivel central, departamental, distrital y municipal en el sector educativo, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte, entre otros.

1.1.5. Las Transferencias Intergubernamentales.

En la organización administrativa y fiscal del Estado contemporáneo, el nivel central trasfiere recursos a los niveles local y regional, y el principal criterio es la eficiencia y la equidad. La primera, se refiere al recaudo de tributos del nivel central y la mayor eficiencia en el suministro de bienes y servicios por parte de Gobiernos locales y regionales; y la segunda, se refiere a la distribución de la riqueza en las localidades y regiones con implementación de políticas redistributivas atendiendo casos específicos de la población como la pobreza, la desigualdad, cobertura en agua potable, entre otros.

En la relación fiscal Gobierno Central-Gobiernos Regionales, existen tres tipos de transferencia de recursos, como cataloga Lozano (1998, pp. 3-5):

³⁹Diario Oficial, No. 42.973, febrero 4 de 1997.

⁴⁰Diario Oficial, No. 44188, octubre 9 de 2000

⁴¹Diario Oficial, No. 45.243, julio 9 de 2003.

⁴²Diario Oficial, No. 44654, diciembre 21 de 2001.

⁴³Diario Oficial, No. 46854, diciembre 27 de 2007.

- **Transferencia No Condicionada:** los recursos que el Gobierno Central gira a los Gobiernos locales y regionales son de libre destinación para estos últimos.

- **Transferencias Condicionadas:** los recursos cedidos por el Gobierno Central tienen un objetivo concreto para que lo gasten los Gobiernos locales y regionales. En este caso, se observa que cuando giran los recursos para Educación y Salud, solo deben gastarse en esos programas porque la transferencia es condicionada.

- **Transferencias Condicionadas Equivalentes:** este sistema de transferencia busca la participación de los Gobiernos locales y regionales en la financiación de algún programa, debido a que el Gobierno Central solo incentiva para que los otros niveles de Gobierno con recursos propios, participen bajo cofinanciación de un proyecto o programa. También, si los Gobiernos Regionales no deciden gastar nada, no recibe este tipo de ayuda.

Por otro lado, la relación fiscal entre el Gobierno Central y las Entidades Territoriales en Colombia, y la transferencia de recursos a municipios, departamentos y distritos, se hace por medio del sistema general de participaciones (SGP), regalías y cofinanciación. De esta manera, los recursos girados a las entidades territoriales en su mayoría, son transferencias condicionadas porque la inversión tiene un fundamento legal o el convenio suscrito entre el Gobierno Central y Territorial define el gasto de los recursos. El SGP, según el Acto Legislativo 01 de 2001⁴⁴ y la Ley 715 de 2001⁴⁵ se distribuye como lo muestra la tabla 1-6.

⁴⁴Diario Oficial, No. 44.506, agosto 1 de 2001.

Tabla 1.1.5. Distribución del SGP para las entidades territoriales.

Sistema General de Participaciones	
Asignaciones Especiales (4%).	Distribución Sectorial (96%).
Alimentación Escolar (Distritos y Municipios) 0,5%.	Educación (Departamentos, Distritos y Municipios) 58,5%.
Ribereños al Río Magdalena (Municipios y Distritos) 0,08%.	Salud (Departamentos, Distritos y Municipios) 24,5%.
Resguardos Indígenas 0,52%.	Agua Potable (Departamentos, Distritos y Municipios) 5,4%.
Fondo de Pensiones Territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) 2,9%.	Propósito General (Municipios y Distritos) 11,6%.

Fuente: Congreso de la República de Colombia, 2001-2007; Ley 715 de 2001; Diario Oficial, No 44.654; Ley 1176 de 2007; Diario Oficial, No. 46.854. Elaboración propia.

El 96% de los recursos transferidos a las entidades territoriales, según la normatividad, busca la cobertura y calidad en la prestación de los servicios en cada uno de los niveles departamental, distrital y municipal que tienen a su cargo.

La distribución para educación se hace por criterios de población atendida, población por atender y el indicador de pobreza certificado por el DANE. En salud, los recursos van destinados a financiar el acceso a servicios de salud de la población no afiliada a ningún régimen de salud - contributivo o subsidiado-, denominado subsidios a la demanda; prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada con los subsidios a la demanda (régimen subsidiado); y acciones de salud pública. En el sector de agua potable, la transferencia de recursos se efectúa con base al déficit de cobertura, población atendida, esfuerzo para la ampliación de cobertura, nivel de necesidades básicas insatisfechas certificado por el DANE, y la eficiencia fiscal y administrativa. En este caso, la función principal es la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua

potable y saneamiento básico por parte de los municipios y distritos; y el Departamento, en cambio, destina los recursos para cofinanciar obras de agua potable y saneamiento básico con los municipios.

En el sector, un propósito general es que los municipios y distritos financien actividades de deporte, cultura, juventud, grupos vulnerables y desplazados. Sin embargo, los municipios de categoría 4, 5 y 6; pueden destinar hasta un 42% de estos recursos para gastos de funcionamiento o inversión en otros sectores.

Por otro lado, la legislación permite a las entidades territoriales -cuando alcancen coberturas universales y calidad en educación, salud, agua potable y saneamiento básico-, invertir en otros sectores de su competencia constitucional y legal. En cuanto al Sistema General de Regalías, contemplado en el Acto Legislativo 05 de 2011⁴⁵ y la Ley 1530 de 2012⁴⁶, define criterios de eficiencia para: 1) la formulación e implementación de políticas públicas en el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, los cuales tienen por objetivo mejorar la competitividad regional; y 2) de equidad, a través del Fondo de Compensación Regional, para distribuir en los municipios con mayores indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Así, y según la legislación colombiana, las transferencias del Gobierno Central a las entidades territoriales son condicionadas y con destinación específica, y en caso de no aplicar la ley, las

⁴⁵Diario Oficial, No. 48.134, julio 18 de 2011.

⁴⁶Diario Oficial, No. 48433, mayo 7 de 2012.

autoridades territoriales incurren en faltas disciplinarias (Ley 734 de 2002⁴⁷), delitos penales (Ley 599 de 2000⁴⁸) y fiscales (Ley 610 de 2000⁴⁹).

1.1.6. Inversión Departamental.

La Constitución colombiana de 1991, desde los artículos 345 al 355, regula todo lo relacionado con el presupuesto público. Así mismo, las normas orgánicas sobre presupuesto son el Decreto 111 de 1996⁵⁰, la Ley 617 de 2000⁵¹, y la ley 819 de 2003⁵². Esta normatividad no obliga a los departamentos incluir apropiaciones presupuestales para los municipios específicos de su jurisdicción territorial; no obstante, los departamentos con capacidad fiscal e ingresos pueden concurrir con apropiaciones presupuestales con el fin de financiar programas y proyectos de los municipios bajo la modalidad de cofinanciación.

Los departamentos no están obligados por el marco constitucional y legal para que destinen recursos públicos de sus presupuestos a los municipios, pero en caso que tengan la capacidad fiscal lo pueden hacer; y para esto, las transferencias se realizan por medio de la cofinanciación y el giro directo a las tesorerías municipales. Los criterios para las transferencias del departamento a los municipios, son las comprendidas en el Plan Departamental de Desarrollo y las políticas públicas adoptadas por la Administración departamental y municipal.

⁴⁷Diario Oficial, No. 44.699, febrero 5 de 2002.

⁴⁸Diario Oficial, No. 44.097, julio 24 de 2000.

⁴⁹Diario Oficial, No. 44.133, agosto 18 de 2000.

⁵⁰Diario Oficial, No. 42.692, enero 18 de 1996.

⁵¹Diario Oficial, No. 44.188, octubre 9 de 2000.

⁵²Diario Oficial, No. 45.243, julio 9 de 2003.

1.1.7. Inversión Municipal.

Los municipios tienen como eje fundamental el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de su población, de acuerdo con las funciones y competencias establecidas por la constitución y la ley. De esta manera, las competencias de los diferentes niveles de gobierno, son las funciones de gasto público local que debe orientarse en los municipios, atendiendo toda la legislación que regula el uso de recursos públicos por parte de las entidades municipales. En la tabla 1-7 se observan las funciones principales de los municipios, con lo cual deben orientar su gasto público y el plan de desarrollo municipal:

Tabla 1.1.7. Función principal de los Municipios.

Función de los Municipios	
Constitución Política de Colombia 1991	Artículo 311: al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.
Ley 136 de 1994	Artículo 1: el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que señalen la Constitución y la Ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Fuente: Constitución Política de Colombia, 1991, y Ley 136 de 1994. Elaboración propia.

Con lo anterior, el gasto local debe orientarse a lo señalado por la Ley y las competencias establecidas por la legislación, tal como se presentó en la tabla 1-2, que establece las funciones de cada nivel de gobierno en cada sector.

1.1.8. Clasificación de las entidades territoriales.

Los Departamentos se clasifican en cinco categorías (cuatro categorías y una especial) según la población e ingresos corrientes de libre destinación, y de acuerdo con la Ley 617 de 2000⁵³. La certificación de la población anual, es emitida por el DANE y los ingresos corrientes de libre destinación anuales por parte de la Contraloría General de la República como se puede apreciar en la tabla 1-8.

Tabla 1.1.8. Clasificación de los Departamentos.

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Especial	Superior a dos millones (2.000.000).	Superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Primera	Comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes.	Igual o que superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos mensuales vigentes legales, pero hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Segunda	Entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes.	Igual o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001), y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Tercera	Entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes.	Superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.

⁵³Diario Oficial, No. 44188, de octubre de 2000.

Cuarta	Igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes.	Iguals o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
---------------	---	---

Fuente: Ley 617 de 2000 y Diario Oficial, No. 44.188.

Elaboración propia.

Para la clasificación de los departamentos, priman los recursos fiscales (ingresos corrientes de libre destinación) sobre la población. Los Gobernadores antes del 31 de octubre de cada año, deberán expedir el Decreto con la clasificación de la entidad territorial según la certificación de la Contraloría General de la República y el DANE. En caso de no hacerlo, es la Contaduría General de la Nación la responsable de hacerlo. El Departamento de Antioquia se encuentra clasificado en categoría especial.

Por otro lado, los municipios y distritos se clasifican en siete categorías (una especial y seis categorías) por población e ingresos corrientes de libre destinación certificados por el DANE, y la Contraloría General de la República; la tabla 1-9, presenta dicha clasificación:

Tabla 1.1.8. Clasificación de los Municipios.

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Especial	Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.	Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Primera	Entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes	Sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Segunda	Entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.	Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Tercera	Entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.	Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Cuarta	Entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.	Superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Quinta	Entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes	Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.
Sexta	Igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes	No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales vigentes legales.

Fuente: Ley 617 de 2000 y Diario Oficial, No. 44.188.
Elaboración propia.

Los Alcaldes, antes del 31 de octubre de cada año, expiden el Decreto de clasificación del municipio, sujeto a las certificaciones de la Contraloría General de la República y el DANE. Priman los ingresos corrientes para su ubicación en la correspondiente categoría. Además, los municipios que incumplan los límites máximos de gastos de funcionamiento con relación a los ingresos corrientes, descienden de categoría, pero ninguno podrá descender o aumentar de categoría entre un año y otro.

Para el período de estudio, 2004-2011, los municipios del departamento de Antioquia fueron clasificados en las categorías presentadas en la tabla 1-10.

Tabla 1.1.8. Categorización de los Municipios de Antioquia.

Categoría	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Especial	1	1	1	1	1	1	3	1
Primera	3	4	3	3	3	3	1	3
Segunda	2	3	4	4	4	4	4	4
Tercera	3	1	2	2	1	2	3	4
Cuarta	6	3	2	2	2	2	1	0
Quinta	14	6	4	3	4	4	3	7
Sexta	96	107	108	110	110	109	110	106
Total	125	125	124	125	125	125	125	125

Fuente: Diario Oficial, Nos. 45.390; No. 45.761; No. 46.113; No. 46.473; No. 46. 610; No. 46.904; No. 47.553; No 47.917. Elaboración propia.

Como puede observarse, la categorización privilegia los ingresos corrientes sobre la población. En la categoría sexta, se encuentran los municipios que superan la población de 10.000 habitantes, que por recursos fiscales están en la última categoría; fue el caso de: Segovia, Amalfi, Vegachí, Yolombó y Andes. En efecto, la mayoría de los municipios pertenecen a la sexta categoría durante todo el período objeto de estudio.

Las categorías especial y primera, son para municipios del Área Metropolitana. El mejor municipio ubicado en la categoría segunda, por fuera del Área Metropolitana, es Rionegro. En cuanto al municipio de Medellín, éste siempre ha estado en la categoría especial; y en la categoría primera, los municipios de Bello, Itagüí y Envigado.

1.1.9. Planes de Desarrollo.

La descentralización política, administrativa y fiscal en Colombia, iniciada en la década de 1980, ha reestructurado el Estado colombiano; específicamente, porque ha entregado responsabilidad del Gobierno Nacional en materia de salud, educación y servicios públicos domiciliarios, a los departamentos y municipios. Cabe precisar, que según la Carta Política de 1991, los entes territoriales son: los departamentos, distritos, municipios, provincias, regiones y territorios indígenas; en especial, los tres primeros, cuentan con corporaciones públicas de elección popular de carácter administrativo como son las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales.

La Constitución Nacional señala que la elección de los Gobernadores y Alcaldes, se hace a través del voto programático en el cual, éstos como candidatos, inscriben un programa de gobierno ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) con el fin de hacer que la ciudadanía vote por la elección de ese plan, y así dar cumplimiento a lo prometido por el gobernante y estar sujeto a la revocatoria del mandato por incumplimiento⁵⁴.

De otro lado, la Ley 152 de 1994⁵⁵ reglamenta la elaboración de los Planes de Desarrollo después de una elección. El antecedente para su diagnóstico, es el programa de gobierno y su formulación la hace el respectivo Gobernador con su gabinete departamental; luego, pasa al Consejo Departamental de Planeación; y posteriormente, a la Asamblea Departamental para su aprobación o rechazo. En caso que esta corporación no lo apruebe, el Gobernador lo hace mediante

⁵⁴Ver: artículo 259 de la Constitución de 1991 y la Ley 134 de 1994. Cf. *Diario Oficial*, No. 41373, mayo 31 de 1994.

⁵⁵Diario Oficial, No. 41.450, julio 15 de 1994.

decreto. De tal forma, que la adopción de la planeación en la actividad estatal, permite la preponderancia de factores técnicos sobre las consideraciones políticas de los gobernantes. Para el caso de la planeación en Antioquia, departamento objeto de estudio, se encuentra en:

- Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo para cada periodo de gobierno.
- Banco de Proyectos Departamental y Municipales.

El Plan de Desarrollo tiene dos componentes: una parte general y otra de inversiones. En la tabla 1-11, se determinan las líneas estratégicas del Plan Departamental de Desarrollo de Antioquia para el periodo comprendido entre 2004-2007:

Tabla 1.1.9. Estructura Estratégica del Plan Departamental de Desarrollo de Antioquia. Periodo 2004-2007: “Antioquia nueva, un hogar para la vida”.

Líneas Estratégicas	
1.	Integrar y Articular Territorialmente a Antioquia
2.	Promoción del Cambio para un Desarrollo Humano Integral, Equitativo y Sostenible
3.	Revitalización de la Economía Antioqueña
4.	Construcción del Tejido Social
5.	Convivencia y Paz: incluyente y participativa

Fuente: Ordenanza Departamental No 11 de 2004, Asamblea Departamental de Antioquia.
Elaboración propia.

Es de anotar, que la inversión contemplada en el Plan de Desarrollo 2004-2007, ascendía a 4,5 billones de pesos (Asamblea Departamental de Antioquia, 2004).

En cuanto al Plan de Desarrollo 2008-2011, desagrega las líneas estratégicas y los programas de cada línea por sector, con una inversión de 9.8 billones, superior al anterior gobierno (Asamblea Departamental de Antioquia, 2008). A continuación, en la tabla 1-12, se listan las generalidades del Plan para el citado periodo:

Tabla 1.1.9. Plan Departamental de Desarrollo de Antioquia. Periodo 2008-2011: “Manos a la obra: Antioquia para todos”.

Líneas	Programas
1. Desarrollo Político:	1.1 Seguridad y Orden Público.
	1.2 Convivencia
	1.3 Paz
2. Desarrollo Social:	2.1 Educación y Cultura.
	2.2 Salud Pública
	2.3 Infancia y Adolescencia.
	2.4 Juventud
	2.5 Adulto Mayor
	2.6 Discapacidad
	2.7 Equidad de Género
	2.8 Deporte
	2.9 Grupos Étnicos
	2.10 Vivienda
3. Desarrollo Económico:	3.1 Internacionalización
	3.2 Ciencia, Tecnología e Innovación.
	3.3 Turismo
	3.4 Productividad y Competitividad.
	3.5 Agropecuario
	3.6 Minería
4. Desarrollo Territorial:	4.1 Ordenamiento Regional
	4.2 Medio Ambiente
	4.3 Infraestructura Física y Comunicaciones.
	4.4 Servicios Públicos Domiciliarios (Agua, Electrificación Rural y Saneamiento).

Líneas	Programas
5. Desarrollo Institucional:	5.1 Descentralización y Articulación Interinstitucional.
	5.2 Participación y Asociatividad.
	5.3 Buen Gobierno
	5.4 Modernización Administrativa
	5.5 Calidad de Gobierno
	6.1 Prioridades Subregionales

Fuente: Ordenanza Departamental No 007 de 2008. Asamblea Departamental de Antioquia.

La Ley 152 de 1994⁵⁶, regula todo el proceso de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo; de esta manera, y según la legislación sobre planes de desarrollo, éstos deben tener el Plan de Inversiones durante los cuatro años de ejecución. En la tabla 1-13, se presentan los planes para el periodo comprendido entre 2004 y 2011:

Tabla 1.1.9. Planes Plurianuales de Inversión, departamento de Antioquia. Periodo 2004-2011.

Plan de Desarrollo 2004-2007		Plan de Desarrollo 2008-2011	
Línea	Valor (miles de pesos)	Línea	Valor (miles de pesos)
1. Integrar y articular territorialmente a Antioquia.	1.215.330.890	1. Desarrollo político	416.209.301
2. Promoción del cambio para un desarrollo humano, equitativo y sostenible.	2.635.818.838	2. Desarrollo social	6.605.116.887
3. Revitalización de la economía antioqueña.	204.964.521	3. Desarrollo económico	450.905.801

⁵⁶Diario Oficial No. 41.450, julio 15 de 1994.

Plan de Desarrollo 2004-2007		Plan de Desarrollo 2008-2011	
4. Construcción de Tejido Social.	341.529.398	4. Desarrollo territorial	2.027.682.806
5. Convivencia y Paz incluyente y participativa.	103.370.880	5. Desarrollo institucional	346.379.103
Total	4.501.014.526	Total	9.846.293.898

Fuente: Ordenanza Departamental No. 11 de 2004 y No. 007 de 2008. Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla, la inversión del período 2008-2011 se duplicó en más de 4.5 billones de pesos. En comparación con la administración departamental anterior, las mayores inversiones para todo el periodo estuvieron concentradas en la política social y en el desarrollo territorial.

1.1.10. Antioquia y su distribución subregional y municipal.

Antioquia está constituida como departamento y cuenta en su jurisdicción con 125 municipios, internamente divididos en nueve subregiones, ellas son: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Oriente, Occidente, Urabá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste y Magdalena Medio (Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2012). En la figura 1-1, se observa la mencionada distribución departamental:

Figura 1-1. Distribución territorial del departamento de Antioquia.



Fuente: Hernández R., Historiador. 2014.

1.2. Economía⁵⁷

La economía regional depende de la vocación económica de cada subregión y municipio. La agricultura, en la mayoría de las localidades, es una de las principales fuentes de empleo y productividad. El sector primario de la economía, se consolida en las subregiones, pero el sector

⁵⁷La información de la economía regional se hace con base en los Perfiles Subregionales del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, y el Anuario Estadístico de Antioquia, 2010.

industrial y de servicios, se encuentra establecido en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y en municipios de la Subregión del Oriente.

En la tabla 1-14, se listan los sectores económicos más relevantes por subregión:

Tabla 1.2. Economía subregional del departamento de Antioquia.

Subregión	Actividades Económica Principales
Urabá	Agropecuario, Silvicultura y Pesca.
Occidente	Agricultura, Ganadería, Turismo y Minería.
Norte	Ganadería, Agricultura y Producción de Lácteos.
Bajo Cauca	Ganadería, Minería, Piscicultura.
Nordeste	Ganadería y Minería.
Magdalena Medio	Ganadería, Cacao y Palma de Aceite.
Oriente	Flores, Ganadería, Ecoturismo, Agricultura y Ecoturismo.
Suroeste	Café, Ganadería, Carbón y Agroturismo.
Valle de Aburrá	Comercio, Servicios, Turismo, Confecciones y Manufacturas

Fuente: Perfiles Subregionales del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia y del Plan de Desarrollo 2012-2015, Antioquia la más Educada. Departamento Administrativo de Planeación. (2012).
Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la vocación económica en cada subregión es diversa pero tiene como eje principal el sector agrícola y pecuario en la economía local; sin embargo, es un sector de la actividad económica departamental poco representativo⁵⁸. No obstante, hace presencia la economía ilegal, de modo especial la del narcotráfico y con mayor notoriedad en las subregiones del Norte, Bajo Cauca y Nordeste (Giraldo y Naranjo, 2011, pp. 21-35); también, la minería con presencia de grupos armados ilegales en las zonas del Bajo Cauca, Occidente y Nordeste; y la

⁵⁸En visitas realizadas a municipios del Nordeste, Magdalena Medio y Norte de Antioquia, la economía local se representa en el sector agropecuario, pero ésta a nivel Departamental no es significativa tal como se evidencia en el Anuario Estadístico de Antioquia (2010), donde el cultivo del café representa -a 2009- un 0,8%; cultivo de otros productos agrícolas un 3,2%; producción pecuaria y caza un 1,9%; silvicultura y extracción de madera 0,1%; y pesca con un 0% del total de las actividades económicas de Antioquia.

explotación -informal- de madera en zonas como Urabá y Nordeste (Giraldo y Mora, 2012, p. 60-141).

Pese a lo anotado, la importancia económica de la región a nivel nacional se encuentra en el Producto Interno Bruto (PIB), como se muestra la tabla 1-15:

Tabla 1.2. Participación regional en la economía colombiana.

Indicadores Económicos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB Real base 2005 (Billones de pesos) de Colombia	349,2	362,7	387,7	401,7	407,6	425,1
PIB Real base 2005 (Billones de pesos) de Antioquia	47,9	50,7	54,6	55,8	56,1	58,1
Participación de Antioquia en el PIB Nacional (%)	14,085	13,966	14,098	13,917	13,77	13,674
Tasa de Desempleo en Colombia (%)	11,7	12,0	11,1	11,2	12,0	11,7
Tasa de Desempleo en Antioquia (%)	12,2	13	11,2	12,1	12,7	11,9
Participación de Antioquia en las Exportaciones Nacionales (%)	14,3	13,8	13,3	10,7	12,8	11,8

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, 2009-2010. Anuario Estadístico de Antioquia, 2009-2010. Gobernación de Antioquia. Elaboración propia.

Entre 2005 y 2010 se evidencia, el crecimiento real del PIB, pero al mismo tiempo pierde importancia en la economía nacional. La zona que representa una cuarta parte de la economía colombiana se encuentra en Bogotá D.C., que conjuntamente con Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, representan más de la mitad del PIB nacional.

Finalmente, en cuanto al desempleo en Antioquia, éste ha superado el indicador nacional, lo que hace pensar que las políticas de generación de empleo no han beneficiado a la región en los

últimos cinco años; y respecto del descenso de la participación regional en las exportaciones colombianas, es evidente una caída entre 2006-2011 del sector cafetero, así como de una caída del precio del dólar que afectó a las empresas exportadoras en el país, especialmente a los floricultores y textileros del departamento.

1.3. Población.

Antioquia no escapa al aumento de la población en las últimas dos décadas, de hecho, ha tenido un crecimiento demográfico del 100% en tan solo 25 años; en la tabla 1-16 puede apreciarse:

Tabla 1.3. Desarrollo demográfico de Antioquia, periodo 1985-2010.

Año	Hombres	Mujeres	Total
1985	1406218	1382687	2.788.905
2005	2778262	2904014	5.682.276
2010	2963724	3102653	6.066.377

Fuente: Series de Población 1985-2020. Departamento Nacional de Estadística (DANE).
http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124.
 Elaboración propia.

Por su parte, el indicador de pobreza en Antioquia reportó, a 2011, un 22.96% del total de su población -medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)-, pero con municipios que superan el promedio departamental con cifras superiores al 50%⁵⁹. En la tabla 1-17, se relacionan los 10 municipios más pobres de la región:

⁵⁹Los resultados del DANE sobre NBI, evidencia a municipios que superan el promedio de Antioquia de 22,96% y al Promedio Nacional de 27,78%, como se muestra en la tabla 1-17.

Tabla 1.3 Municipios con mayor % de NBI.

Municipio	Subregión	% NBI
Campamento	Norte	100
Murindó	Urabá	97,08488
San Pedro de Urabá	Urabá	82,49716
Necoclí	Urabá	77,80316
San Juan de Urabá	Urabá	75,86115
Peque	Occidente	74,51007
Arboletes	Urabá	72,39527
Buritica	Occidente	70,30227
Vigía del Fuerte	Urabá	68,34586
Nechí	Bajo Cauca	68,12907

Fuente: NBI -por total, cabecera y resto, según municipio y nacional-, DANE.
http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124.
 Elaboración propia.

La pobreza, según el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, se concentra en las subregiones de Urabá, Bajo Cauca y Nordeste; y las subregiones con menor pobreza, son el Valle de Aburrá, Oriente y Suroeste (Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2012). Cabe resaltar, que el índice de concentración de la tierra en Antioquia no ha variado mucho en los últimos 5 años⁶⁰, tal como se evidencia en la tabla 1-18.

⁶⁰Rodríguez y Cepeda (2011), estudian la concentración de la tierra en Colombia para el año 2000 y ubican a Antioquia como el departamento con mayor concentración de 0, 8583.

Tabla 1.3. Índice de Concentración de la Tierra Rural en Antioquia 2006-2011.

Año	Índice de GINI
2006	0,755
2007	0,753
2008	0,754
2009	0,754
2010	0,753
2011	0,753

Fuente: Estructura de la propiedad de la tierra rural en Antioquia 2006 -2011.
Universidad EAFIT y Gobernación de Antioquia.

De lo anterior, se colige que la concentración de la tierra también genera un problema de desigualdad social en muchos municipios, pues el promedio departamental es superado por 64 municipios y los restantes, superan el 50% de concentración.

1.4. Política regional.

1.4.1. A nivel nacional.

En Antioquia, el Partido Liberal y el Partido Conservador constituyen las principales fuerzas políticas en la historia política regional. Necesario recordar, que la Presidencia de la República, en la historia reciente, fue ocupada por dos antioqueños: Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) del Partido Conservador, y Álvaro Uribe Vélez (2002-2012) de una coalición de partidos políticos⁶¹. Respecto al Congreso de la República, entre 2002-2011, sólo tres representantes a la Cámara por Antioquia ocuparon la presidencia de esta corporación: William Vélez Mesa⁶² (2002-

⁶¹Sobre los partidos políticos colombianos, léanse los textos de Gutiérrez Sanín (2007) y Roll (2002 y 2005).

⁶²Liberal-Uribista para la época.

2003), Oscar Arboleda Palacio⁶³ (2007-2008) y Carlos Alberto Zuluaga Díaz⁶⁴ (2010-2011); en cambio, para el Senado de la República, sólo un antioqueño ocupó la presidencia de la corporación, Luis Alfredo Ramos Botero⁶⁵ (2002-2003).

Las elecciones para el Congreso en 2002, 2006 y 2010, determinaron los líderes políticos más importantes del período de tiempo estudiado y el poder de las fuerzas políticas en todo el departamento; esto, con base en los resultados electorales. En la tabla 1-19 se muestran los candidatos a Senado que obtuvieron la mayor votación en Antioquia:

Tabla 1.4.1. Senadores de mayor votación en Antioquia, periodo 2002-2010.

Año	Senador	Votación Nacional	Votación en Antioquia (%)	Partido
2002	Luis Alfredo Ramos Botero	228.499	79,35	Mov. Equipo Colombia
2006	Oscar Suárez Mira	71.212	91,97	Mov. Equipo Colombia
2010	Olga Suárez Mira	122.742	94,84	Conservador

Fuente: Estadística Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. 1997-2011.
Elaboración propia.

Por su parte, para la Cámara de Representantes en el período 2002-2010, la distribución de curules se presenta en la tabla 1-20:

⁶³Adscrito al Movimiento Alas-Equipo Colombia, una facción conservadora para la época y ahora unido al Partido Conservador

⁶⁴Adscrito al Partido Conservador.

⁶⁵Adscrito al Movimiento Equipo Colombia en 2006. se fusiona con el Movimiento Alas para formar el Mov. Alas-Equipo Colombia.

Tabla 1.4.1. Distribución de curules para la Cámara de Representantes por Antioquia.

Partido	2002	2006	2010
Movimiento Fuerza Progresista	2	-	-
Movimiento Progresismo Democrático	1	-	-
Movimiento Equipo Colombia	3	3	-
Partido Liberal	5	5	4
Partido Conservador	-	2	7
Partido Cambio Radical	3	2	1
Partido de la U	/	3	4
Otros movimientos	3	2	1
Total	17	17	17

Fuente: Estadística Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. 1997-2011.
Elaboración propia.

De esta manera, para las elecciones al Senado de la República, los conservadores obtuvieron la mayor votación con los candidatos de las facciones de Luis Alfredo Ramos y de Oscar Suárez. Por su parte, para la Cámara de Representantes, las reformas políticas de 2003 y 2009 que buscan fortalecer los partidos políticos, han ocasionado que los partidos pequeños y movimientos políticos hayan ido desapareciendo del panorama político regional para consolidar a las grandes fuerzas políticas del nivel nacional: el Partido de la U, el Partido Conservador y el Partido Liberal.

1.4.2. Mapa político regional.

A nivel regional, los principales centros de decisión política y administrativa son la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia. A continuación, en la tabla 1-21 se presenta la distribución de poder político por período:

Tabla 1.4.2. Alcaldes de Medellín y Gobernadores de Antioquia, periodo 2001-2015.

Alcalde	Partido	Período	Gobernador	Partido	Período
Luis Pérez Gutiérrez	Liberal	2001-2003	Guillermo Gaviria Correa	Liberal	2001-2003
Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	2004-2007	Aníbal Gaviria Correa	Liberal	2004-2007
Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	2008-2011	Luis Alfredo Ramos	Conservador	2008-2011
Aníbal Gaviria Correa	Liberal	2012-2015	Sergio Fajardo Valderrama	Verde	2012-2015

Fuente: Estadística Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. 1997-2011.
Elaboración propia.

El Partido Liberal ha mostrado tener más poder que su homólogo conservador en la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, mientras que el Partido Conservador ha gozado de resultados positivos en las elecciones al Congreso de la República; sin embargo, no le ha sido suficiente para permanecer en las dos entidades territoriales más importantes del departamento.

Por otro lado, la Alcaldía de Medellín durante 2004-2011 permaneció bajo personas denominadas independientes al no tener una etiqueta partidista definida con los partidos tradicionales. No obstante, el éxito electoral para que los partidos políticos obtuvieran la Gobernación de Antioquia para las elecciones de 2003 y 2007, fue el establecimiento de coaliciones electorales como se puede ver a continuación en la tabla 1-22.

Tabla 1.4.2. Coaliciones del Uribismo, periodo 2003-2007.

Coalición 2003	Coalición 2007
Movimiento Equipo Colombia	Movimiento Alas-Equipo Colombia
Partido Cambio Radical	Partido Cambio Radical
Sector Partido Conservador	Partido de la U
Agrupaciones Uribistas	Partido Colombia Democrática
	Convergencia Ciudadana
	Movimiento Colombia Viva
	Sector Partido Conservador
	Sector del Partido Liberal

Fuente: Vélez, 2003; Jaramillo, 2003; Vélez, (s.f.); Olivella y Vélez, 2006.

La coalición de 2003 con el candidato Rubén Darío Quintero, salió perdedora con la aspiración de Aníbal Gaviria C., del Partido Liberal y de un sector del Partido Conservador. En 2007, la candidatura de Luis Alfredo Ramos logró integración con las fuerzas políticas Uribistas, y apoyos no oficialistas del Partido Conservador y del Partido Liberal.

Ahora, en cuanto a las corporaciones públicas, en especial la Asamblea Departamental de Antioquia, no han logrado consolidar partidos mayoritarios en dicho órgano de representación política; el balance, se colige de la tabla 1-23:

Tabla 1.4.2. Distribución de Curules por partido.

Partido	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Liberal	9	7	5
Mov. Equipo Colombia	6	6	(-)
Conservador	3	3	7
Cambio Radical	3	4	2
Partido de la U	(-)	3	7
Partido Verde	(-)	(-)	3
Otros movimientos	5	3	2
Total	26	26	26

Fuente: Estadística Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. 1997-2011.
Elaboración propia.

La Asamblea Departamental logró tener partidos con preeminencia como el Partido Liberal y Conservador (Alas-Equipo Colombia y Oficialismo) durante el período 2004-2011. Recientemente con el Partido de la U, son las principales fuerzas políticas del departamento en la administración pública local y regional. Es de anotar, que la desaparición del Movimiento Alas-Equipo Colombia y su anexión al Partido Conservador, evidencia un fortalecimiento de este partido con mayor presencia local y regional pero, como ya se indicó, sin obtener éxitos para los principales cargos de elección popular: Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia.

En el caso del Partido Liberal, éste obtuvo éxitos electorales en las elecciones de 2003 y 2007, pero cuando estuvieron por fuera del poder en la Gobernación de Antioquia, su representación disminuyó para el período 2012-2015 (ver tabla 1-23). Por su parte, el Partido de la U, se ha fortalecido en los últimos años por el ingreso de Congresistas, Diputados y Concejales en el 2009, provenientes de los Partidos Cambio Radical y Colombia Democrática, entre otros; es de anotar, que -al mismo tiempo- perdió las elecciones de 2011 para la Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia.

Otro de los jugadores de la escena política regional, es el Partido Verde⁶⁶, que aparece por primera vez tras haber ganado la Gobernación de Antioquia en 2011, aunque las elecciones legislativas de 2014 definieron la permanencia de este partido en el sistema político logrando alcanzar el umbral para obtener reconocimiento jurídico por parte de las autoridades electorales⁶⁷.

En otra perspectiva, con el fin de analizar los partidos relevantes en relación con el número de curules obtenidas en el sistema de partidos, se tiene el Índice de Número Efectivo de Partidos propuesto por Laakso y Taagepera (1979)⁶⁸. A continuación, la tabla 1-24 muestra el número efectivo de partidos a nivel regional comparado con el nivel nacional, evidenciándose que a pesar de las reformas políticas de 2003 -que introdujo el voto preferente opcional, listas únicas y umbral-, cambiaron el escenario político nacional con la reducción de los partidos en la representación política; empero, a nivel regional dichos cambios fueron al contrario como se muestra:

⁶⁶Desde el año 2013 se denomina como Alianza Verde.

⁶⁷En las elecciones legislativas del 9 de marzo de 2014, el Partido Alianza Verde (fusión entre el Movimiento Progresistas y Partido Verde) no alcanzó ninguna curul a la Cámara de Representantes por Antioquia; sin embargo, a nivel nacional alcanzó el umbral y obtuvo cinco senadores que le permiten conservar su personería jurídica. En los antecedentes históricos, se remontan al Partido Opción Centro que obtuvo una curul en las elecciones legislativas de 2006; al año siguiente, se le denominó Partido Verde Opción Centro, y en 2009 se cambió el nombre a Partido Verde.

⁶⁸Se expresa en la siguiente fórmula: $1/Epi^2$, donde "p" es la proporción de votos o bancas de cada uno de los partidos.

Tabla 1.4.2. Número Efectivo de Partidos (NEP).

Año	Asamblea Departamental de Antioquia	Congreso de la República		
		Año	Senado	Cámara
2000	2,78	2002	8,62	7,25
2003	4,5	2006	6,83	7,30
2007	5,54	2010	0,82	5,06
2011	4,89			

Fuente: Cálculos propios para la Asamblea Departamental de Antioquia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadística Electoral 1997-2011 y para el Congreso de la República para el año 2010 de Maldonado (2010) y para los años 2002 y 2006 de Hoyos (2007).⁶⁹ Elaboración propia.

La interpretación sobre la reducción de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, fue una consecuencia de la reforma política de 2003; como ya se señaló, a nivel regional los resultados son diferentes del contexto nacional, dado que el Número Efectivo de Partidos desde 2003 no ha cambiado sustancialmente como a nivel nacional.

Para Hoyos (2007, p. 30), cuando el Número Efectivo de Partidos (NEP) es superior a 2.7, clasifica a los sistemas de partidos con tendencia al multipartidismo o multipartidista, tal como se observa en la tabla 1-24. Sin embargo, observando la mayoría de los resultados en las diferentes corporaciones públicas analizadas, se evidencia que tanto la Asamblea Departamental de Antioquia como el Congreso de la República no fueron dominados por los partidos políticos tradicionales -Liberal y Conservador- durante primera década del siglo XXI.

⁶⁹El indicador se hace con base en los escaños obtenidos por cada partido en cada cuerpo colegiado de representación política.

De otra parte, la presencia y control de alcaldías municipales por parte de los partidos políticos, evidencia su fortalecimiento o debilidad en la política local. En la tabla 1-25 se elabora el control de Alcaldías por partido político para los períodos 2004-2007 y 2008-2011.

Tabla 1.4.2. Control de Alcaldías por partido político, periodo 2004-2011.

Partido	2004-2007	2008-2011
Partido Liberal	38	33
Partido Conservador	11	24
Partido Cambio Radical	5	10
Movimiento Equipo Colombia	28	21
Partido de la U	-	10
Movimiento Progresismo Democrático	5	-
Partido Colombia Democrática	9	5
Otros partidos políticos	29	22
Total	125	125

Fuente: Estadística Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. 1997-2011.
Elaboración propia.

Las alcaldías de los municipios para el periodo 2004-2007, como puede notarse en la tabla, estuvieron controladas por el Partido Liberal y el Conservador con sus facciones políticas⁷⁰; mientras que para el periodo 2008-2011, el Partido Conservador⁷¹ obtuvo 45 Alcaldías y el Partido de la U al menos 10.

Ya para el periodo 2008-2011, el Partido Conservador más su facción, el Movimiento Equipo Colombia, lograron obtener la Gobernación de Antioquia como su principal poder político, además

⁷⁰Las Facciones principales del Partido Liberal son: Colombia Democrática y Cambio Radical para las elecciones de 2003, y las del Partido Conservador el Movimiento Político Equipo Colombia y Progresismo Democrático.

⁷¹Alcaldías del Partido Conservador y el Movimiento Alas-Equipo Colombia.

de sus éxitos en las elecciones legislativas del 2010 para Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Hasta aquí una contextualización institucional, social y política de Antioquia para el período 2004-2011. Las transformaciones institucionales en Colombia logradas con la descentralización administrativa durante la década 1990, permiten entender y diferenciar, por un lado, las funciones de los Departamentos y Municipios, y, por el otro, las inversiones que debe efectuar cada entidad territorial. Se encuentra un vacío normativo sobre la responsabilidad de los Departamentos de cofinanciar proyectos de inversión en los municipios de su jurisdicción.

En la economía regional, se observa el descenso de la participación en el PIB Nacional, ocasionado por las transformaciones del sector productivo colombiano en la primera década del siglo XXI. Así mismo, resaltan los altos índices de concentración de la propiedad rural antioqueña, un problema regional y nacional en la historia contemporánea colombiana.

A nivel del sistema político regional, mientras la reforma política de 2003 introdujo cambios en el sistema electoral y de partidos con el objetivo de fortalecer los partidos políticos mediante las listas únicas, el umbral y el voto preferente opcional, a nivel regional sucedió lo contrario. Después de 2003, el Número Efectivo de Partidos (NEP) en vez de reducirse como en el nivel nacional, aumentaron su participación en la Asamblea Departamental de Antioquia. En fin, en la primera década del siglo XXI se representan cambios en el sistema político regional, gracias a la participación de nuevos partidos políticos en la distribución del poder político regional y local.

En el siguiente capítulo, serán analizados los debates de los diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia, con el fin de determinar la existencia de distribución política de la inversión pública.

Capítulo 2.

Debates sobre inversión y presupuesto público en el departamento de

Antioquia: ¿discusión o priorización?

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 período octubre y noviembre, y los planes de desarrollo en los primeros cinco 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)⁷².

El objetivo del presente capítulo, es responder a la pregunta: ¿Cómo fue la distribución política del gasto público en Antioquia durante el período 2004-2011?, a partir del 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 las elecciones y sus correspondientes votaciones para comprender la existencia de los intereses allí expuestos. De tal forma, que la importancia de los debates de la Asamblea Departamental de Antioquia, permiten comprender los intereses individuales o colectivos de los diputados y sus partidos a la hora de proponer inversiones en toda la región.

⁷²Los 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 (Duque, 2006; Roll, 2002).

El presente capítulo, se compone de seis secciones, así: la primera, explica el funcionamiento y la organización de la Asamblea Departamental de Antioquia; la segunda, los datos analizados en la investigación; la tercera, la composición y el control de las mesas directivas; la cuarta, las posiciones de los partidos políticos en los debates de inversión pública; la quinta, los debates sobre el presupuesto departamental; y la sexta, los debates sobre la discusión de los planes de desarrollo del año 2004 al 2008.

2.1. Funcionamiento de la Asamblea Departamental de Antioquia.

La Asamblea Departamental es una corporación pública de elección popular elegida para un período de cuatro años, compuesta entre 11 y 31 miembros; en el caso de Antioquia, está integrada por 26 diputados⁷³. El funcionamiento de la corporación está regulado por el reglamento interno aprobado mediante la Ordenanza No 18 de 2004 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2008). En el período 2004-2011, los presidentes y vicepresidentes se elegían para períodos de seis meses; pero desde 2012, se eligen para un año, lo mismo para las comisiones.

Una vez radicados los proyectos de ordenanza por el Gobernador de Antioquia, Diputados, Bancada de Diputados o 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, pasa a segundo y tercer debate. En la tabla 2-1, se encuentra la competencia de cada una de las comisiones, solo en las comisiones reglamentarias que van de la primera a la sexta se discuten proyectos de ordenanza.

⁷³Las funciones de la Asamblea Departamental se pueden encontrar en el Anexo 1.

Tabla 2.1. Comisiones de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Tipo de Comisión	Nombre	Competencia
Reglamentarias	De Mesa	Representar la corporación y cumplir las funciones de la mesa directiva para la organización interna de la corporación.
	De Honores	Estudiar y emitir concepto sobre la proposición de reconocimientos a personas naturales y jurídicas.
	Primera: Hacienda y Crédito Público.	Asuntos de Hacienda y tesoro público, impuestos, contribuciones, empréstitos, condonaciones, exenciones, adquisición y venta de bienes muebles e inmuebles, participación del departamento en empresas comerciales o industriales, y en sociedades de economía mixta.
	Segunda: Presupuesto y Cuentas.	Organización y manejo del presupuesto, normas para su formación, aspectos contables, traslados, adiciones y apropiaciones.
	Tercera: Educación, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Salud Pública, Asistencia Social y Beneficencia.	Educación, asistencia y seguridad social, asignaciones civiles, prestaciones y estímulos para los servidores públicos del departamento, salud, vivienda, calamidades públicas y normas sobre el medio ambiente.
	Cuarta: Obras Públicas, Agricultura, Vías de Comunicación, Minas, Turismo, Transporte, Desarrollo Comunitario, Asuntos Indígenas y Comunicaciones.	Obras públicas a cargo del departamento, desarrollo comunitario, comunicaciones, servicios públicos, vías de comunicación, minas, turismo y transporte.
	Quinta: Códigos.	Reforma de códigos, división territorial, régimen político y municipal, reglamento de la corporación, zonas de frontera, asuntos fiscales.
	Sexta: Plan de Desarrollo.	Trámite, temas, negocios, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, y de los planes y programas de inversión de los organismos y entidades públicas del Departamentos.
	Séptima: Ética.	Comportamiento de diputados, violación al régimen de conflicto de interés, inhabilidades e incompatibilidades.
	Octava: Paz y Derechos Humanos.	Asuntos de paz, reinserción, convivencia, resolución de conflictos, procesos de paz, y veeduría a proyectos de paz.
Accidentales		Es conformada por un número impar de diputados para presentar un informe a la plenaria.
Legales	Comisiones que cree la ley	Las que determine la ley que las cree.

Fuente: Ordenanza No 18 de 2004, Reglamento Interno de la Asamblea Departamental. Asamblea Departamental de Antioquia. (2008). Elaboración propia.

En la discusión de proyectos de ordenanza, en primer debate, el ponente es designado por el Presidente de la Comisión respectiva. La comisión tiene la obligación de 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 que se introduzcan nuevas reformas 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, sólo 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.

2.2. Datos.

Para el período de estudio en consideración (2004-2011), se recolectaron actas de las sesiones plenarias de segundo y tercer debate de los proyectos de ordenanza sobre el presupuesto y el Plan de Desarrollo en el Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA). Allí, se rastrearon las actas de las sesiones de las comisiones de Presupuesto y del Plan de Desarrollo, pero no se encuentran ya que toda esa información quedó en manos de los Presidentes de las respectivas comisiones, razón por la que no fueron recolectadas. A esta situación, se adicionó otro problema, en el archivo no se encontró el acta del tercer debate al proyecto de presupuesto para la vigencia

2004, que debió ser discutido en el año 2003. De la vigencia 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 tuvieron en cuenta las actas de los períodos de sesiones octubre y noviembre de cada año que registraran en el orden del día la discusión o estudio del presupuesto departamental, periodo en el cual se discute el presupuesto según el Estatuto Orgánico de Presupuesto aprobado mediante Ordenanza 34 de 2011. Como se observará en la tabla 2-2, solo aparecieron 17 registros de actas de sesiones de la Asamblea Departamental de Antioquia en relación con el trámite y aprobación del presupuesto entre 2003 a 2011.

Tabla 2.2. 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: Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA).
Elaboración propia.

En las sesiones de discusión y aprobación del Plan de Desarrollo, según la Ley 152 de 1994⁷⁴, -la cual regula todo su proceso de formulación, trámite y aprobación entre los primeros cinco meses de inicio del período de cada gobernador-, se revisaron las actas que incluyeran en el orden del día alguna temática o discusión sobre el plan de desarrollo en las sesiones ordinarias o extraordinarias entre enero a junio del año 2004 y 2008⁷⁵, para un total de 19 actas registradas, tal como se indica en la tabla 2-3.

Tabla 2.2. Sesiones Plenarias sobre el Plan de Desarrollo en la Asamblea Departamental de Antioquia.

Número de Sesiones Plenarias sobre Plan de Desarrollo	
Año	Número
2004	10
2005	0
2006	0
2007	0
2008	9
2009	0
2010	0
2011	0
Total	19

Fuente: Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA).
Elaboración propia.

Para el análisis de información de las actas de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental, se codificó en una base de datos la información sobre el proyecto de ordenanza de Presupuesto y de Planes de Desarrollo, la posición de Diputados, la posición de bancada, los problemas percibidos por ellos, las posiciones del gobierno departamental, y de las propuestas

⁷⁴Diario Oficial, No. 41.450, julio 14 de 1994.

⁷⁵El Artículo 40 de la ley 152 de 1994 (Diario Oficial, No. 41.450, julio 15 de 1994) establece que los gobernadores dentro de los primeros cuatro meses de su gobierno deben presentar el Plan de Desarrollo ante la Asamblea Departamental.

realizadas por los Diputados para los municipios o las subregiones. Fueron incluidas, a su vez, las citas realizadas por los Diputados a los Secretarios de Despacho.

La metodología determinada, permitió desagregar la información de cada acta de las sesiones plenarias para describir las posiciones de los Diputados, las bancadas y el gobierno departamental; asimismo, como los problemas que manifestaron los Diputados sobre la realidad social y económica del departamento. En la información donde ellos realizaron proposiciones para determinados municipios o subregiones, con el objetivo de incluir en el proyecto de presupuesto u ordenanza, se hizo la respectiva comparación de resultados electorales con el propósito de revisar la votación de dicho Diputado en un municipio o subregión, para describir su posible interés electoral de focalizar la inversión pública.

También, el objetivo es conocer la composición de las mesas directivas en su relación con el control político, teniendo como fundamento lo expuesto por Pachón (2002, p. 7-10), quien señala la importancia de las mesas por la ausencia de partidos fuertes, debido a que controlan el orden del día, las citas y todos los procedimientos regidos por el reglamento interno, y porque en caso que sus miembros sean de la coalición del Ejecutivo, éstas le dan prioridad a los proyectos presentados por ellos. Así, según Cox y McCubbins (1993, p. 2-3), se puede establecer que los partidos pueden funcionar como un cartel legislativo para controlar la agenda legislativa y darle preferencia a los proyectos presentados por la organización política mayoritaria.

2.3. Control de las Mesas Directivas.

En el Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA), se recopiló toda la información sobre las presidencias de la corporación, y de acuerdo con el resultado electoral de la elección anterior, se infería la inscripción partidista. Se presenta en la tabla 2-4, el control presidencial de la Asamblea Departamental para el período 2003-2011:

Tabla 2.3. Control de la Presidencia de la Asamblea Departamental de Antioquia, periodo 2003-2011.

Periodo	Presidente	Partido Político
2003-I	Rodrigo Mendoza Vega	Partido Liberal
2004-I	Gabriel Arturo Gómez Ochoa	Partido Liberal
2004-II	César Eugenio Martínez	Movimiento Equipo Colombia
2005-I	Efraín Cardona Ciro	Partido Cambio Radical
2005-II	Rodrigo Mesa Cadavid*	Movimiento Colombia Viva
2006-I	Jaime Garzón Araque	Partido Liberal
2006-II	Germán Blanco Álvarez	Partido Conservador
2007-I	Luis Eduardo Álvarez	Movimiento Colombia Viva
2007-II	Jairo Velásquez Espinosa	Partido Liberal
2008-I	Iván Darío Agudelo Zapata	Partido Liberal
2008-II	Jorge Honorio Arroyave Soto	Partido Cambio Radical
2009-I	Juan Esteban Villegas	Movimiento Equipo Colombia
2009-II	Jhon Jairo Cardona Tobón	Movimiento Equipo Colombia
2010-I	Cosme Cardona	Partido de la U
2010-II	Jaime Zapata Ospina	Partido Conservador
2011-I	Jorge Iván Montoya	Partido Cambio Radical
2011-II	David Alfredo Jaramillo	Partido Conservador

Fuente: Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA).
Elaboración propia.

Se colige de la tabla anterior, que durante el período 2004-2007, de las ocho presidencias de la corporación, el Gobierno Departamental de la coalición electoral del Partido Liberal y Conservador -en 2003-, ocuparon cuatro veces la presidencia. A su vez, entre 2008 y 2011 la coalición electoral del Gobernador Luis Alfredo Ramos estuvo compuesta por el Partido Cambio Radical, la U y su Movimiento Equipo Colombia -en 2007-; sin embargo, en el 2009 dicha organización política, se adhirió al Partido Conservador, con lo cual la coalición ocupó durante todo el periodo las siete presidencias en la mesa directiva.

En la revisión de actas sólo se encontró mención a la coalición mayoritaria y la minoritaria por parte de diputados, pero no se evidencia sobre el número real de diputados y de partido político que apoyan o rechazaban las iniciativas de los proyectos de ordenanza. En este caso, como sostiene Cox (2000, p. 169-171), en el monopolio de la agenda a través de las mesas directivas se priorizan los proyectos que benefician al Ejecutivo o coalición⁷⁶, también se evidencia con las pocas citaciones de control político los proyectos de presupuesto, donde para el período estudiado se encontró solo una citación en el año 2009 al Secretario de Hacienda, lo cual significa el bajo tiempo destinado para el ejercicio del control político a la Administración por parte de la Asamblea Departamental.

⁷⁶Sobre los procedimientos y control de la agenda se encuentra el estudio de Cox y McCubbins (1993).

2.4. Partidos Políticos en la discusión sobre la inversión pública.

En el diseño institucional del sistema político colombiano, en el año 2003 se aprobó la reforma política introduciendo nuevas reglas para el sistema electoral, entre ellas: las listas únicas, el voto preferente opcional, el umbral y la prohibición de la doble militancia⁷⁷. Posteriormente, en 2005 el Congreso de la República aprobó la Ley 974⁷⁸ o Ley de Bancadas para las corporaciones públicas de elección popular⁷⁹, con el objetivo que los miembros de los partidos políticos con representación en los cuerpos de representación política, actúen de forma colectiva⁸⁰. De esta manera, el período estudiado en la Asamblea Departamental de Antioquia sobre los procesos de discusión y aprobación de los proyectos de presupuesto y plan de desarrollo de 2004-2007 y 2008-2011, evidenció la incidencia de las reformas adoptadas en el sistema político colombiano. También, se procedió a verificar el comportamiento de las bancadas de los partidos políticos con representación en dicha corporación.

En las actas de las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental para la aprobación de los proyectos de presupuesto, de las nueve sesiones destinadas a la discusión de los proyectos de presupuesto para el período 2004-2007, sólo se encontró el registro de una posición de la Bancada del Partido Conservador en el Acta No 19 de 2005⁸¹ compuesta por tres diputados: Bernardo Lopera Villa, Juan Diego Gómez y German Blanco; quienes expresaron el apoyo al Gobierno

⁷⁷Para una mejor comprensión del proceso de aprobación de la reforma política y sus efectos en el sistema político ver Holguín (2006) y Vélez, Ossa y Montes (2006).

⁷⁸Diario Oficial, No. 45980, julio 25 de 2005.

⁷⁹Las corporaciones públicas de elección popular son: el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, y Juntas Administradoras Locales.

⁸⁰Por lo cual ya se han hecho estudios sobre el efecto de la reforma política y la ley de bancadas en el Concejo de Bogotá. Por ejemplo, Ossa (2006, pp. 13-15) analiza la presentación de proyectos de acuerdo, citación a debates de control político y el comportamiento de las bancadas en la discusión de proyectos.

⁸¹Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA); Caja 84, (s.f.), hojas sueltas.

Departamental tras conocer un fallo del Consejo de Estado⁸² donde confirmaba 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 período 2008-2011, no se evidenciaron en las nueve actas analizadas posiciones de las bancadas en la discusión y aprobación en la sesión plenaria de la Asamblea Departamental. Adicionalmente, en la discusión del proyecto de Plan de Desarrollo en el año 2004, -al que la corporación dedicó ocho sesiones plenarias-, tampoco se encontró evidencia de posiciones de bancada frente al Plan de Desarrollo “Antioquia Nueva. Un hogar para la vida, 2004-2007” (Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2004).

Entre tanto, en el año 2008 para la aprobación del “Plan de Desarrollo Antioquia para Todos. Manos a la obra, 2008-2011” (Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 2008), se halló, de nueve sesiones plenarias, una proposición⁸³ de la bancada del Partido Liberal proponiendo incluir en el proyecto aumentar los rubros presupuestales para los sectores del medio ambiente, cultura, participación ciudadana y catastro departamental. No obstante, la proposición señaló que la bancada del Partido Liberal hizo la propuesta, pero en la firma aparecieron 21 diputados porque según los resultados de las elecciones de 2007, los diputados elegidos a nombre del Partido Liberal fueron cinco; con lo cual, se determina que los miembros de dicha corporación

⁸²En el portal web del Consejo de Estado, se encuentra todo el proceso 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>

⁸³Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA); Acta No 08 de 2008, s.f., hojas sueltas.

no se fijan en la lectura previa de las proposiciones firmadas en las plenarias de la Asamblea Departamental.

De esta manera, Pachón (2003, p. 4-6) presentó el modelo de las dos arenas para comprender el comportamiento de los miembros de las asambleas de representación política. El primero, indica que las normas establecidas en el sistema electoral determina el comportamiento del Congresista en su labor legislativa, y el segundo, 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 2003⁸⁴ y 2009⁸⁵ - como la prohibición de la doble militancia y la actuación en bancada⁸⁶-, se infiere que a nivel regional la actuación colectiva de los partidos políticos con representación en la Asamblea Departamental de Antioquia continuó su comportamiento de forma individual 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 consagró, en el caso de las iniciativas de proyectos de ordenanza, a qué tenían derecho las bancadas. Tampoco se estableció 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 intervinieron dos veces los voceros de las bancadas en la sesión plenaria y, sólo cuando la bancada tuvo más del 20% de las curules se les extendió el tiempo de las intervenciones.

⁸⁴Acto Legislativo No. 01 de 2003, Diario Oficial, No. 45.237, julio 3 de 2003.

⁸⁵Acto Legislativo No. 01 de 2009, Diario Oficial, No. 47.410, julio 14 de 2009.

⁸⁶La Ley 974 de 2005 reglamentó la actuación en bancada de los partidos políticos en las corporaciones públicas de elección popular.

Por su parte, 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, inclusión de los Proyectos de Presupuesto y de Planes de Desarrollo, que, como se sabe, son los más importantes de la Administración Departamental porque determinan los sectores y las inversiones en el período de gobierno. Así, y a pesar de las reformas introducidas al sistema político para fortalecer los partidos políticos en su organización y acción colectiva, en el caso estudiando, se encontró una tensión entre las normas y la actuación individual de los miembros de la Asamblea Departamental.

2.5. Los debates sobre el Presupuesto.

2.5.1. Problemas.

En el proceso de formulación de políticas públicas, uno de los primeros pasos es la construcción o identificación del problema, un paso previo para la inscripción del problema en la agenda pública y política⁸⁷. En la tabla 2-5, se resumen los problemas identificados por parte de los Diputados, soportados en las discusiones sobre el presupuesto departamental para el período 2003-2007:

Tabla 2.5.1. Problemas identificados por los Diputados en las Sesiones Plenarias, periodo 2003-2007.

⁸⁷Para Roth (2007, p. 57), el problema central de la fase de política pública correspondiente a la identificación y construcción del problema, se da cuando “una autoridad pública o administrativa se ve abocada para tratar un tema”.

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 y 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, genera detrimento patrimonial.
	Ausencia de políticas de equidad para cofinanciar proyectos en los municipios.
2007	Déficit en financiación para cultura, deporte y el programa de seguridad alimentaria MANÁ.
	Acueductos Subregionales sin compromiso presupuestal.

Fuente: Acta No. 19 de 2003; Acta No. 19 de 2005; Acta No. 20 de 2006; Actas de la Comisión de Presupuesto de 2007; Acta No. 20 de 2007. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia.
Elaboración propia.

Como puede notarse, el problema recurrente para el periodo, fue la restricción presupuestal de todos los programas de un plan de desarrollo y la ausencia para financiarlos. Por ejemplo, en 2003 la discusión estuvo dada por la mala prestación de servicios públicos, y 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 contraste, entre 2008 y 2011 (véase tabla 2-6), -en el proceso de identificación de problemas-, lo más discutido fue la financiación de la educación superior pública; en especial, del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid,

institución universitaria del orden departamental. Además, se incluyó el estado de la red vial y de los insuficientes recursos de las secretarías para realizar la inversión.

Tabla 2.5.1. Problemas identificados por los diputados en las sesiones plenarias, periodo 2008-2011.

Año	Problemas
2008	Emergencia 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 cómo financiar su inversión: Secretaria de Equidad de Género, Gerencia Indígena, Atención de Desastres DAPARD, Secretaria de Medio Ambiente y Secretaria de Productividad.
	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.
2010	Poco presupuesto para inversión en las secretarías de RIA, gobierno, MANÁ, Minas, indígenas, infancia y adolescencia, concesiones, participación ciudadana, negritudes, DAPARD para desplazados, educación, equidad de género, general, servicios públicos.
	Falta presupuesto para la educación superior pública.
2011	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.
	Contratos de intermediación laboral a través de cooperativas que afectan derechos de trabajadores.

Fuente: Acta No. 19 de 2008; Acta No. 5 de 2009; Acta No. de 2010; Acta No. 19 de 2010; Acta No 20 de 2011.
Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia.
Elaboración propia.

2.5.2. Posiciones del Gobierno Departamental.

En el período 2004-2007, el Gobierno Departamental no autorizó modificaciones al presupuesto propuesto para 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 al período 2008-2011, el Gobierno Departamental en 2008 -a través de la Secretaría de Hacienda- solicitó apoyo a los diputados para la aprobación del proyecto y se comprometió a gestionar el presupuesto para los temas presentados en la plenaria; pero sólo en asuntos de inversión en vías, servicios públicos, establecimientos educativos e infraestructura hospitalaria. Los debates de plenaria, así se presentaron: en 2009, el Secretario de Hacienda fue citado para explicar el proyecto de presupuesto 2010; en 2010, a los debates 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 a: Programa de Seguridad Alimentaria MANÁ infantil, a la construcción del centro de Carnes de Guadalupe, y a la conservación de la Capilla Nuestra Señora del Rosario. Ya en los debates de 2011, participó el Secretario de Hacienda señalando que el próximo gobernador del período 2012-2015 ejecutaría el presupuesto e invitó para que por medio de ordenanza, se hiciera un compromiso presupuestal para otorgar transferencias anuales al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y al Tecnológico de Antioquia⁸⁸.

⁸⁸En el año 2013, se aprobó la Ordenanza No 73 por parte de la Asamblea Departamental de Antioquia “por medio del cual se define la base presupuestal para las instituciones universitarias Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y el Tecnológico de Antioquia”.

De lo anterior, se establece 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 que en el período anterior, 2004-2007, la participación del Ejecutivo departamental en los debates, fue minoritaria. Empero, 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 la aprobación de todos los proyectos de presupuesto sin ninguna oposición considerable. La tabla 2-7, muestra los resultados de las votaciones de los proyectos de presupuesto:

Tabla 2.5.2. Resultado de las votaciones de los Proyectos de Presupuesto para Antioquia.

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.
<i>*No se tuvo acceso al Acta del tercer debate en el AADA.</i>		

Fuente: Acta No. 19 de 2003; Acta No. 19 de 2005; Acta No. 20 de 2005; Acta No. 20 de 2006; Acta No. 20 de 2007; Acta No. 21 de 2007; Acta No. 19 de 2008; Acta No. 20 de 2008; Acta No. 18 de 2009; Acta No. 19 de 2009; Acta No. 18 de 2010; Acta No 19 de 2010; Acta No 20 de 2011; Acta No 21 de 2011. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

De esta manera, en los procesos de discusión y votación de los proyectos de presupuesto, se evidencia que la Asamblea Departamental sólo se limitó a discutirlos y a aprobarlos, tal como lo afirman Cox y Morgenstern (2001) con relación a los congresos en América Latina, los cuales clasifican como “reactivos”, en tanto únicamente se dedican a discutir lo presentado por el Ejecutivo.

Precisamente, el Ejecutivo Departamental, representado por el Gobernador, tal como se ha expuesto, tiene un rol en la definición de la agenda de la Asamblea Departamental de Antioquia. De acuerdo con la Constitución de 1991 y el Decreto-Ley 1222 de 1986, los proyectos de ordenanza en áreas como el plan de desarrollo, el presupuesto, estructura de la administración o el que decreten inversión, es de iniciativa exclusiva del Gobernador y de presentación ante la Asamblea Departamental. Esto significa, que ningún Diputado puede presentar proyectos de ordenanza relacionados con estas temáticas.

De tener en cuenta, el Gobernador tiene poder de veto sobre la Asamblea Departamental, tiene la potestad de objetar los proyectos de ordenanza por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia. En este caso, sí las objeciones son aceptadas por la mayoría absoluta de los diputados, el proyecto de ordenanza se archiva, pero en caso que no se acepten por parte de la Asamblea por objeciones de inconstitucionalidad o ilegalidad, se remiten al Gobernador para que este decida su sanción o lo envíe al Tribunal Administrativo de Antioquia para que allí se decida sobre su validez. Si las objeciones son por inconveniencia y la Asamblea las niega, el proyecto de ordenanza se le remite nuevamente al Gobernador para su sanción, y en caso que éste se abstenga

de publicarlo, lo deberá realizar el Presidente de la Asamblea Departamental de Antioquia. A su vez, cuando la Asamblea Departamental no aprueba el plan de desarrollo o el presupuesto, el Gobernador tiene la facultad de expedirlo por decreto⁸⁹.

En el sistema político colombiano, los Gobernadores -como Rama Ejecutiva a nivel Departamental-, tienen amplios poderes constitucionales en su relación con la Asamblea Departamental dada la existencia de un presidencialismo fuerte sobre el Congreso con altos poderes constitucionales, tal como lo ha caracterizado Archer y Shugar (2002)⁹⁰. De esta manera, los Gobernadores como Ejecutivos fuertes⁹¹ sobre la Asamblea Departamental, tienen un poder de veto porque pueden objetar por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia; un poder reactivo al tener la potestad de tener exclusividad para presentar proyectos de ordenanza sobre la estructura del gobierno, creación o supresión de entidades; escalas salariales de servidores públicos y un poder proactivo por el poder delegado por la Asamblea en las ordenanzas y su capacidad de expedir decretos reglamentarios. A su vez, de la existencia de poderes fiscales y de planificación por su poder constitucional de tener la exclusividad del gasto público, plan de desarrollo y presupuesto público.

⁸⁹Artículo 40 de la Ley 152 de 1994, (Diario Oficial, No. 41.450, julio 15 de 1994) y el Artículo 64 y 104 del Decreto 111 de 1996 (Diario Oficial, No. 4.2692, enero 18 de 1996).

⁹⁰En este trabajo, caracterizan el poder presidencial en Colombia sobre el Congreso como un Ejecutivo con altos poderes constitucionales al tener poder de veto para objetar las leyes, poder reactivo porque el Presidente define política comerciales, régimen salarial, intervención en la economía y de la ley del presupuesto; poder reactivo por el poder delegado por el congreso en las leyes y por su capacidad de expedir decretos reglamentarios; poderes fiscales y de planificación por tener la iniciativa exclusiva en el presupuesto, plan de desarrollo, gasto público, banco central y plan nacional de inversiones públicas; y con un poder de emergencia al tener autoridad legislativa en los estados de excepción.

⁹¹En el sistema general de regalías aprobado en 2011, los gobernadores adquieren mayor importancia porque hacen parte de los Órganos Colegiados de Administración y Dirección para la aprobación de proyectos de inversión con recursos de regalías.

El diseño institucional de la Constitución de 1991, fortaleció a los Ejecutivos Departamentales en su rol con la Asamblea Departamental, al otorgarle poderes a los gobernadores al igual que al Presidente⁹² en sus respectivos Departamentos, al contar con mayorías para el trámite y aprobación de las iniciativas⁹³. En este sentido, el comportamiento en los procesos de discusión y aprobación de proyectos de ordenanza en el cuerpo de representación política objeto de estudio, sólo se limita a discutir y aprobar, y en otros casos sólo aprobar sin discusión, pues no se evidencia intervención alguna de los diputados respecto al proyecto de presupuesto, tal y como se expone en la tabla 2-8.

Tabla 2.5.2. Discusión del Proyecto de Presupuesto, periodo 2003-2011.

Año	Votos	
	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

**No se tuvo acceso al Acta del tercer debate en el AADA.*

Fuente: Acta No. 19 de 2003; Acta No. 19 de 2005; Acta No. 20 de 2005; Acta No. 20 de 2006; Acta No. 20 de 2007; Acta No. 21 de 2007; Acta No. 19 de 2008; Acta No. 20 de 2008; Acta No. 18 de 2009; Acta No. 19 de 2009; Acta No. 18 de 2010; Acta No 19 de 2010; Acta No 20 de 2011; Acta No 21 de 2011. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

En las sesiones plenarias, se presentaron sólo votaciones sin ninguna discusión pero con intervenciones de los Diputados sobre los proyectos de presupuesto, lo que permite determinar que

⁹²La figura presidencial ha estado en el centro del sistema político (Valencia, 1997, p. 34).

⁹³Otra debilidad es la oposición política, entre 2004-2007 no hubo ningún diputado elegido por partidos o movimientos políticos de izquierda, y solo han obtenido una curul a través del Polo Democrático Alternativo para los períodos 2008-2011 y 2012-2015.

el Ejecutivo gozó de un control sobre la corporación al no presentarse intervenciones por parte de sus miembros y sólo proceder a votar. En esa medida, en todo el período de análisis, ningún proyecto fue rechazado por la mayoría de sus miembros.

2.5.3. Regionalización del gasto público.

En las actas de las sesiones plenarios de la Asamblea Departamental no se encontró evidencia sobre focalización de inversión por parte de los miembros de la corporación durante el período 2004-2011. Sólo 11 diputados manifestaron inversiones específicas para determinados municipios o subregiones del Departamento de Antioquia, como engranaje para la distribución política del gasto público con intereses político-electorales. La tabla 2-9, presenta la lista de diputados que hicieron propuestas al proyecto de presupuesto indicando el respectivo año con el objetivo de incluir inversiones específicas:

Tabla 2.5.3. Votación total de Diputados con propuestas de inversión específica, periodo 2003-2010.

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

*El diputado no se presentó como candidato en las elecciones.

Fuente: Acta No. 19 de 2003; Acta No. 19 de 2008; Acta No. 18 de 2010; Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE. Elaboración propia.

En el segundo debate del presupuesto para la vigencia fiscal de 2004, realizado en las sesiones ordinarias de octubre y noviembre de 2003, el Diputado Jorge Honorio Arroyave Soto lideró la propuesta de incluir la Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste), la Doble Calzada Bello-Hatillo (Subregión Valle de Aburrá) y la dotación de una institución educativa en el municipio de Segovia. Por su parte, los Diputados David Alfredo Jaramillo y César Pérez García propusieron: el primero, incluir la Troncal del Nordeste y la Doble Calzada Bello-Hatillo, y el segundo, el acueducto regional para Urabá. Una vez revisada la votación de los Diputados que trataron de focalizar inversiones, la tabla 2-10, presenta lo concluido:

Tabla 2.5.3 Propuestas de inversión específica de diputados y su relación electoral.

Año	Diputado	Propuestas	Votación			
			2000	%	2003	%
2003	Jorge Honorio Arroyave	Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste)	2895	16,87	864	6,03
		Doble Calzada Bello Hatillo (Subregión Valle de Aburrá)	8379	48,82	9200	64,03
		Dotación de Colegio (Municipio de Segovia)	405	2,36	143	0,99
	César Pérez García	Acueducto Regional (Urabá)	1630	5,93	219	3,15
	David Alfredo Jaramillo	Trocal del Nordeste (Subregión Nordeste)	850	4,45	408	5,73
		Doble Calzada Bello Hatillo (Subregión Valle de Aburrá)	11127	58,30	4443	62,41

Fuente: Acta No. 19 de 2003, Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE. Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla, se pudieron establecer los intentos de focalizar la inversión por parte de los tres Diputados y los resultados de las votaciones que obtuvieron en las subregiones o municipios posiblemente beneficiarias. En el caso de la propuesta de la Doble Calzada Bello-

Hatillo, existía 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 encontró que para uno de los diputados representaba 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 para el otro, las elecciones del 2000 representaron el 4.45%, y para 2003 no registraba dato alguno. Respecto al proyecto del acueducto regional para Urabá, se denotó que el Diputado sólo obtuvo en dicha subregión el 5,93% en el 2000 y el 3,15% en 2003.

En las plenarias de 2004, 2005 y 2006 no fueron registradas en las sesiones propuestas de Diputados sobre inversiones, aunque sí algunas específicas para municipios o subregiones. Cabe anotar, que para 2007 se hizo solo una propuesta; la tabla 2-11, así lo muestra:

Tabla 2.5.3 Propuesta de Inversión para 2007.

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

Fuente: Acta No. 20 de 2007, Sección de Actas Comisión de Presupuesto 2007, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE. Elaboración propia.

En los municipios de Remedios y Segovia no se registró una votación significativa respecto del total, aun cuando dicho diputado es oriundo del Municipio de Remedios; sin embargo, se colige de la tabla un incremento de 99 votos en 2003, respecto a 507 en la votación para el año 2007, lo que evidencia un interés electoral en los citados municipios.

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

Tabla 2.5.3 Propuestas de inversión para 2008.

Año	Diputado	Propuestas	Votación			
			2007	%	2011	%
2008	Gabriel Manrique Berrio	Vía Arboletes	626	5,58	n.p.*	
	Mónica Raigoza	Mejoras a la vía Caldas-Primavera del municipio de Caldas.	2336	23,87	n.p.	
	Guillermo Cuartas	Mejora a establecimientos educativos de Amagá.	1185	8,19	805	4,92
		Segunda etapa de la construcción del Hospital de Necoclí.	548	3,78	336	0,02

**El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.*

Fuente: Acta No. 19 de 2008, Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE. Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla, respecto de los diputados que tenían intereses de incluir inversiones específicas para los municipios en 2008, la concentración electoral en dichos municipios fue 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, se infiere que el interés por dirigir el gasto no trajo consigo réditos electorales para el Diputado Guillermo Cuartas, dado que perdió la votación y concentración electoral con relación al total en los municipios de Amagá y Necoclí, si se comparan los resultados electorales de 2007 y 2011.

Para 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 la tabla 2-13, se presenta la relación electoral de los diputados de dicha comisión respecto de las votaciones en los Municipios de Guadalupe y Bello.

Tabla 2.5.3. Propuesta de inversión para 2010.

Diputado	Municipio	Votación			
		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
<i>*El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.</i>					

Fuente: Acta No. 18 de 2010, Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE. Elaboración propia.

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 cinco integrantes de dicha Comisión, tres 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 Rigoberto Arroyave, del Partido Liberal, descendió en su votación en Bello, mientras que Guillermo Palacio aumentó su caudal electoral en dicha localidad. De esta forma, se determina que para los tres miembros de la comisión descritos anteriormente, hubo interés electoral de incluir partidas presupuestales para el municipio de Bello.

En la distribución política de la inversión pública en los debates del presupuesto departamental, los partidos políticos no presentaron propuestas de inversión específica, las iniciativas de los diputados fueron de carácter personal en las diferentes discusiones.

2.6. Debates sobre los Planes de Desarrollo y su relación electoral.

2.6.1. Problemas.

En las discusiones de la plenaria sobre los Planes de Desarrollo en los años 2004 y 2008, se revela la presentación de iniciativas por parte de los diputados del Departamento de Antioquia; propuestas desde diferentes perspectivas, son similares a las presentadas en los debate sobre presupuesto.

Tabla 2.6.1. Problemas identificados por los Diputados en 2004 y 2008.

Año	Problemas	Año	Problemas
2004	Déficit de vivienda	2008	Falta de articulación del sector público.
	El estado de la infraestructura vial.		Secretaría de Equidad de Género sin recursos para ejecutar programas y proyectos.
	Desempleo.		Mala calidad de la educación.
	Pocos recursos para las pequeñas y medianas empresas.		Resultados negativos en pruebas saber.
	La prestación de servicios públicos		Alto déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.
	Poca calidad de la educación básica y media		Poca competitividad de la región
	Pobreza femenina		Mala prestación de servicios públicos
	Poca infraestructura para las comunidades indígenas.		
	Pobreza rural.		
	Poca financiación para el sector agropecuario.		
	Poca cobertura de agua potable.		
	Poca cobertura en régimen subsidiado en salud.		
	Farmacodependencia		
Deforestación			
Contaminación de las Fuentes de Agua.			

Fuente: Acta No. 5 de 2004; Acta No. 6 de 2004; Acta No. 7 de 2004; Acta No. 8 de 2004; Acta No. 20 de 2008; Acta No. 2 de 2008; Acta No. 3 de 2008; Acta No. 4 de 2008; Acta No. 5 de 2008. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

Como puede notarse, los asuntos tratados en los dos períodos de discusión y trámite, se centraron en educación, servicios públicos y déficit de vivienda. El objetivo era percibir mayor financiación en los Planes de Desarrollo Departamental 2004-2007, y 2008-2011 (Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia 2004, 2008).

2.6.2. Posiciones del Gobierno departamental.

A diferencia de las discusiones sobre los proyectos de presupuesto, la intervención del gabinete departamental ante la Asamblea Departamental de Antioquia en los años 2004 y 2008, se centró en explicar cada una de las líneas estratégicas y componentes del Plan de Desarrollo a los Diputados y con el fin de recibir observaciones por parte de éstos. A su vez, las votaciones de segundo y tercer debate, no arrojaron una oposición considerable, dado que la aprobación de los planes de desarrollo obtuvo suficiente respaldo de los diputados tal como se evidencia en la tabla 2-15:

Tabla 2.6.2 Votaciones del proyecto de Plan de Desarrollo 2004 y 2008.

Año	Sesiones plenarias			
	Segundo debate		Tercer debate	
	A favor	En contra	A favor	En contra
2004	25	0	20	0
2008	23	1	22	0

Fuente: Acta No. 14 de 2004; Acta No. 15 de 2004; Acta No. de 2008; Acta No. 8 de 2008. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

El Ejecutivo Departamental, al igual que en las votaciones sobre presupuesto, contó con una mayoría para aprobar el proyecto de ordenanza, lo cual se refleja en la discusión del mismo.

2.6.3. Regionalización del gasto público.

En los debates de plenaria de la Asamblea Departamental en 2004, en torno al plan de desarrollo “Antioquia Nueva. Un hogar para la vida” (Departamento Administrativo de Planeación de

Antioquia, 2004), se tienen diversas propuestas de inversión de Diputados para municipios y subregiones específicas. A continuación, en la tabla 2-16, se presenta la relación entre diputados y su respectiva votación en diferentes períodos electorales y las proposiciones realizadas para introducir una inversión específica como mecanismo de distribución política del gasto público:

Tabla 2.6.3. Propuestas de inversión específica en los debates del Plan de Desarrollo.

Año	Diputado		Votación		
			2003	2007	2011
2004	Efraín Cardona Ciro	San Francisco municipales	11780	7031	n.p.*
	César Eugenio Martínez	Apoyar los Algodoneros de Uramita, Liborina y Sabanalarga	12499	23602	n.p.
	Jorge Honorio Arroyave	Educación Superior para el Nordeste y Frigorífico para Puerto Berrío	14306	8499	15727
	César Pérez García	Fortalecer Colesa en el suroeste.	6952	18691	n.p.
	Juan Esteban Villegas Aristizábal		12839	19224	28231
	Luis Eduardo Álvarez Vera	Incluir algodón como producto agrícola, acueducto regional del Bajo Cauca; Estudios sobre el Ingenio Vegachí, y Terminar la trocal del nordeste.	8050		n.p.
	Jairo Velásquez		16747	17857	n.p.
	Luciano Vélez Arroyave		10568	n.p.	n.p.
	Efraín Cardona Ciro		11780	7031	n.p.
	Jorge Honorio Arroyave		14306	8499	15727

Año	Diputado	Propuestas municipales	Votación		
			2003	2007	2011
2008	Rigoberto Arroyave	Viviendas en Bello	n.p.*	17613	24749
	John Jairo Cardona	Viviendas en Bello	n.p.	19609	n.p.
	Rodrigo Mendoza	Viviendas en Bello	10913	13167	16829
	César Eugenio Martínez	Vía alterna al puente de occidente Colfrutas-Florida.	12499	23602	n.p.
	Rubén Darío Naranjo	Restaurar la Casa Museo General Uribe Uribe en Valparaíso. La vía Primavera-Poblado blanco.	n.p.	9451	13812
	Gabriel Manrique Berrio	Terminar la vía Yarumal-Angostura-Campamento; la vía Arboletes-San Pedro de Urabá, Tarso-Pueblo Rico y pavimentar una calle en Arboletes; y proyecto de recuperación de playas en Urabá.	n.p.	11208	n.p.
César Pérez García	Incluir a Remedios como polo de desarrollo del Nordeste.	6952	18691	n.p.	

**El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.*

Fuente: Acta No. 5 de 2004; Acta No. 6 de 2004; Acta No. 7 de 2004; Acta No. 8 de 2004; Acta No. 14 de 2004; Acta No. 4 de 2008; Acta No. 5 de 2008. Sección de Actas, Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia. Elaboración propia.

Conforme con lo anterior, la Comisión del Plan de Desarrollo encargada de aprobar en primer debate el proyecto, señaló varias propuestas para incluir en el documento y en las inversiones, estas fueron: el algodón como producto agrícola, construcción de acueducto regional para el Bajo Cauca, estudios sobre el Ingenio Vegachí y la terminación de la troncal del Nordeste. De esta forma, en la tabla 2-17 se establece la votación de los miembros de la comisión en las subregiones de Urabá y Nordeste (la propuesta del algodón como producto agrícola, no fue tomada en cuenta porque no definió subregiones o municipios específicos):

Tabla 2.6.3. Votación de los Diputados de la Comisión del Plan de Desarrollo en 2004.

Diputado	Zona	Votación					
		2003	%	2007	%	2011	%
Jorge Honorio Arroyave	Nordeste	864	6,03	604	7,1	1356	8,62
	Bajo Cauca	855	5,97	188	2,21	322	2,04
Juan Esteban Villegas	Nordeste	64	0,49	81	0,42	162	0,57
	Bajo Cauca	24	0,18	285	1,48	136	0,48
Jairo Velásquez	Nordeste	599	3,59	1446	8,09	n.p.*	
	Bajo Cauca	568	3,41	643	3,6	n.p.	
Efraín Cardona Ciro	Nordeste	89	0,75	144	2,04	n.p.	
	Bajo Cauca	119	1,01	87	1,23	n.p.	
Luciano Vélez Arroyave	Nordeste	58	0,54	n.p.		n.p.	
	Bajo Cauca	34	0,32	n.p.		n.p.	
Luis Eduardo Álvarez Vera	Nordeste	34	0,42	n.p.		n.p.	
	Bajo Cauca	115	1,42	n.p.		n.p.	

**El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.*

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE.
Elaboración propia.

En las propuestas de inversión presentadas por los miembros de la Comisión del Plan de Desarrollo, se encontró solo al diputado Jorge Honorio Arroyave⁹⁴, quien logró aumentar su votación en la subregión del Nordeste, en comparación con las elecciones de 2003, 2007 y 2011. A su vez, el diputado Jairo Velásquez del Partido Liberal incrementó su votación en el Nordeste para 2007, en relación con 2003. Así, se determinó la existencia de un interés electoral por parte de dos de los integrantes de la comisión en dicha subregión, donde las negociaciones informales entre éstos, terminó con la inclusión de dichas propuestas de inversión específicas. Sin embargo, la subregión del Bajo Cauca, como puede apreciarse, no tuvo votaciones y concentraciones electorales significativas. Se tiene, a su vez, las propuestas de Diputados en las plenarias del año

⁹⁴En las elecciones de 2003 fue elegido por el Partido Liberal, en 2007 por el Partido Cambio Radical, y en 2011 por el Partido Social de Unidad Nacional.

2004 sobre el plan de desarrollo, donde se hallaron cuatro recomendaciones de inversión en diversos territorios, y como se pudo observar anteriormente.

A continuación, la tabla 2-18, presenta la votación de Diputados con propuesta de inversión en 2004:

Tabla 2.6.3. Votación de Diputados con propuestas de inversión específicas en 2004.

Diputado	Zona	Votación					
		2003	%	2007	%	2011	%
César Eugenio Martínez	Occidente	2978	23,82	5223	22,12	n.p.*	
	Liborina	1363	10,9	1675	7,09	n.p.	
	Uramita	251	2,01	655	2,77	n.p.	
	Sabanalarga	107	0,85	578	2,44	n.p.	
José Honorio Arroyave	Nordeste	864	6,03	604	7,1	1356	8,62
	Puerto Berrío	779	5,44	381	4,48	363	2,3
César Pérez	Suroeste	778	11,33	1789	9,57	n.p.	
Efraín Cardona Ciro	San Francisco	1	0,008	7	0,09	n.p.	

**El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.*

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE.
Elaboración propia.

Según lo expuesto en la tabla, de las propuestas en plenarias de los cuatro Diputados se colige el interés electoral de César Eugenio Martínez, quien propusiera incluir el algodón como producto agrícola para la subregión del occidente -especificando algunos municipios-. Respecto a los resultados electorales, se constató un aumento en 2007 (en relación con 2003), lo que evidenció beneficios políticos, tras su interés de focalizar inversiones. Por su parte, Jorge Honorio Arroyave, al igual que en la comisión del Plan de Desarrollo, continuó presentando un interés por la inversión en el Nordeste, e incluyó a Puerto Berrío; encontrándose, que la sumatoria de las votaciones entre

dicha subregión y el municipio, le permitió tener una votación considerable en relación con su votación total. En el mismo orden, Cesar Pérez con su propuesta de fortalecer la Cooperativa Lechera del Suroeste (COLESA), permitió confirmar que el interés electoral en dicha subregión partió del incremento en la votación recibida en 2007, en comparación con la de 2003.

Por otra parte, en las sesiones plenarias de la discusión del Plan de Desarrollo en el año 2008, varios integrantes de la Asamblea Departamental hicieron propuestas de inversiones específicas como se observó en la tabla 2-16. Seguidamente, se presenta en la tabla 2-19, las votaciones y su concentración electoral en los respectivos municipios.

Tabla 2.6.3. Votaciones de Diputados con propuestas de inversión específica en 2008.

Diputado	Zona	Votación					
		2003	%	2007	%	2011	%
Rubén Darío Naranjo	Valparaíso	n.p.*		100	1,05	435	3,14
	Suroeste			708	7,49	1735	12,56
César Eugenio Martínez	Occidente	2978	23,82	5223	22,12	n.p.	
Rodrigo Mendoza Vega	Bello	313	2,86	520	3,94	651	3,86
Jhon Jairo Cardona	Bello	n.p.		15639	78,37	n.p.	
Rigoberto Arroyave	Bello	n.p.		11873	63,49	6789	27,46

Diputado	Zona	Votación					
		2003	%	2007	%	2011	%
Gabriel Manrique Berrio**	Arboletes			626	5,58		
	San Pedro de Urabá			105	0,93		
	Urabá			1786	15,93		
	Yarumal			361	3,22		
	Angostura			18	0,16		
	Campamento			21	0,18		
	Tarso			1	0,008		
	Pueblorrico	60		60	0,53		
César Pérez	Remedios	50	0,71	269	1,43	n.p.	

**El Diputado no se presentó como candidato en las elecciones.*
***No se presentó como candidato en las elecciones de 2003.*

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011, DANE.
 Elaboración propia.

Se puede observar, según la información de la tabla, la relevancia electoral a nivel municipal y subregional por parte de los Diputados. Se estableció, a partir de las propuestas presentadas en las plenarios de la Asamblea Departamental, que perseguían un interés electoral, exceptuando a los municipios de Yarumal, Angostura, Campamento, Tarso y Pueblorrico, con propuestas del diputado Gabriel Manrique Berrio del Polo Democrático. El mismo caso, se dio para el diputado César Pérez García, para quien el municipio de Remedios no es significativo electoralmente.

A partir de lo expuesto, se evidenció cómo las propuestas de inversión tienen relación con la votación y concentración electoral a nivel subregional por parte de los Diputados Rubén Darío Naranjo y César Eugenio Martínez, en el Suroeste y Occidente, respectivamente. En el caso del municipio de Bello, se comprobó el interés electoral de los Diputados Jhon Jairo Cardona y Rigoberto Arroyave ya que, en el proyecto de presupuesto de 2010, también habían solicitado inversión para esta localidad donde concentraron su mayor votación. Por otro lado, la propuesta

de construcción del Puerto de Urabá para Arboletes y San Juan de Urabá -ubicados en la misma subregión- por parte del diputado Gabriel Manrique, correspondió con la concentración electoral reflejada.

Por último, en las discusiones del Plan de Desarrollo, los partidos políticos con representación en la Asamblea Departamental de Antioquia, no presentaron iniciativas o propuestas de inversión específica en municipios o subregiones, dado que las pretensiones de los Diputados para distribuir inversión con intereses políticos, fueron a título individual y no a nombre de la organización política.

Es de resaltar, al cierre del presente capítulo, 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. Lo expresado, 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, lo que explicaría por qué los proyectos de presupuesto y de plan de desarrollo fueron aprobados por mayorías. Se colige, en este sentido, que el Gobierno no tuvo la necesidad de defender sus proyectos porque contaba con una mayoría para aprobarlos.

De esta manera, la investigación demuestra la poca discusión de los proyectos de gasto público sobre el Presupuesto y los Planes de Desarrollo. 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

distribuir inversión específica con interés electoral, en la mayoría de los casos, estuvieron permeadas por un interés electoral para la distribución política por parte de los Diputados.

Ahora bien, la distribución política de la inversión pública por parte de los partidos políticos y de los Diputados, no tiene gran importancia como resultado de los debates de aprobación de gasto público para los municipios o las subregiones; sin embargo, los casos evidenciados siempre muestran algún interés de un diputado al solicitar inversión en una localidad.

En el siguiente capítulo, se abordará el período 2008-2011, para conocer las posiciones y cuestionamientos políticos, desde los medios de comunicación y sectores políticos, sobre los usos y destinación del presupuesto departamental con fines político-electorales en el Departamento de Antioquia.

Capítulo 3.

Distribución del Gasto Público en Antioquia, 2008-2011: a debate por sus protagonistas.

Para las elecciones del Congreso de la República en 2010, circuló tanto en la prensa⁹⁵ como en la Misión de Observación Electoral⁹⁶, y entre algunos Diputados⁹⁷ de la Asamblea Departamental de Antioquia, información respecto del apoyo de la Gobernación de Antioquia a las candidaturas de Liliana Rendón Roldán (al Senado) y Obed Zuluaga Henao (a la Cámara de Representantes); ambos, representantes del Partido Conservador.⁹⁸ Las denuncias sobre el favorecimiento político de la Gobernación a la candidata Rendón al Senado de la República, fueron verificadas por la Revista Semana (2011, 20 de agosto), así como por copartidarios del mismo partido político⁹⁹, y de otros¹⁰⁰. Por eso, se hizo notable la influencia de los partidos políticos con representación en las corporaciones públicas de elección popular.

Considerando lo anterior, el presente capítulo dará cuenta de los diferentes procesos políticos vinculados a la forma de distribución de la inversión pública a nivel departamental; para lo cual, se realizó la revisión respectiva de fuentes primarias, como entrevistas y prensa, así como

⁹⁵Revista Semana, (2010, 17 de Febrero).

⁹⁶MOE (2010a).

⁹⁷Los Diputados conservadores Alvaro García Mejía y César Eugenio Martínez, de los cuales se entrevistó al primero en varias ocasiones.

⁹⁸Otro candidato del equipo político fue Oscar Darío Pérez Pineda.

⁹⁹Sinergia Informativa (2010). Alvaro García insiste en garantías políticas en Antioquia [video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MQmte0ybgdM> (Recuperado el 29 de septiembre de 2014)

¹⁰⁰Del Partido Liberal, Ramón Elejalde; y de Cambio Radical, Jorge Enrique Vélez.

secundarias. El propósito, es responder a la pregunta: ¿Cómo es la distribución política de la inversión en Antioquia?

3.1. La representación de las regiones.

En Colombia, el Plan Nacional de Inversiones Públicas se caracteriza por su regionalización¹⁰¹, pero cada vez que el Ejecutivo Nacional presenta a consideración del Congreso de la República¹⁰² los proyectos de ley sobre Plan de Desarrollo y Presupuesto General de la Nación; los Congresistas, como representantes de Departamentos y Municipios a través de los procedimientos informales de negociación¹⁰³ con el Ministerio de Hacienda, siempre buscan garantizar la inversión nacional para sus electores en las regiones.

Durante el período 1998-2010, Galvis, Medina y Pallares (2010, p. 19), señalaron que en el Plan Nacional de Inversiones Públicas, la región con mayor poder político y electoral, y con mayor representación en las Comisiones Económicas del Congreso Colombiano, obtiene mayor inversión frente a las regiones que no lo tienen. En este sentido, el Departamento de Antioquia, en la regionalización de la inversión nacional, hace parte de la región occidental.¹⁰⁴ En el gráfico 3-1,

¹⁰¹Artículo 8 del Decreto 111 de 1996, Diario Oficial, No. 42692, enero 18 de 1996.

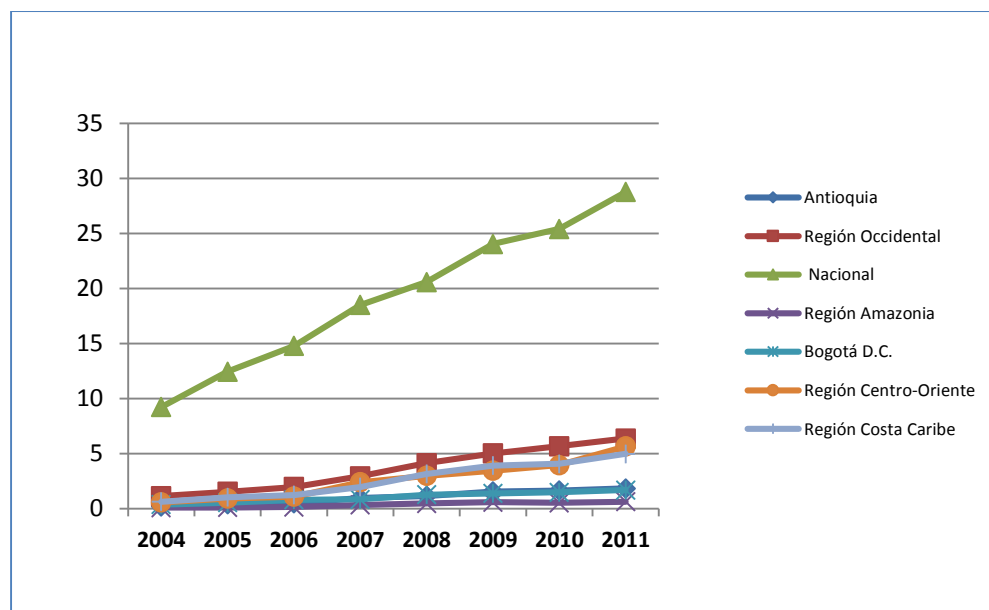
¹⁰² El Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes), tiene importancia en la asignación de recursos públicos porque es el órgano encargado de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual del Presupuesto, dada las transacciones políticas con el Ministerio de Hacienda entre los congresistas de las comisiones económicas a la hora de discutir y aprobar inversiones (Cárdenas, Mejía & Olivera, 2006, pp. 25-27) . El clientelismo para Leal y Dávila (1990), es un soporte del sistema político colombiano; en pocas palabras, algo natural de la sociedad y la política asociado a una forma de control del régimen político por parte de los partidos políticos.

¹⁰³Rubiano y López (2004, p. 326-330), ofrecen un análisis sobre las instituciones políticas y el presupuesto público en Colombia entre 1990-2003 sobre los hábitos informales para las negociaciones con el Congreso de la República.

¹⁰⁴La región occidental está compuesta por los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle.

se puede apreciar la asignación de inversión nacional por regiones incluyendo al departamento de Antioquia durante el período 2004-2011¹⁰⁵:

Gráfico 1-3-1. Regionalización de la Inversión Nacional (en billones de pesos).



Fuente: Información sobre Inversión Regional, Departamento Nacional de Planeación (DNP); 2014.
Elaboración propia.

Tal como lo afirman Galvis et al. (2010, pp.13-16), la región occidental, por su peso electoral y político, es una de las más beneficiadas en la distribución presupuestal en el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Igualmente, Antioquia es uno de los Departamentos que más recibe inversión nacional al igual que el Valle del Cauca en la región occidental, Cundinamarca en la región centro oriental, y Bolívar en la región costa caribe.

¹⁰⁵La regionalización del Presupuesto General de la Nación se hace con fundamento al artículo 8 del Decreto 111 de 1996 por parte del Departamento Nacional de Planeación para ser entregado a las comisiones económicas del Congreso de la República. Ver más, DNP (2010, p. 2-3).

En el análisis de la regionalización del Presupuesto Nacional, llamó la atención del departamento de Antioquia, que pasara de recibir 229 mil millones de pesos en 2004 a 1,85 billones en 2011. Para comprender ese significativo aumento es necesario considerar algunos factores, entre ellos:

El Distrito Electoral del departamento de Antioquia, elije 17 representantes a la Cámara¹⁰⁶. Si bien los Senadores son elegidos por circunscripción nacional, el fortín electoral que representa el departamento, determina varias de las curules en disputa. Ahora, relacionado con lo anterior, el tema de la Regionalización del Presupuesto cambió, de modo sustancial, entre 2004 y 2011 para Antioquia, por cuenta del alto número de congresistas antioqueños que hicieron parte de la coalición de gobierno -legislativa- en el período 2006-2010; así lo constata la tabla 3-1 a continuación:

¹⁰⁶ El Artículo 1 del Decreto 300 de 2010 (*Diario Oficial*, No. 47.610, febrero 1 de 2010) señala el número de curules para cada Distrito Electoral.

Tabla 3.1. Representantes a la Cámara por Antioquia 2006-2010, y su relación con el Gobierno Nacional.

Nombre	Partido/Movimiento Político	Posición de Bancada Gobierno Nacional
Oscar Arboleda Palacios	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Orlando Montoya Toro	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Liliana Roldan Rendón	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Omar Flórez Vélez	Partido Cambio Radical	Apoyo
William Ortega Rojas	Partido Cambio Radical	Apoyo
William Vélez Mesa	Colombia Democrática	Apoyo
Pedro Jiménez Salazar	Partido Conservador	Apoyo
Carlos A. Zuluaga Díaz	Partido Conservador	Apoyo
Oscar Hurtado Pérez	Partido Liberal	Oposición
Oscar Marín	Partido Liberal	Oposición
Jorge I. Morales Gil	Partido Liberal	Oposición
Mauricio Parodi Díaz	Partido Liberal	Oposición
Carlos A. Piedrahita C.	Partido Liberal	Oposición
Germán Reyes Forero	Polo Democrático Alternativo	Oposición
Germán D. Hoyos Giraldo	Partido Social de la U	Apoyo
Augusto Posada Sánchez	Partido Social de la U	Apoyo
Jaime Restrepo Cuartas	Partido Social de la U	Apoyo

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011; Congreso Visible (s.f). Información Disponible en <http://www.congresovisible.org/congresistas/#q=cuatrienio--2006-2010>.

Elaboración propia.

Como se observa, de los 17 Representantes elegidos para el período 2006-2010, sólo seis hicieron parte de la oposición al Gobierno Nacional, lo evidenció el fuerte apoyo político y electoral. Ahora, respecto del Senado de la República¹⁰⁷, los Senadores que concentraron la votación en el departamento, al igual que en la Cámara de Representantes, la mayoría hizo parte de la coalición gubernamental¹⁰⁸, como se muestra a continuación en la tabla 3-2:

¹⁰⁷ El Senado de la República está compuesto por 102 Senadores, 100 elegidos por circunscripción nacional y 2 por circunscripción de Comunidades Indígena (Artículo 171 de la Constitución Política de Colombia 1991).

¹⁰⁸ Para comprender las características de la coalición del Gobierno Uribe 2006-2010, ver Olivella & Vélez (2006)

Tabla 3.1. Senadores antioqueños de 2006-2010, y su relación con el Gobierno Nacional.

Nombre	Partido/Movimiento Político	Posición de Bancada Gobierno Nacional
Antonio Valencia Duque	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Oscar Darío Pérez Pineda	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Oscar Suarez Mira	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Gabriel Zapata Correa	Alas-Equipo Colombia	Apoyo
Alfonso Núñez Lapeira	Partido Conservador	Apoyo
Manuel R. Velásquez A.	Partido Conservador	Apoyo
Piedad Córdoba Ruiz	Partido Liberal	Oposición
Luis Fernando Duque G.	Partido Liberal	Oposición
Yolanda Pinto de Gaviria	Partido Liberal	Oposición
Juan Carlos Vélez Uribe	Partido Social de Unidad	Apoyo
Humberto Builes Correa	Partido Cambio Radical	Apoyo
Jorge Enrique Vélez	Partido Cambio Radical	Apoyo

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). Estadísticas Electorales 1997-2011; Congreso Visible (s.f). Información Disponible en <http://www.congresovisible.org/congresistas/#q=cuatrienio--2006-2010>.

Elaboración propia.

De los 11 senadores antioqueños, sólo 3 formaron parte de la oposición al Gobierno Nacional, y, a su vez, los partidos de coalición del Gobierno Presidencial 2006-2010, fueron de la misma coalición electoral para la Gobernación de Antioquia 2008-2011¹⁰⁹.

Es claro que en el sistema político colombiano, la alta influencia de los Congresistas en la distribución de las inversiones nacionales en favor de sus regiones y departamentos, fue una estrategia utilizada para soportar la coalición legislativa por el Ejecutivo, contando con la legitimidad de la institución presidencial¹¹⁰. Por ende, una de las consecuencias que se derivan del soporte de la inversión nacional en las regiones y departamentos de los congresistas

¹⁰⁹Es de resaltar que el Presidente de la República en el período 2002-2010, Álvaro Uribe Vélez, es de procedencia antioqueña, y su carrera política ha sido: Alcalde de Medellín 1982-1983, Senador 1986-1994 y Gobernador de Antioquia 1995-1997.

¹¹⁰Años más tarde el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, aseveró “Los congresistas tienen derecho a sugerir inversiones para sus regiones” (SIG, Marzo 21 de 2014).

colombianos, generó la consolidación de las carreras políticas¹¹¹ de los parlamentarios conectados con políticos regionales y locales con el fin de obtener recursos públicos para un determinado municipio o departamento. En síntesis, el apoyo mayoritario de los Congresistas antioqueños al Presidente de la República, fue un factor determinante en el crecimiento en la regionalización del gasto público del Presupuesto General de la Nación para el Departamento de Antioquia, tal como se evidenció en el gráfico 3-1¹¹².

Es de anotar, que antes de 1991, cuando existían los “auxilios parlamentarios” bajo el régimen político adoptado en la Constitución Política de 1986 y la reforma constitucional de 1968, se permitía a los Congresistas el uso de recursos públicos destinados a empresas para ejecutar obras. Sin embargo, en 1991, la Constitución prohibió en su Artículo 355 decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas. La metamorfosis de la práctica, derivó en la creación por parte del Gobierno -en el presupuesto nacional bajo las denominaciones de partidas de inversión regional-, de fondos de cofinanciación, cupos indicativos, inversiones regionales por sectorizar; posibilitándole a los Congresistas, incluir y gestionar inversión pública para sus departamentos y municipios (Duque, 2014, pp. 107-110).

En suma, tal como lo define Duque Daza (2014) en su estudio sobre el poder del presidencialismo en Colombia 1991-2014, se argumenta que los presidentes tienen un poder limitado, porque deben realizar negociaciones con los Congresistas; configurándose así, un

¹¹¹Lo más importantes para un Congresista es avanzar en su carrera política (Concejal, Diputado, Representante y Senador), y llegar a los cargos de elección popular de la rama ejecutiva (Presidente, Gobernador y Alcalde). A su vez, Geddes (citada por Cristina Vélez, et al, 2006, p. 4), señala: “la mayoría de los políticos le dan más peso a su deseo de ser reelegidos que a sus preferencias políticas”.

¹¹²Ames (1995), en su estudio sobre el caso brasileño, muestra las influencias del Ejecutivo en el manejo de programas estatales para buscar respaldo legislativo en los diputados, ofreciéndoles *pork barrel* para sus distritos electorales.

presidencialismo transaccional en áreas como la distribución del presupuesto nacional y concesiones de cargos en la burocracia; donde los Congresistas, obtienen por las relaciones e intercambios clientelistas y transaccionales con el ejecutivo, inversiones para sus departamentos y municipios. En el caso de estudio, el departamento de Antioquia, los Senadores y Representantes a la Cámara, en su mayoría, hicieron parte de la coalición de gobierno que al mismo tiempo incrementó la inversión pública nacional en esta región.

3.2. Las redes de lobby político.

El *lobby político*¹¹³, es el proceso de influencia en las autoridades públicas a partir del cual se busca afectar las decisiones en procura del favorecimiento de terceros. En cambio, las redes de lobby político en la dinámica institucional colombiana, permiten la gestión de intereses económicos regionales y locales por parte de Concejales, Diputados y Congresistas que interceden a favor de sus electores en las instancias de la Rama Ejecutiva a nivel nacional, departamental y municipal; con la finalidad de obtener inversiones específicas. Así, en la Figura 3-1 se propone una red de lobby político:

¹¹³Al respecto, ver: Drago (2003).

Figura 3-1. Propuesta de Red de lobby político.



Fuente: elaboración propia.¹¹⁴

En la obtención de recursos presupuestales para los municipios, los Concejales entrevistados¹¹⁵ indicaron que para recibir mayores beneficios en los proyectos de inversión, los municipios deben contar con Senadores y Representantes que sirvan de intermediarios en la relación Municipio-Gobierno Nacional; así, como se corresponde el papel de los Diputados ante la relación Municipio-Gobernación.

En la tabulación de las entrevistas realizadas a Concejales, surgieron tres categorías que permiten comprender las relaciones en la geografía institucional regional¹¹⁶. Estas relaciones fueron de: a) territorio, b) política, y c) gestión.

¹¹⁴Los municipios representados en Alcaldías y Concejos municipales, en el centro, busca relacionarse con el Gobierno Departamental y Gobierno Nacional por intermedio de Congresistas y Diputados para lograr acceder a inversión pública a través de las redes de lobby político.

¹¹⁵Se entrevistaron nueve Concejales de tres Municipios de Antioquia y a un Diputado. En la bibliografía de la tesis de encuentran los respectivos nombres y fechas.

¹¹⁶Bajo el entendido como el conjunto de instituciones estatales a nivel nacional y territorial, y su interacción política y económica en ambas en la política gubernamental.

La relación clientelista¹¹⁷ de *parentesco o territorio*, se percibe cuando a un servidor público de nivel alto o medio (Ministros, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios Departamentales, Diputados, Congresistas, entre otros), se le relaciona con el lugar de nacimiento. Su procedencia, corresponde con un determinado municipio o departamento; y por tal razón, los entrevistados señalaron que ese funcionario o político, se preocupa por el municipio y le ayuda con proyectos de inversión para las comunidades. Por su parte, la relación *política* se presenta cuando un Diputado o Congresista concentra la votación en el respectivo municipio; de allí, que si éste tiene una cuota burocrática de nivel alto o medio, las Alcaldías y los Concejos municipales pueden acceder más fácil a proyectos de inversión a partir de los vínculos político-electorales establecidos mediante *lobby* de relaciones clientelistas¹¹⁸.

Por último, la relación de *gestión*, fue categorizada así por parte de los entrevistados, en la medida que señalan que los proyectos de inversión ejecutados y por ejecutar en su municipio, se dan gracias a la influencia (liderazgo) del Alcalde con su respectivo Congresista, su buena administración, el *lobby político* establecido y la adecuada presentación técnica de los proyectos.

¹¹⁷Schröter (2010, pp. 160-161) ofrece una clasificación de subtipos económicos del clientelismo, por ejemplo: el clientelismo laboral, se refiere al uso y creación de empleos públicos; clientelismo concesional, mediante el cual se otorgan a los particulares incentivos económicos y fiscales con los recursos del Estado; clientelismo electoral, promesas a cambio de votos; clientelismo de partido asociado, como lo señala la autora a las promesas, la regionalización del gasto público, la compra de votos, y el impulso de programas sociales asistencialistas; y el clientelismo burocrático, asociado a la utilización política de los recursos públicos para obtener votos.

¹¹⁸Para ver las Alcaldías y Concejos municipales relacionados con Congresistas antioqueños, se encuentra la *Monografía Político-Electoral del Departamento de Antioquia 1997 a 2007*, elaborada por Ávila y Caicedo (2010, pp. 92-141).

3.3. Denuncias de los Copartidarios del Gobierno departamental.

En la Asamblea Departamental de Antioquia, compuesta por el grupo mayoritario de la coalición que eligió al Gobernador en 2007,¹¹⁹ sus Diputados aliados en el 2010 iniciaron los debates y acusaciones sobre la interferencia del Ejecutivo Regional en las campañas políticas para el Congreso de ese mismo año.

De otra parte, el Acto Legislativo No. 01 de 2009, conocido como Reforma Política, permitió el cambio de partido político por parte de Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles en el sistema político. Para Antioquia, por ejemplo, el Movimiento Alas-Equipo Colombia del Gobernador Luis Alfredo Ramos, de tendencia conservadora, ingresó formalmente al Partido Conservador lo cual hicieron también los Diputados¹²⁰.

El primer caso de acusaciones por parte de los copartidarios del Gobernador de Antioquia, fue del Diputado Alfaro García Mejía,¹²¹ quien realizó serios cuestionamientos a la Gobernación de Antioquia en 2009 en temas tales como la presión a Alcaldes para apoyar candidatos al Congreso afines al gobierno departamental, en procura de obtener cofinanciación departamental (Jiménez, 2009). Al respecto, el Diputado García Mejía expresó: “Los Alcaldes son líderes en sus municipios y se convierten, de manera automática, en jefes locales de campaña de las candidaturas impuestas

¹¹⁹La composición partidista de la Asamblea Departamental se describió en el primer capítulo.

¹²⁰Para una mejor lectura sobre la transformación del sistema de partidos por efecto de la reforma política, ver: Castro (2011).

¹²¹En 2007, fue elegido Diputado a nombre del Movimiento Alas-Equipo Colombia, y en 2009 ingresó al Partido Conservador tras la citada Reforma Política.

por la Gobernación” (Portal Votebien, 2010)¹²². Otro Diputado conservador, fue César Eugenio Martínez,¹²³ quien también denunció preferencias de la Gobernación para sus candidatos en las elecciones al Congreso de 2010 (Elejalde, 2009, 12 de Julio). El tercer caso, fue Nicolás Pineda Gómez¹²⁴ quien expresó en febrero de 2010:

Cuando oficialicé mis candidatos al Congreso, la expresión no oficial fue ‘Nicolás está apoyando los enemigos de este gobierno’. Eso generó la persecución de la administración departamental. Esa persecución se traduce en cero favores que pido, como lo hace todo político” (Portal Votebien, 2010).

Lo anterior, permite colegir que las denuncias sobre el favorecimiento político del Ejecutivo Departamental para las elecciones a Congreso del año 2010, se originaron al interior de su mismo partido político por Diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia.

3.4. La otra mirada desde la coalición, sobre irregularidades del gobierno departamental.

El Senador Jorge Enrique Vélez, del partido Cambio Radical, y perteneciente a la coalición del gobierno nacional y departamental, señaló que enviaron mercados para los niños del municipio de Yarumal con fines políticos (Portal Votebien, 2010).¹²⁵ Así mismo, el Representante Omar Flórez, del mismo equipo político, denunció en septiembre de 2009 la injerencia de la Secretaria de

¹²²El Diputado fue demandado por injuria y calumnia por Liliana Rendón Roldán. Finalmente, por orden del Fiscal 59 local, se le exigió retractarse, en tanto las denuncias respecto de la utilización del programa MANÁ y el DAPARD como fortín político en 2010 por parte de la Senadora Rendón Roldan, no procedieron.

¹²³En 2007 fue elegido Diputado a nombre del Movimiento Alas-Equipo Colombia y en 2009 ingresó al Partido Conservador tras la Reforma Política. Luego, en 2011, fue precandidato conservador a la Gobernación de Antioquia.

¹²⁴Fue candidato a la Asamblea Departamental en 2007 por el Partido Conservador, pero no resultó electo. Ingresó en 2009 a dicha corporación por la renuncia del Diputado Juan Diego Gómez. Además, antes de llegar a la Asamblea, fue asesor del Gobernador Luis Alfredo Ramos.

¹²⁵ Ver también Revista Semana (2011, 20 de agosto).

Gobierno de Antioquia para impulsar el transfuguismo político del partido Cambio Radical al Partido de la U (El Tiempo, 2009).

3.5. Las denuncias de la oposición al gobierno departamental sobre los usos político-electorales de la inversión estatal.

Eugenio Prieto Soto¹²⁶ y Ramón Elejalde¹²⁷, fueron la voz crítica del Partido Liberal en Antioquia bajo el Gobierno Departamental de Luis Alfredo Ramos Botero, en el período 2008-2011. La expresión de la oposición, se hizo con artículos de opinión publicados en el periódico El Mundo, de orientación liberal y de propiedad de la familia de Aníbal Gaviria Correa.¹²⁸

A pesar de las múltiples críticas publicadas en los medios de comunicación al Gobierno Departamental de Ramos Botero, el presente análisis se enfocó en las denuncias realizadas en el período 2009-2010, en torno al favorecimiento político de la Gobernación a sus candidatos al Congreso de la República para las elecciones de 2010. Así, que un año antes de las elecciones legislativas, en marzo de 2009, el columnista Ramón Elejalde denunció que la empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) estaba favoreciendo una campaña política, tras hacerle presiones electorales a los Alcaldes (Prieto & Elejalde, 2012, p. 297). En ese mismo mes, denunció también fallas en la contratación estatal e instó a la Procuraduría para que investigara los hechos denunciados públicamente (Prieto & Elejalde, 2012, p. 301).¹²⁹

¹²⁶Excandidato a la Gobernación en 2007 y elegido Senador en 2010.

¹²⁷Representante a la Cámara 2002-2006 y dirigente del Partido Liberal.

¹²⁸Gobernador de Antioquia 2004-2007 y Alcalde de Medellín 2012-2015 a nombre del Partido Liberal.

¹²⁹En el año 2011, el periodista de El Colombiano, Germán Jiménez, describió el funcionamiento e irregularidades en la contratación de la Gobernación de Antioquia (marzo 27 de 2011), (abril 17 de 2011a) y (abril 17 de 2011b).

En el mes de julio de 2009, el dirigente Eugenio Prieto escribió sobre los acontecimientos gubernamentales a nivel departamental en relación con las denuncias de los Diputados conservadores y de las fallas en la contratación (Prieto & Elejalde, 2012, p. 69-71). Para el mes de diciembre del mismo año, el dirigente reclamó mayor transparencia en materia de contratación, a raíz de las denuncias por el apoyo gubernamental generado a la campaña política de Liliana Rendón (Prieto & Elejalde, 2012, p. 77-79).

Así las cosas, la política regional durante 2009, estuvo centrada en las denuncias de los Diputados conservadores sobre el favorecimiento del gobierno a las campañas políticas al Congreso de la República; y de las fallas en la contratación, que también fueron tomadas por los líderes de la oposición en su ejercicio de control político y crítica al gobierno departamental.

De otro lado, para la vigencia 2010, el dirigente del Partido Liberal, Jorge Mejía Martínez¹³⁰ cuestionó la presión ejercida por el gobierno departamental con base al presupuesto oficial para favorecer campañas, y de todo el clientelismo a partir de los contratos. Adicionalmente, Elejalde en octubre de 2010, criticó el archivo de la investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación contra el Gobernador Luis Alfredo Ramos, y señaló que tanto el Contralor Departamental como el Procurador Regional, eran amigos políticos de éste (Prieto & Elejalde, 2012, p. 341-343).

¹³⁰ Fue concejal de Medellín y Secretario de Gobierno de Antioquia 2004-2007, así como excandidato al Congreso de la República en 2010.

3.6. La movida política de la oposición.

Pasadas las elecciones al Congreso de la República en 2010, el equipo político orientado por el Exgobernador de Antioquia 2004-2007 y Candidato a la Alcaldía de Medellín en 2011, Aníbal Gaviria Correa, el Senador Eugenio Prieto y el Representante a la Cámara, Oscar Marín; en su ejercicio como legisladores y opositores al gobierno regional, hicieron unas propuestas con conflicto de intereses en el Congreso de la República.

Posteriormente, la Contraloría General de Antioquia ordenó el embargo de bienes inmuebles a los exgobernadores Aníbal Gaviria Correa y Eugenio Prieto Soto, con base en una investigación sobre un presunto detrimento patrimonial en la capitalización del Fondo Ganadero de Antioquia en 2011 (Prieto Soto & Elejalde, 2012, p.169-171).

El Senador Prieto, presentó una proposición el 29 de marzo de 2011 ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, para que la Contraloría General de la República, en uso del control excepcional, asumiera la competencia a la Contraloría General de Antioquia en una investigación que adelantaba en su contra para la época. No obstante, en dicha sesión de la comisión, el Senador retiró la proposición inmediatamente; pues de no haberlo hecho, hubiera acarreado la pérdida de investidura por la violación al régimen de conflicto de intereses¹³¹.

Por otro lado, en el caso del Representante a la Cámara Oscar Marín -Presidente de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes-, éste votó el 15 de junio de 2011 una

¹³¹Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente PI-2011-01112-00. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, p. 2.

proposición para que la Contraloría General de la República asumiera el control de la investigación realizada en contra de dicho representante en la Contraloría General de Antioquia, proposición en la cual el Representante Marín votó, no siendo recusado y tampoco se declaró impedido. Dicha actuación, fue una de las razones por las cuáles se le decretó pérdida de investidura por parte del Consejo de Estado¹³².

Con lo anterior, las denuncias de la oposición política del Partido Liberal terminaron en el aprovechamiento de la condición de congresistas para solicitar a la Contraloría General de la República control excepcional, cuando estaban de por medio procesos de responsabilidad fiscal en contra de ellos. Este episodio, terminó con la “muerte política” de un representante¹³³.

3.7. La Misión de Observación Electoral (MOE) en Antioquia.

La investigadora Claudia López de la Misión de Observación Electoral (MOE), denunció abiertamente el favorecimiento de la Gobernación de Antioquia en las elecciones de Congreso del año 2010, a la candidata al Senado de la República Liliana Rendón Roldán¹³⁴. Así mismo, la MOE publicó en 2010 los riesgos electorales en Antioquia, donde describió el presunto apoyo de la Gobernación de Antioquia a las candidaturas conservadoras para las elecciones del 14 de marzo de 2010 (MOE, 2010a, pp. 8-9). En su momento, la investigadora le expuso al Instituto Popular de Capacitación (IPC):

¹³²Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente PI-2011-01559-00, 9 de Julio de 2013. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, pp. 26-27.

¹³³La pérdida de investidura se encuentra regulada por la Ley 144 de 1994, Diario Oficial, No. 41.449, Julio 19 de 1994.

¹³⁴Teledemellin. (2010). *Moe: elecciones del domingo siguen llenas de riesgos* [video]. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=jhUYn-JizFI> (recuperado el 25 de septiembre de 2014)

En Antioquia, las dos campañas sobre las que hay más denuncias, bien sea por participación indebida en política de funcionarios públicos o bien por posible financiación ilegal y compra de votos son las de las señoras Olga Suárez Mira y Liliana Rendón Roldán, ambas candidatas al Senado por el Partido Conservador (IPC, 2010).

En otro de los casos, Claudia López denunció al (entonces para la época) Gobernador de Antioquia, Luis Alfredo Ramos, por su relación con grupos armados ilegales; denuncias que llevaron al ex gobernador a juicio por parte de la Corte Suprema de Justicia (Revista Semana, 2014, 7 de mayo).

Para la época de las elecciones legislativas de 2010, los principales riesgos electorales detectados en la región por la MOE, correspondieron a la participación en política de funcionarios públicos y al apoyo gubernamental a una causa política (MOE, 2010, p. 8-9) en el informe de observación electoral de la MOE de las elecciones a Congreso del 14 de marzo de 2010. Para el caso de Antioquia, encontraron reportes de conductas disciplinarias,¹³⁵ penales,¹³⁶ y violación a normas electorales¹³⁷ (MOE, 2010b, pp. 79-81).

Otro de los hechos analizados, fueron las diferentes denuncias y acusaciones sobre la interferencia de la Gobernación de Antioquia por favorecer las campañas políticas al Congreso de la República, lo que ocasionó la apertura de una indagación preliminar por parte de la Procuraduría General de la Nación al Gobernador de Antioquia en 2010 sobre su presunta participación en política (PGN, 2010). Sobre este caso, el 20 de octubre de 2010, el periódico El Tiempo publicó

¹³⁵Tales como acosar, presionar o determinar el respaldo de una causa política; utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos, entre otras.

¹³⁶Tales como corrupción al sufragante, participación en política, etcétera.

¹³⁷Tales como exceso de financiamiento político, exceso de publicidad electoral, entre otras.

el archivo de la investigación realizada por la Procuraduría General de la Nación por presunta participación en política del Gobernador para las elecciones al Congreso de la República, porque no se había incumplido la Ley 996 de 2005 sobre garantías electorales.

Por último, el Gobernador sucesor -en 2012-, Sergio Fajardo Valderrama publicó dos tomos denominados Libro Blanco, sobre las irregularidades administrativas y de contratación de su antecesor, Luis Alfredo Ramos, durante el período 2008-2011. Tras la denuncia pública, la Contraloría General de Antioquia realizó cuatro auditorías que terminaron con la apertura de nueve procesos de responsabilidad fiscal, sin fallos al finalizar el primer semestre de 2014.

3.8. El control a los recursos públicos.

Las críticas al gobierno departamental estuvieron centradas en la poca independencia de la Contraloría General de Antioquia, ente encargado de la supervisión y control a la ejecución de recursos públicos a la Gobernación de Antioquia. Los opositores al gobierno departamental, criticaron la poca independencia de la Contraloría General de Antioquia por su cercanía con el Gobernador, dado que en 2007 el contralor Jorge Rojas Otálvaro había sido jefe de debate de Luis Alfredo Ramos y miembro del equipo de empalme con el entonces gobernador electo en 2007. La tabla 3-3, presenta los diferentes titulares de las columnas de opinión publicadas en el periódico El Mundo con relación a la Contraloría Departamental:

Tabla 3.8. Publicaciones periódico el Mundo en relación con la Contraloría General de Antioquia, 2008-2012.

Título	Fecha	Columnista	Título	Fecha	Columnista
Un Contralor politiquero	Mayo 18 de 2008	Ramón Elejalde	¿Quién controla al contralor?	Marzo 6 de 2011	Eugenio Prieto Soto
Carta abierta al Gobernador	Mayo 25 de 2008	Ramón Elejalde	El ejemplo de Contralor	Marzo 13 de 2011	Eugenio Prieto Soto
¿A qué se dedicará el Contralor?	Junio 15 de 2008	Ramón Elejalde	Cortina de humo del Contralor	Abril 24 de 2011	Eugenio Prieto Soto
De cómo burlar la ley	Octubre 19 de 2008	Ramón Elejalde	Permisividad del control fiscal	Septiembre 4 de 2011	Eugenio Prieto Soto
Concierto para violar la ley	Noviembre 2 de 2008	Ramón Elejalde	Un nuevo control fiscal	Enero 8 de 2012	Eugenio Prieto Soto
Mientras el Contralor politiqua	Enero 18 de 2009	Ramón Elejalde	El control en blanco y negro	Marzo 4 de 2012	Eugenio Prieto Soto
La imparcialidad del Contralor	Febrero 27 de 2011	Eugenio Prieto Soto			

Fuente: Prieto y Elejalde, 2012. Elaboración propia.

El debate planteado por los columnistas, estuvo dado por la ineficiencia del órgano de control fiscal para realizar las investigaciones pertinentes, frente a las denuncias planteadas por ellos, así como las formuladas por los medios de comunicación, entre ellos el periódico El Colombiano durante 2011, sobre el presunto cartel de contratos en Antioquia. Para los dirigentes liberales, la relación política del Contralor Departamental con el Gobernador, no permitió una actuación eficiente e independiente.

En el mismo sentido, uno de los diputados conservadores opositores en el 2009-2010 indicó que el poco control a los recursos públicos se debió a la interferencia de la Contraloría General de

Antioquia por parte del gobernador (Entrevista a Alfaro García, 2014)¹³⁸. Cabe señalar, que esta Contraloría también fue cuestionada por hallazgos de la Auditoría General de la República sobre aspectos presuntamente irregulares relacionados con procesos de contratación de dicho ente de control fiscal (El Colombiano, marzo 28 de 2011). Sin embargo, la elección del Contralor Departamental está a cargo de la Asamblea Departamental con ternas presentadas por dos candidatos, uno del Tribunal Superior del Distrito Judicial y otro por el Tribunal Contencioso Administrativo¹³⁹; con lo cual, se evidencia que el gobernador que controle mayoritariamente la Asamblea Departamental, controla la elección¹⁴⁰.

En otra perspectiva del análisis, también se dio en el escenario: el Senado de la República en 2008, designó para dirigir la Procuraduría General de la Nación -el órgano encargado de vigilar la conducta de los servidores públicos-, al Abogado Alejandro Ordoñez Maldonado, adscrito al Partido Conservador; por su parte, el Procurador regional de Antioquia Elías Hoyos Salazar fue señalado por Ramón Elejalde como amigo político del gobernador (Prieto & Elejalde, 2012, pp. 341-343). Con lo anterior, la independencia y autonomía de poderes en el Estado tanto a nivel central como regional, se debe a procesos de captura institucional porque los políticos elegidos democráticamente tienen influencia en cualquier proceso de nominación o designación de los funcionarios de los órganos de control, tal como sucedió en el Departamento de Antioquia en el período 2008-2011.

¹³⁸García y Rebolledo (2009), sobre el poder nominador del Presidente frente a las demás Ramas del Poder Público y órganos del Estado como un proceso de captura institucional.

¹³⁹El procedimiento de postulación y designación se encuentra regulado por la Ley 330 de 1996 (Diario Oficial, No. 42.938, diciembre 12 de 1996).

¹⁴⁰El Contralor General de Antioquia 2008-2011, Jorge Rojas Otálvaro, fue integrante del equipo político de campaña de Luis Alfredo Ramos para las elecciones de 2007. El periodista José Guarnizo Álvarez (2011, 28 de Marzo) señaló que el Contralor de Antioquia hizo parte en noviembre de 2007 del equipo de empalme del gobernador electo Ramos Botero.

La tabla 3-4, presenta las denuncias recibidas por parte de la Contraloría General de Antioquia sobre hechos relacionados con la afectación del patrimonio público entre 2008 a 2011, y los respectivos fallos con o sin responsabilidad fiscal:

Tabla 3.8. Eficiencia de la Contraloría General de Antioquia para el control de los recursos públicos.

Año	No. Denuncias Recibidas	No. de Fallos con Responsabilidad Fiscal	No. de Fallos sin Responsabilidad Fiscal
2008	582	31	4
2009	845	16	26
2010	686	28	136
2011	843	146	26
Total	2956	221	192

Fuente: Radicado 2014200004491, Contraloría General de Antioquia, 2014.

En el órgano de control fiscal -representado en la Contraloría General de Antioquia-, a pesar de recibir un gran volumen de denuncias sobre afectación al patrimonio público a nivel departamental y municipal, las investigaciones para detectar el uso indebido de recursos públicos mostró su debilidad institucional. Se observó que del total de denuncias frente a los fallos, no alcanzaron a llegar a un 20%, demostrando poca eficiencia y celeridad a la hora de tramitar e investigar las denuncias sobre el mal uso de los recursos públicos que afectan el patrimonio del Estado.

3.9. El control fiscal cuestionado.

La Auditoría General de la República, entidad encargada de vigilar las contralorías territoriales en Colombia, en auditoría a la Contraloría General de Antioquia, cuestionó los procesos de contratación con la Fundación para el Buen Gobierno y la naturaleza de la misma¹⁴¹. Uno de los hallazgos importantes que arrojó la auditoría fue que los contratos suscritos entre la Fundación para el Buen Gobierno y la Contraloría General de Antioquia, violaron presuntamente la selección objetiva de contratistas contenidos en la Ley 1150 de 2007 (AGR, 2011, p. 73). Tal como lo describió el informe, el órgano de control fiscal de Antioquia, en su práctica administrativa mediante la celebración de contratos con la Fundación para el Buen Gobierno, no aplicaba los principios de selección objetiva y transparencia de la contratación estatal (AGR, 2011a, pp. 73-74).

En el año 2012, cuando realizaron auditoría a la vigencia 2011, la Auditoría General de la República reiteró en sus hallazgos al contrato 124 de 2009 con la HC Inteligencia de Negocios¹⁴² en desarrollo, que éste se constituyó 40 días antes de la suscripción del respectivo contrato y pagos de vigencias futuras, y sin aprobación del Consejo Departamental de Política Fiscal (AGR, 2012, p. 57-58). Lo anterior, sólo por resaltar algunos de los procesos más importantes.

En otro aspecto de los informes de auditoría de la Auditoría General de la República, es que no se encontraron evidencias de hallazgos por relaciones políticas entre el Contralor Departamental y

¹⁴¹Entidad creada el 8 de mayo de 2008 por el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), la Contraloría General de Antioquia y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (AGR, 2011, p. 68).

¹⁴²HC Inteligencia de Negocios es el nombre de la empresa con la que la Contraloría General de Antioquia suscribió contratos.

el Gobernador de Antioquia, a diferencia de las denuncias presentadas por los columnistas adscritos al partido de oposición.

Finalmente, se concluye que los cuestionamientos en los hallazgos a la Contraloría General de Antioquia en materia de contratación, revelan la fragilidad institucional de quienes están encargadas de ejercer el control fiscal para que los entes departamentales y municipales apliquen correctamente el estatuto de contratación. De lo anterior, se deduce la poca eficiencia y celeridad para tramitar las denuncias recibidas, con lo cual se afectó el ejercicio eficaz del órgano del control fiscal.

El crecimiento de la inversión nacional en el departamento de Antioquia de 2004 a 2011, obedeció a que la mayoría de los congresistas elegidos para el período 2006-2010, en el distrito electoral de Antioquia, hicieron parte de la coalición que eligió al Presidente en 2006 y al Gobernador en 2007. La tendencia, fue el aumento de la inversión en un ambiente de coalición entre parlamentarios y Ejecutivo durante el periodo estudiado. A su vez, las redes de *lobby político* para acceder a recursos públicos de inversión nacional y departamental desde los municipios, tuvieron como eje fundamental a intermediarios políticos -Senadores, Representantes, Diputados y Concejales- en las relaciones intergubernamentales, con lo cual los Congresistas fueron factores determinantes para favorecer con inversión a un determinado departamento o municipio.

Durante los años 2009 y 2010, las denuncias desde la MOE sobre el favorecimiento político de la Gobernación de Antioquia a las campañas al congreso, Diputados conservadores y la oposición

política del Partido Liberal, terminó sólo con una indagación preliminar que pronto archivó la Procuraduría General de la Nación; indicando la poca efectividad de los órganos de control para detectar, prevenir y sancionar los usos políticos del presupuesto estatal.

En otro aspecto, el ineficaz control fiscal a los recursos públicos, se identificó a partir de la poca eficiencia y celeridad para investigar las denuncias sobre los hechos que presuntamente afectaron el patrimonio del Estado como se evidenció en la Contraloría General de Antioquia, donde fueron más las denuncias recibidas que las sanciones impuestas por casos de afectación al patrimonio público en entidades municipales y departamentales.

La oposición política efectuada por parte del Partido Liberal, llevada a cabo principalmente a través de artículos de opinión, resultó siendo errónea en su pretensión, al hacer uso indebido de la investidura parlamentaria de dos congresistas para incidir en procesos de responsabilidad fiscal con la Contraloría General de la República¹⁴³.

Por último, la relación entre inversión y elecciones en Colombia, es un campo aún por explorar a nivel nacional y regional con fundamento a la calidad del control fiscal a los recursos públicos y sobre los usos del presupuesto público a la hora de una determina elección.

¹⁴³Los Congresistas si no sentían garantías procesales debieron realizar recusaciones a los funcionarios encargados de las investigaciones respectivas, y solicitar garantías como ciudadanos, más no utilizando incorrectamente su status parlamentario.

El siguiente capítulo, aborda la relación entre elecciones e inversión con la finalidad de dar a conocer, a través de la técnica estadística, la importancia del nexo entre votantes y gobernantes a la hora de direccionar la inversión pública a los municipios del Departamento de Antioquia.

Capítulo 4.

Estrategias distributivas de la inversión pública en Antioquia, periodo 2004-2011.

Los estudios que desarrollan las estrategias distributivas *-Pork Barrel o Distrubutive Politics-* en el sistema político colombiano, como ya se señaló, son escasos. Existe un enfoque para el estudio de la distribución del gasto de los gobiernos centrales basados en los índices de nacionalización partidaria y al desempeño de los partidos políticos a nivel nacional y subnacional (Castañeda Angarita, 2013; Bochsler, 2010), nunca investigado en Colombia. El vacío en el estudio de las estrategias distributivas de gasto público por factores políticos en el país, es grande a pesar de las múltiples denuncias periodísticas sobre el uso de la inversión estatal con fines políticos y que, en algunos casos, llegan a tener incluso respaldo gubernamental¹⁴⁴.

En tal sentido, este capítulo analizará los datos de inversión, población, ruralidad, desarrollo humano y resultados electorales de los municipios de Antioquia para el período 2004-2011; para así determinar, los factores electorales donde se benefician con mayor inversión pública a los municipios leales (*core*) o pivotaes (*swinglers*).

El texto engloba un diagnóstico sobre los efectos de los resultados electorales en la distribución de la inversión pública en el Departamento de Antioquia, con el fin de comprender la calidad de la democracia y las instituciones políticas en el sistema político regional y nacional; de tal forma,

¹⁴⁴Un balance sobre los estudios realizados sobre Colombia se encuentran en Jiménez (2015) y sobre registro en la prensa: Revista Semana (2010, 17 de Febrero), (2014, 10 de Marzo), (2014, 15 de Marzo); El Espectador (2014, 29 de Marzo), KienyKe (2014, 24 de Enero), Sistema Informativo del Gobierno SIG (2014, 21 de Marzo).

que en la primera sección se describirá la estadística empírica y el uso de los datos; posteriormente, se presentarán los resultados estadísticos descriptivos, para así, finalmente, reflejar los resultados de comprobación de hipótesis. El capítulo, concluirá con una breve reflexión.

4.1. Estrategia empírica.

Determinar los factores que inciden en la distribución de la inversión pública en los municipios antioqueños, es un propósito. Para el análisis, se consideró una variable dependiente (la inversión pública) y una serie de variables independientes (de control y política-electorales), construidas de una base de datos elaborada con base en información de entidades oficiales. La metodología para recopilación de la información, se fundamentó en diversas variables políticas, económicas, electorales y sociales, con el fin de analizar los usos político-electorales de los recursos públicos en las transferencias intergubernamentales.¹⁴⁵

En la tabla 4-1, se identifican cada una de las variables utilizadas durante el período objeto de estudio:

¹⁴⁵Diversos trabajos como Armesto (2012), Cox & McCubbins (1986), Mejía, Botero & Rodríguez-Raga (2009), Simison (2013), ofrecen formas diversas para organizar las variables dependientes e independientes en el análisis de las estrategias distributivas.

Tabla 4.1. Variables establecidas para el presente estudio.

Variable Dependiente	Variabes de Control	Variabes político-electorales
Monto de la inversión departamental y/o nacional en los municipios.	Población	Si el gobernado ganó su elección en el municipio.
	Densidad Poblacional	Si el presidente ganó su elección en el municipio.
	Índice de Ruralidad (IR)	Si el municipio mantiene lealtad con el partido de gobernador/presidente elección tras elección.
	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Si el municipio cambia de opción política diferente al partido del gobernador/presidente elección tras elección.

Fuente: elaboración propia.

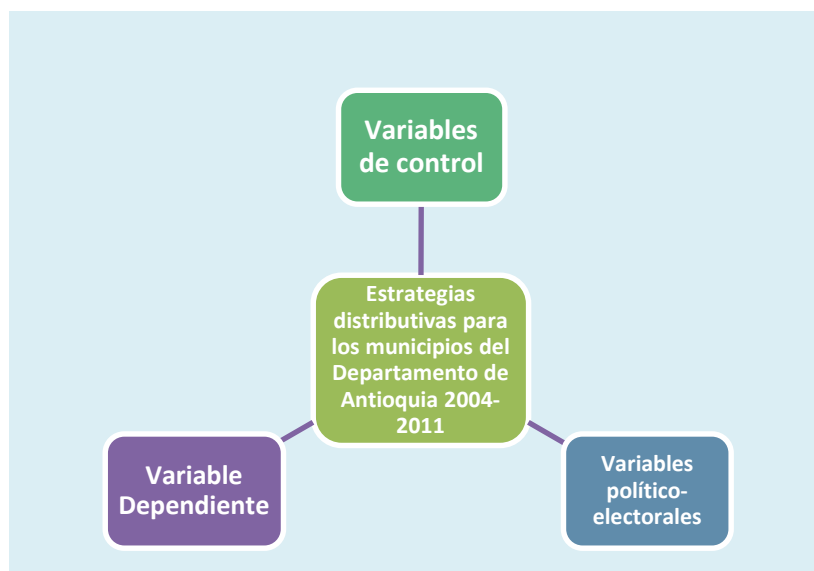
La variable dependiente es el monto de la inversión por períodos de gobierno 2004-2007 y 2008-2011, de cofinanciación nacional y departamental¹⁴⁶ hacia los municipios antioqueños. Se advierte que en esta variable no se tomaron en cuenta los montos asignados por el sistema general de participaciones (Ley 715 de 2001; y Ley 1176 de 2007); ni por regalías -derivadas de la explotación de recursos naturales (Ley 141 de 1994; y Ley 756 de 2002)-, que tienen regla de asignación automática para los municipios.

Las variables de control, permitieron de manera independiente interpretar los efectos de las demás variables. Fueron tomadas en consideración: la población, la densidad poblacional, el

¹⁴⁶La inversión nacional y departamental, se utilizaron con cifras reales (deflactadas), partiendo de un año base correspondiente a 2004, con el objeto de excluir los efectos de la inflación generada para todo el período de estudio 2004 a 2011.

Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁴⁷ e Índice de Ruralidad (IR). Lo anterior, corresponde con el criterio de equidad en las relaciones fiscales, dado que no se cuenta en Colombia con indicadores de desarrollo y crecimiento económico por municipio -para el período estudiado-, y para tener variables de control con el criterio de eficiencia. Las variables político-electorales, se elaboraron con base en los períodos estudiados 2004-2007 y 2008-2011¹⁴⁸, y se utilizaron variables *dummy*¹⁴⁹, asignando un valor entre 0 y 1. La Figura 4-1, es el modelo para el análisis de las estrategias distributivas de la inversión estatal:

Figura 4-1. Variables de Estrategias Distributivas.



Fuente: elaboración propia.

¹⁴⁷Se prefirió utilizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en vez del Índice de Necesidad Básicas Insatisfechas; porque el primero abarca la longevidad, nivel educativo y nivel de vida (ver más en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=B&c=02008#.VS8mONyG-0J>).

¹⁴⁸Se toman en cuenta las elecciones de 2003, 2007 y 2011 de autoridades territoriales (Gobernadores y Alcaldes) y de 2002 y 2006 de Presidente de la República.

¹⁴⁹Las variables *dummy* permiten identificar categorías (lealtad, si el Gobernador o Presidente ganó la elección, entre otras) en las observaciones por municipio.

4.1.1. Hipótesis.

Las hipótesis para determinar las estrategias distributivas en el Departamento de Antioquia entre 2004 a 2011, fueron:

- **H1:** los municipios con mayor población, densidad población y bajos niveles de desarrollo humano obtienen mayor inversión.
- **H2:** los municipios donde el Gobernador gana su elección, reciben mayor inversión departamental.
- **H3:** los municipios donde el Presidente ganó su elección reciben mayor inversión nacional.
- **H4:** los municipios que mantienen la lealtad política *-core voters-* de una elección a otra, con el mismo partido político del gobernador, obtienen mayor probabilidad de inversión departamental que los municipios pivotaes.
- **H5:** los municipios pivotaes *-swing voters-* que cambian de opción política en la elección del Presidente, obtienen mayor probabilidad de inversión nacional.

Se toma la inversión departamental y nacional como variable dependiente; y los factores de control y político-electorales como variables independientes; así, que las ecuaciones a estimar para cada una de las hipótesis son las siguientes:

Hipótesis 1

$$(1) \quad I_i = \alpha + \beta_1 * POB_i + \beta_2 * DEN_i + \beta_3 * IDH_i + e$$

Hipótesis 2

$$(2) \quad I_i = \alpha + \beta_1 * POB_i + \beta_2 * IDH_i + \beta_3 * IR_i + \beta_4 * AP_i + e$$

Hipótesis 3:

$$(3) \quad I_i = \alpha + \beta_1 * POB_i + \beta_2 * IDH_i + \beta_3 * IR_i + \beta_4 * AU_i + e$$

Hipótesis 4:

$$(4) \quad I_i = \alpha + \beta_1 * POB_i + \beta_2 * IDH_i + \beta_3 * IR_i + \beta_4 * LP_i + e$$

Hipótesis 5:

$$(5) \quad I_i = \alpha + \beta_1 * POB_i + \beta_2 * IDH_i + \beta_3 * IR_i + \beta_4 * AU_i + e$$

Dónde:

- POB_i : población del municipio i .
- DEN_i : densidad poblacional del municipio i .
- IDH_i : índice de desarrollo humano del municipio i .
- IR_i : índice de ruralidad del municipio i

- AP_i : dummy si el gobernador ganó su elección en el municipio i .
- AU_i : Dummy si el presidente ganó su elección en el municipio i .
- LP_i : Dummy para lealtad política en el municipio i .

Para las ecuaciones 1, 2 y 3, en relación con las respectivas variables, se emplea un Modelo de Regresión Lineal de Mínimos Cuadros Ordinarios (MCO) para obtener información sobre el grado de correlación entre variables dependientes e independientes. En las ecuaciones 4 y 5, se usa el modelo Probit, con el objetivo de verificar la existencia de probabilidad de ocurrencia de la variable dependiente con las variables independientes.

4.1.2. Datos.

Para la verificación de las hipótesis formuladas, se construye una base de datos con información fiscal, económica, social y político-electoral de los 125 municipios del departamento de Antioquia para los períodos 2004-2007 y 2008-2011. A continuación, en la tabla 4-2, se describen las diferentes variables utilizadas, los indicadores y la unidad de medida con su respectiva fuente de información:

Tabla 4.1.2. Variables, indicadores y medidas del modelo de estrategias distributivas.

Variable	Indicador	Medida	Fuente de Información
Control	Población	Número total de la población por municipio	DANE
	Densidad Poblacional	Población / superficie	DANE
	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Índice de 0 a 1. A mayor índice mayor IDH por municipio.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
	Índice de Ruralidad	Índice de 0 a 1. A mayor índice mayor ruralidad del municipio.	PNUD
Político-electorales	Apoyo político	Variable tipo dummy: Si el gobernador/presidente ganó la elección en el respectivo municipio toma el valor de 1.	Registraduría Nacional del Estado Civil
	Lealtad política	Variable tipo dummy: si el municipio una elección tras otra ganó el mismo partido del gobernador/presidente toma el valor de 1.	Registraduría Nacional del Estado Civil
	Pivotales	Variable tipo dummy: si el municipio una elección tras otra gana un partido diferente al del gobernador/presidente toma el valor de 1.	Registraduría Nacional del Estado Civil
Inversión	Cofinanciación nacional	Monto de la inversión pública nacional en el respectivo municipio.	Departamento Nacional de Planeación
	Cofinanciación departamental	Monto de la inversión pública departamental en el respectivo municipio.	Departamento Nacional de Planeación - Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia

Fuente: elaboración propia.

Las variables de control, tales como la población, densidad poblacional y necesidades básicas insatisfechas, fueron tomadas del Censo 2005 del DANE y sus respectivas proyecciones, dado que es la principal fuente de información demográfica y social del periodo estudiado 2004-2011.

Asimismo, la variable del IDH y el IR por municipio, fueron tomadas de la base de datos que soporta el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 titulado “Colombia Rural. Razones para la esperanza” del PNUD.

Las variables político-electorales, se construyeron tomando toda la información de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para el indicador de apoyo político, se asignó valor de (1) si el Gobernador elegido en 2003 y 2007 ganó en el respectivo municipio; así mismo, para el Presidente en las elecciones de 2002 y 2006. Para la lealtad política, se asignó el valor de (1) para los municipios que mantuvieron su opción política por el partido del Gobernador/Presidente -elección tras elección-; y, para los pivotaes, se asignó el valor de (1) para los municipios que no votaron elección tras elección por el mismo partido del Gobernador/Presidente.

Para las variables de inversión pública¹⁵⁰, se tomaron en cuenta los valores reportados por los municipios en sus informes de ejecución presupuestal ante el Departamento Nacional de Planeación denominados como cofinanciación nacional y departamental¹⁵¹.

¹⁵⁰Los valores se tomaron en logaritmo natural para reducir y homogenizar escalas para la realización de la regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios.

¹⁵¹Si la gobernación contrató directamente parte de una obra en el municipio, ese dinero no se vio reflejado en las cuentas municipales (Comunicación Personal con Carlos Andrés Pérez, Director de Finanzas y Gestión de Recursos del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, Agosto 06, 2012).

4.2. Estadística descriptiva.

Las variables utilizadas fueron separadas por período 2004-2007 y 2008-2011, lo que permitió establecer los diferentes cambios y resultados de la estadística descriptiva en las tablas 4-3 y 4-4:

Tabla 4.2. Aplicación de variables al período 2004-2007.

Variable	No. Obs	Promedio	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
Cofinanciación nacional en pesos constantes 2004-2007.	108	116.456.319	157.971.665	1.799	1.268.650.600
Cofinanciación departamental en pesos constantes 2004-2007.	119	404.239.090	326.032.306	11.477.378	1.752.427.867
Índice de Ruralidad	125	43,02	11,49	0,00	68,39
Población del municipio en el primer periodo.	125	46.068,69	202.910,90	2.632,00	2.239.580,00
Índice de Desarrollo Humano	125	0,62	0,05	0,51	0,81
Densidad poblacional en el primer periodo.	125	290,75	1.193,35	3,03	11.246,30
Si el Gobernador Aníbal Gaviria en 2003 ganó la elección en el municipio.	125	0,69	0,47	0	1
Si el Presidente Uribe ganó en 2002 la elección en el municipio.	124	0,81	0,39	0	1
Si el municipio una elección tras otra ganó (2003 y 2007) el mismo partido del Gobernador (Partido Liberal).	125	0,51	0,50	0	1
Si el municipio una elección (2003 y 2007) tras otra gana un partido diferente al del Gobernador.	125	0,31	0,47	0	1

Fuente: elaboración propia.

Para el período expuesto en la tabla 4-3, la cofinanciación nacional fue para 108 municipios y la cofinanciación departamental para 119 municipios. Para los municipios del departamento de

Antioquia, se observó que el promedio de la cofinanciación departamental correspondió a 404; 23 millones de pesos constantes, más alto que la cofinanciación nacional en 116,45 millones. Asimismo, la población promedio por municipio es de 46.068 habitantes, con un indicador de densidad poblacional de 290,75 promedio por habitante/km².

Al observar, el IR, el promedio de los 125 municipios equivalió a 43,02 en razón a que la mayoría de las localidades tendieron a ser más rurales tal como se demostró en el estudio del PNUD (2011); el 71% de los municipios antioqueños son más rurales. En relación con el Índice de Desarrollo Humano, el promedio fue de 0,62 lo que develó las carencias que tienen los municipios en calidad de vida, educación y acceso a servicios públicos sociales, y, a su vez, les generen bienestar. Así las cosas, se esperaba que los municipios con mayores índices de pobreza, bajo nivel de desarrollo humano, mayor ruralidad y mayor población; recibieran mayor atención estatal en la transferencia de recursos públicos bajo criterios de distribución en equidad.

En las variables político-electorales, se encontró que el Gobernador Aníbal Gaviria Correa para el periodo 2004-2007, ganó su elección en el 69% de los municipios del departamento de Antioquia; y el Presidente Álvaro Uribe Vélez en el periodo 2002-2006, ganó en el 81% de los municipios respectivamente en el año 2002.

En cuanto a la lealtad política, solo el 51% de los municipios donde Aníbal Gaviria Correa ganó su elección, votaron por el candidato del Gobernador en 2007; el porcentaje restante, correspondió a los municipios que cambiaron de opción política por otro candidato en las elecciones de 2007. Lo anterior, explica la existencia de votantes pivótales en aquellos municipios donde no existió

una hegemonía del partido político en el gobierno y cambió de preferencia de una elección a otra. También, se explica por la presencia permanente de facciones de los partidos políticos en el sistema político colombiano¹⁵² y regional por fuera de las fuerzas políticas tradicionales, lo que evidenció la no hegemonía de un partido político en los ciclos electorales para conservar la gobernación de Antioquia¹⁵³. Para el período 2008-2011, en la tabla 4-4 se presentan los resultados de la estadística descriptiva.

Tabla 4.2. Aplicación de variables al período 2008-2011.

Variable	No. Obs	Promedio	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
Cofinanciación nacional en pesos constantes 2008-2011	93	206.772.398	372.102.957	1.543.488	3.165.653.175
Cofinanciación departamental en pesos constantes 2008-2011.	113	665.062.387	850.418.811	8.132.913	5.573.759.832
Índice de Ruralidad	125	43,02	11,49	0,00	68,39
Población del municipio	125	48.219	211.476	2.424	2.330.011
Densidad poblacional en el segundo periodo.	125	307,36	1.263,43	3,29	11.894,88
Índice de Desarrollo Humano	125	0,62	0,05	0,51	0,81
Si el Gobernador Luis Alfredo Ramos ganó su elección en 2007 en el municipio.	125	0,74	0,44	0	1

Variable	No. Obs	Promedio	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
----------	---------	----------	----------------	--------	--------

¹⁵²Pizarro (2002), explica el resurgimiento ocasionado por la Constitución de 1991 de partidos y movimientos políticos hasta 2002; y Duque (2006), sobre la fragmentación de la dirigencia partidista entre 1974-2006 sobre las diferentes facciones de los partidos tradicionales -Liberal y Conservador- en Colombia.

¹⁵³Desde la elección popular de gobernadores en 1992 a 2011, solo el Partido Liberal ha logrado ganar 2 elecciones de forma consecutiva (2000 y 2003).

Si el con el presidente Uribe ganó en 2006 su elección en el municipio.	124	1	0	1	1
Si el municipio una elección tras otra ganó (2007 y 2011) el mismo partido del gobernador (Partido Conservador).	125	0,68	0,47	0	1
Si el municipio una elección (2007 y 2011) tras otra gana un partido diferente al del gobernador.	125	0,30	0,46	0	1

Fuente: elaboración propia.

Al igual que el período 2004-2007, la cofinanciación departamental fue más alta para los municipios del Departamento de Antioquia en relación con la cofinanciación nacional. La población en promedio por municipio para el segundo período, fue de 48.219 habitantes y la densidad poblacional de 307,36 de habitantes por km². Las variables de IR e IDH fueron los promedios utilizados para todo el período de estudio.

En las variables políticas, Luis Alfredo Ramos ganó su elección en el 74% de los municipios en el año 2007, y el Presidente Álvaro Uribe Vélez ganó su elección en 124 municipios de 125 en total. Por su parte, en cuanto a la lealtad política, solo el 68% de los municipios donde el gobernador ganó en 2007, apoyaron a su candidato en las elecciones de 2011, y el porcentaje restante votó por el candidato contrario al partido político del gobernador.

4.3. Resultados.

Las Hipótesis 1, 2 y 3, se estimaron a través del Modelo de Regresión Lineal de Mínimos Cuadrados Ordinarios; y para las 4 y 5, se estimaron por el Modelo Probit. En la tabla 4-5, se presentan los resultados obtenidos para las Hipótesis 1 y 3, con relación a la inversión nacional:

Tabla 4.3. Resultados para las Hipótesis 1 y 3.

Modelos: Cofinanciación Nacional				
	Hipótesis 1		Hipótesis 3	
	Período 1	Período 2	Período 1	Período 2
Apoyó a Uribe			0,89782	
			(0,120)	
Índice ruralidad			-0,00037	
			(0,987)	
Densidad poblacional	-0,00032 ***	-0,00002		
	(0,009)	(0,877)		
Población	0,00002 ***	0,00001	0,00002 **	
	(0,003)	(0,152)	(0,020)	
IDH	5,62720	-3,18097	1,18386	
	(0,302)	(0,422)	(0,798)	
Constante	13,7447 ***	20,0191 ***	15,7988 ***	
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	
Observaciones	108	93	108	
Prob > f	0,003	0,021	0,037	
R²	0,114	0,101	0,124	
<i>Errores estándar en paréntesis: *p<0.10; **p<0.05¹⁵⁴; ***p<0.01¹⁵⁵</i>				

Fuente: elaboración propia.

¹⁵⁴Los resultados con coeficientes en 10% (*p<0.10) y 5% (**p<0.05) no presentan estimados significativos.

¹⁵⁵La significancia en un 1%,(***p<0.01), los coeficientes estimados son más significativos estadísticamente.

La tabla, presenta las regresiones con relación a la inversión nacional y el apoyo político en la elección del Presidente de la República para 2002, establecida en la Hipótesis 3, con lo cual no existe correlación entre las dos variables, lo que significa que los municipios donde ganó la elección el Presidente, no tuvieron ninguna relación con la inversión nacional obtenida¹⁵⁶. Solo fue relevante la población, como criterio de asignación de recursos públicos nacionales a los municipios, sin tener relevancia si en los municipios ganó o perdió su elección el Presidente.

Para la Hipótesis 1, a su vez, sólo fueron significativos los resultados para el período 2004-2007 (período 1), los municipios con mayor densidad poblacional y población, recibieron mayor inversión; y no tuvieron significancia estadística las variables IR e IDH. Con esto, los municipios con mayor concentración de la población, fueron los que obtuvieron mayor distribución de inversión pública¹⁵⁷.

Por su parte, la Hipótesis 2, tuvo como objetivo verificar si los municipios donde el Gobernador ganó su elección recibieron mayor inversión departamental para los dos períodos 2004-2007 y 2008-2011; en tal caso, la tabla 4-6, se presentan los resultados obtenidos:

¹⁵⁶Para el período 2008-2011, no se hizo ninguna regresión porque el Presidente Álvaro Uribe Vélez ganó en 124 de los 125 municipios, con lo cual se presentaba error en la estimación.

¹⁵⁷También podría existir la suposición que los gobiernos invierten más en los municipios con mayor población y densidad poblacional, dado que existen mayor número de votantes.

Tabla 4.3. Resultados para la Hipótesis 2.

Modelo : Cofinanciación Departamental		
Hipótesis 2		
	Período 1	Período 2
Apoyó a Gaviria	-0,34244 *	
	(0,066)	
Apoyó a Ramos		0,39577 *
		(0,104)
Población	0,00005 **	0,000001 ***
	(0,035)	(0,004)
IDH	3,30190	1,74912
	(0,251)	(0,626)
Índice Ruralidad	0,01575	-0,01185
	(0,215)	(0,465)
Constante	16,78088 ***	18,84397 ***
	(0,000)	(0,000)
Observaciones	119	113
PROB > F	0,046	0,000
R²	0,075	0,123
<i>Errores estándar en paréntesis: *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.01.</i>		

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la tabla, la variable muestra unos resultados de interés; entre ellos: los municipios que no votaron en el 2003 por el gobernador Aníbal Gaviria Correa, recibieron mayor inversión entre 2004-2007, en relación con los municipios donde éste obtuvo el triunfo; una clara oportunidad para conquistar votos en los municipios donde salió derrotado para su fortalecimiento electoral¹⁵⁸. Sin embargo, no logró réditos electorales porque su candidato en las elecciones de 2007 no obtuvo el triunfo.

¹⁵⁸En el trabajo de Rodríguez, Mejía y Botero (2009), se indicó sobre la existencia de mayor inversión en pavimentación de vías en los municipios con alcaldes de la oposición al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006.

Otro de los casos, fue la elección de Luis Alfredo Ramos. Los municipios donde ganó las elecciones de 2007, logrando la gobernación de Antioquia, obtuvieron mayor inversión departamental con relación a los municipios donde salió derrotado; una política en búsqueda de conservar el capital político-electoral en las localidades. Empero, su candidato en las elecciones de 2011, Álvaro Vásquez Osorio, salió derrotado por el candidato Sergio Fajardo Valderrama. Se colige, que la población tuvo significancia estadística con las variables de apoyo político en los dos períodos, lo que indicó un criterio de asignación de inversión pública en el departamento de Antioquia.

Para las Hipótesis 4 y 5, como se indicó anteriormente, se estimó por medio de Probit, teniendo como variable dependiente la inversión nacional y departamental.

Tabla 4.3. Resultados del Modelo Probit aplicado a las Hipótesis 4 y 5.

Modelos : Probit				
	Cof. Departamental		Cof. Nacional	
	Hipótesis 4		Hipótesis 5	
	Período 1	Período 2	Período 1	Período 2
Pivotales	0,02134 (0,245)	-0,03400 (0,620)	0,00690 (0,915)	-0,11479 (0,255)
Leales	-0,00812 (0,767)	0,01561 (0,790)		
Población	0,000001 *** (0,000)	0,00000 (0,125)	-0,0000003 *** (0,000)	-0,0000003 ** (0,017)
IDH	0,99199 ** (0,049)	0,47095 (0,571)	2,04422 ** (0,044)	1,42704 (0,221)
Índice Ruralidad	-0,00174 (0,227)	0,00253 (0,505)	0,01092 *** (0,009)	0,00631 (0,190)

Modelos : Probit				
	Cof. Departamental		Cof. Nacional	
	Hipótesis 4		Hipótesis 5	
	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 1	Periodo 2
Constante	0,44041 (0,182)	0,49486 (0,450)	-0,85854 (0,233)	-0,36992 (0,677)
Observaciones	125	125	125	125
PROB > F	0,000	0,382	0,000	0,003
R²	0,223	0,007	0,123	0,046
<i>Errores estándar en paréntesis: *p<0.10; **p<0.05; ***p<0.01.</i>				

Fuente: elaboración propia.

Se tiene un escenario donde no es significativo estadísticamente ni los votantes pivótales ni leales, con relación a su cambio de lealtad política con el Gobierno Nacional y Departamental para todo el período. En la Hipótesis 4, sólo fue significativa la población y el IDH en el período 2004-2007 donde tuvieron mayor probabilidad de recibir inversión nacional. Para la Hipótesis 5, solo tuvo importancia bajo el entendido que los municipios obtuvieron mayor probabilidad de inversión nacional cuando tuvieron mayor población, IDH y el ÍR en el período 2004-2007, y la población para el tiempo 2008-2011.

No obstante, la no aplicación que los políticos/gobiernos buscan focalizar gasto e inversión pública en los territorios donde alcanzan la victoria en las elecciones, favoreciendo a los votantes leales¹⁵⁹. A su vez, tampoco se encontró evidencia de estrategia de persuasión de votantes pivótales por parte de la inversión nacional y departamental para hacerlos cambiar de opción política en las elecciones¹⁶⁰. En la competencia electoral en el Departamento de Antioquia, entre

¹⁵⁹Sobre modelo de votantes leales y su aplicación en estudios, se pueden encontrar en Cox & McCubbins (1986), Cox (2009), Dahlberg y Johansson (2002).

¹⁶⁰Ver más sobre votantes pivótales en Dixit y Londregan (1996), y Lindbeck y Weibull (1987).

2004 a 2011, no se encontró evidencia sobre la concentración de inversión pública para votantes leales o pivotaes en los municipios.

Lo anterior, finalmente, difiere del enfoque tradicional en los estudios de política distributiva de votantes leales *-core voters*¹⁶¹- y votantes pivotaes *-swinger voters*¹⁶²-, sobre la asignación de gasto o inversión pública en los distritos electorales para conservar o conquistar los votantes. Los resultados también se podrían explicar porque no existe una hegemonía del partido de gobierno entre 2004 a 2011, con lo cual no se hace uso de una estrategia en la competencia electoral para mantener o captar electores a través de la inversión pública.¹⁶³

Las estrategias distributivas de asignación de inversión pública, se lograron evidenciar en la relación entre la variable de apoyo político para los gobernadores en las elecciones de 2003 para el período 2004-2007, y de 2007 para el período 2008-2011. De tal forma, que se resalta la evidencia empírica donde el Gobernador del primer período invirtió más en los municipios donde obtuvo la derrota; todo lo contrario, al Gobernador del segundo período, que como estrategia destinó mayor inversión departamental para los municipios donde resultó ganador¹⁶⁴.

¹⁶¹Cox y McCubbins (1986), y Cox (2009).

¹⁶²Dixit y Londregan,(1996), y Lindbeck y Weibull, (1987).

¹⁶³El Partido Liberal 2004-2007, no logró ganar las elecciones en 2007 y el Partido Conservador 2008-2011 tampoco alcanzó la victoria en 2011 para la Gobernación de Antioquia.

¹⁶⁴Oskar Nupia (2011) encontró que los alcaldes del mismo partido de gobierno nacional en Colombia tienen asignación de programas de Familias en Acción (Programa de Transferencias Condicionadas), mientras no se concentran en los municipios pivotaes “*swing voters*”.

En general, los estudios realizados sobre Colombia¹⁶⁵ identifican variables políticas y electorales para la asignación de inversión y programas sociales en Departamentos y Municipios, donde se refleja los factores políticos como mecanismo/estrategia de distribución de inversión estatal.

¹⁶⁵ Ver Eslava (2006); Bae, Camacho, Conove & Zárate (2012); Nupia (2011); Camacho & Conover (2011); Gonzalez & Mamome (2011); Mejía, Botero & Rodríguez-Raga (2009); Galvis Restrepo, Medina Palacios & Pallares Delgado (2009); Crisp & Desposato (2004); Ingall & Crips (2002) y Ingall & Crips (2001),

Conclusión

En el marco constitucional y legal en Colombia, no se regula el funcionamiento de la inversión de los departamentos hacia los municipios de su jurisdicción, lo que deriva en la existencia de un vacío normativo que permite la utilización de recursos públicos sin criterios técnicos para ser usados con beneficio político-electoral. Los departamentos, por tanto, no están obligados por el marco institucional, para que destinen recursos públicos de sus presupuestos a los municipios; pero en caso que tengan la capacidad fiscal, lo pueden hacer. Para esto, las transferencias se realizan por medio de la cofinanciación y el giro directo a las tesorerías municipales.

En tal sentido, para el departamento de Antioquia, no existe ninguna norma de carácter departamental que regule requisitos o criterios para la asignación de inversión pública a los 125 municipios. La reforma política de 2003, a nivel regional introdujo cambios en el sistema electoral con el objetivo de fortalecer los partidos políticos; en el caso de Antioquia, el Numero Efectivo de Partidos (NEP) incrementó según la participación de estos desde el año 2003 en la Asamblea Departamental de Antioquia; contrario a lo ocurrido con el Congreso de la República, que redujo los partidos políticos con representación en la Rama Legislativa.

De otro lado, en las sesiones plenarias de la Asamblea Departamental de Antioquia, como órgano político de representación popular, se evidenció la poca participación colectiva de los partidos políticos con relación a los proyectos de Presupuesto y de Planes de Desarrollo. En el proceso de aprobación de las Ordenanzas, se estableció baja participación del Gobierno Departamental en la defensa de sus proyectos, dado que contó con coalición mayoritaria para

aprobarlo y la poca discusión por parte de los Diputados de los proyectos de mayor importancia de inversión pública. Además, de las pocas propuestas de los Diputados para orientar inversiones públicas, se reflejó en la mayoría de los casos el interés electoral de buscar inversión en determinados municipios; sumado a los poderes constitucionales y legales del Gobernador, en su relación con la Asamblea Departamental como un Ejecutivo fuerte.

La inversión nacional en el departamento de Antioquia desde 2004, es igual al ambiente de coalición entre Parlamentarios antioqueños y el Ejecutivo, durante el período estudiado; asimismo, la elección del Gobernador en 2007 hizo parte de la misma coalición del Gobierno Nacional.

Por su parte, las relaciones formales (reguladas por la Constitución y la Ley) entre políticos y el gobierno para aprobar inversión pública, tales como los proyectos de Presupuesto y Planes de Desarrollo, no mostraron los intereses político-electorales de forma clara por parte de los políticos con representación en la Asamblea Departamental de Antioquia o el Congreso de la República, dado que su gestión operó informalmente en su lobby y negociación con el Ejecutivo en favor de la inversión para su departamento o municipio.

También, como resultado del estudio, está la notoria debilidad institucional del Estado y que se manifestó al identificar un alto volumen de denuncias sobre posibles usos irregulares de los recursos públicos, y la poca efectividad y eficiencia de los órganos de control para detectar, investigar y sancionar; así sucedió, en el período 2008-2011 cuando la Contraloría General de Antioquia recibió 2956 denuncias y solo expidió 221 fallos con responsabilidad fiscal y 192 sin responsabilidad fiscal.

Las estrategias distributivas de 2004-2007 y 2008-2011 evidencian que los municipios donde perdió las elecciones en 2003 el gobernador Aníbal Gaviria Correa obtuvieron mayor inversión entre 2004 a 2007 con relación a los municipios donde este obtuvo la victoria, premiando a sus no electores. Para el otro caso, los municipios donde ganó la elección Luis Alfredo Ramos recibieron mayor inversión pública respecto de los municipios donde perdió, para el período de 2008 a 2011, premiando a sus electores.

Las líneas de trabajo para investigar la relación entre inversión pública y resultados electorales, con base a la experiencia en este estudio, se debe realizar con un espacio temporal más amplio (12 años o más) donde se obtengan más datos que permitan dar una caracterización a las prácticas políticas de varios períodos de gobiernos sobre el uso y destinación de la inversión, sumado a que se pueden establecer proyectos de investigación de comparación a nivel subnacional (regional) para comprender los efectos y comportamientos de los procesos políticos y electorales con la intención de conocer de forma profunda las prácticas en el régimen y sistema político colombiano desde las diferentes unidades políticas (nacional, departamental y municipal).

Referencias

- ¿Qué va de los Names a los Niños? (2014, marzo). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/politica-que-va-de-los-names-los-onos/380536-3>
- Adopción de una Reforma Política Constitucional y otras disposiciones, Acto Legislativo No. 01*. Julio 3 de 2003. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8620>
- Agencia de Prensa. (10 de marzo de 2010). Entre escándalos, dos aspirantes paisas se perfilan como fijas para Senado. *Instituto Popular de Capacitación (IPC)*. Recuperado de http://www.ipc.org.co/agenciaprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=378:entre-escandalos-dos-aspirantes-paisas-se-perfilan-como-fijas-para-senado&catid=83:general&Itemid=197
- Alfredo Ramos Maya reta a la analista Claudia López. (2013, septiembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/alfredo-ramos-maya-reta-claudia-lopez/359193-3>
- Ames, B. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324-343.
- Archer, R. & Shugart, M. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En Mainwaring, S. & Shugart, M.S. (Comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 121-173. Buenos Aires: Paidós.
- Archer, R. (1990). *The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: political stability and social unrest*. Working Paper, No 140 (July), Notre Dame, Helen Kellogg

Institute For International Studies, Notre Dame University. Recuperado de <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/140.pdf>

Archivo de la Asamblea Departamental de Antioquia (AADA). Sección de Actas. Periodo 2003-2011. Medellín, Colombia.

Aristoteles. (2000). *La política*. Bogotá: Editorial Panamericana.

Armesto, M. A. (2012). Gasto particularista en bienes públicos locales: índice de desviación. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(3), 395-428.

Auditoría General de la República. (2011). *Informe definitivo de auditoria especial a la Contraloría General de Antioquia*. Medellín, Colombia.

Auditoría General de la República. (2011b). *Informe definitivo de auditoria regular a la Contraloría General de Antioquia vigencia 2010*. Medellín, Colombia.

Auditoría General de la República. (2012). *Informe definitivo de auditoria regular a la Contraloría General de Antioquia vigencia 2011*. Medellín, Colombia.

Ávila, A. & Caicedo, E. (2010). Monografía Político Electoral del departamento de Antioquia 1997 a 2007. En López, C. (Ed.). *Y refundaron la patria*. Bogotá: MOE, Universidad de los Andes, Corporación Nuevo Arco Iris.

Bochsler, D. (2010). Measuring party nationalization: A new gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*, 29(1), 155-168.

Bustos Sánchez Pablo vs. Marín Oscar de Jesús. (2013). Expediente PI-2011-01559-00. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá D.C., Colombia.

- Calle, J. (20 de abril de 2011). Embargan bienes a exgobernadores de Antioquia. *Caracol Radio*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/embargan-bienes-a-exgobernadores-de-antioquia/20110420/nota/1458345.aspx>
- Camacho, A & Conover, E. (2011). Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 41-65. Recuperado de http://bwl.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/lehrstuhl_ind_en_uw/lehre/ss12/Sem_Wirl_2/Manipulation_of_Social_Program_Eligibility.pdf
- Case, A. (2001). Election goals and income redistribution: Recent evidence from Albania. *European Economic Review*, 45, 405-423.
- Castañeda, N. (2013). Party system nationalization, presidential coalitions, and government spending. *Electoral Studies*, 32(4), 783-794.
- Castro, S. (2011). *Transformaciones en el sistema de partidos en Colombia en el Senado de la República en los períodos 2002-2006 y 2006-2010, a partir de las reformas políticas de 2003 y 2009 y la reelección presidencial* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1413/1/CastroAgudeloSantiagoJose2011.pdf>
- Categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 576.* Noviembre 28 de 2003. Recuperado de http://webidu.idu.gov.co:9090/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=3309

Categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 494. Diciembre 13 de 2004. Recuperado de <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/resolucion-494-43216759>

Categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 494. Noviembre 30 de 2005 recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_contaduria_0494_2005.htm

Categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 544 de 2006. Noviembre 30 de 2006. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_contaduria_0544_2006.htm

Cerna, S. (2012). *Traspasando recursos, construyendo igualdad. Un análisis de los Programas de Transferencia Condicionada en países latinoamericanos* (tesis de maestría). Universidad de Salamanca, España.

Certificación de categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 523. Noviembre 29 de 2007. Recuperado de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contaduria_0523_2007.htm

Certificación de categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 553. Noviembre

27 de 2009. Recuperado de

https://redjurista.fcm.org.co/fcm/docs/resolucion_contaduria_0553_2009.htm

Certificación de categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) conforme con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, Resolución 371 de 2010.

Noviembre 30 de 2010. Recuperado de

https://redjurista.fcm.org.co/fcm/docs/resolucion_contaduria_0371_2010.htm

Código de Régimen Departamental, Decreto 1222. Abril 18 de 1986. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6100>

Congreso Visible. (2014). *Información sobre los congresistas.* De

<http://www.congresovisible.org/congresistas/>

Constitución Política de Colombia 1991. (2015). Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Correa, J. & Barrera, C. (2010). *Introducción al R.* Medellín: ITM.

Cox, G. (2000). On the Effects of Legislative Rules. *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 169-192. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/440367>

Cox, G. (2009). Swing voters, core voters and distributive politics. En I. Shapiro, S. Stokes, E. Wood & A. Kirshner (Eds.), *Political Representation* (342-357). doi: [dx.doi.org/10.1017/CBO9780511813146.015](https://doi.org/10.1017/CBO9780511813146.015)

Cox, G. & McCubbins, M. (1986). Electoral politics as redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389. Recuperado de <http://www.sinab.unal.edu.co:2065/stable/2131098>

Cox, G. & McCubbins, M. (1993). *Legislative leviathan: party government in the house.* University of California Press: Berkeley and Los Angeles, California.

- Cox, G. & Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3456006>
- Crisp, B. & Desposato, S. (2004). Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict? *The Journal of Politics*, 66(1), 136-152.
- Crisp, B. & Ingall, R. (2002). Institutional engineering and nature of representation: mapping the effects of electoral reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 733-748.
- Cuestionan Gobernación de Antioquia por participación en política. (2010, febrero). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/elecciones-2010/actividad-politica/articulo/cuestionan-gobernacion-antioquia-participacion-politica/113263-3>
- Dahlberg, M. & Johansson, E. (2002). On the vote purchasing behavior of incumbent governments. *The American Political Science Review*, 96(1), 27-40.
- Danemark, D. (2000). Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants. *The Journal of Politics*, 62(3), 896-915.
- Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007: Antioquia Nueva, un hogar para la vida*. Gobernación de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. (2008). *Anuario Estadístico de Antioquia 2005-2008*. Gobernación de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2012: Antioquia, la más educada*. Gobernación de Antioquia. Medellín, Colombia.

Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011: Antioquia para todos, manos a la obra*. Gobernación de Antioquia. Medellín, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Información sobre población y pobreza*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010a). *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010b). *Bases para la gestión del sistema presupuestal*. Bogotá D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Presupuesto de inversión 2011*. Recuperado de https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Ad9NJLL_Yf4%3d&tabid=541

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Información sobre Inversión Regional*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Programas/Inversionesyfinanzas/C3%BAblicas/3DatosyEstad% C3%ADsticas/Inversi%C3%B3nRegional.aspx>

Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y otras disposiciones, Ley 1176. Diciembre 27 de 2007. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>

- Dixit, A. & Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interest in redistributive politics. *The Journal of Politics*, 58(4), 1132-1155.
- Dixit, A. & Londregan, J. (1998). Ideology, tactics and efficiency in redistributive politics. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 497-529.
- Downs, A. (1957). *Una teoría económica de la democracia*. New York : HarperCollins.
- Duque, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia*, 41, 173-209.
- Duque, J. (2014). ¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 77-123. doi: dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.03.
- Duverger, M. (1961). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Easton, D, (1995). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amourtu.
- El gobernador de Antioquia se defiende de las acusaciones de Claudia López sobre paramilitarismo en la región. (2008, febrero). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/noticias/articulo/el-gobernador-antioquia-defiende-acusaciones-claudia-lopez-sobre-paramilitarismo-region/91258-3>
- Elejalde, R. (12 de julio de 2009). Explosivas declaraciones. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/porta1/resultados/detalles/?idx=121710>
- Eslava, M. (2006). Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit. El caso colombiano. *El Trimestre Económico*, LXXIII 2(290), 289-336.
- Estadística Electoral 1997-2011. [CD-ROM]. Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá D.C., Colombia.

Estatuto orgánico del presupuesto, Decreto 111. Enero 15 de 1996. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

Eusse, J. (1 de noviembre de 2011). El poder en Antioquia se hace más variado. *El Colombiano*, p. 7-A.

Fijación del número de Representantes a la Cámara, Decreto 300. Febrero 1° de 2010. Recuperado de <file:///C:/Users/Erica/Downloads/dec30001022010.pdf>

Financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales, creación del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y otras disposiciones en materia prestacional, Ley 549. Diciembre 28 de 1999. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/FONPET/NormativaFONPET/Leyes/LEY%20549%20DE%201999_0.pdf

Galvis, M., Medina, C. & Pallares, C. (2010). *Poder regional y coaliciones en el plan de inversiones públicas: 1998-2010* (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Colombia.

García, M. & Revelo, J. (2009). La concentración del poder en Colombia. En García, M. & Revelo, J. (Codirectores). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poder y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y sociedad, Dejusticia.

Giraldo, J. & Muñoz Mora, J.C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad EAFIT y Proantioquia.

Giraldo, J. (Ed.). (2011). *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico*. Medellín: Universidad EAFIT, Proantioquia y ESU.

Gobernación de Antioquia. (2012b). Libro Blanco No 2. Recuperado de http://www.antioquia.gov.co/Libro_blanco/Libro_blanco2/libro_blanco2.pdf

- Gobernación de Antioquia. (2012a). Libro Blanco No 1. Recuperado de http://www.antioquia.gov.co/antioquia-v1/PDF/Libro_Blanco.pdf
- Golden, M. & Picci, L. (2008). Pork-barrel politics in postwar Italy 1953-94. *American Journal of Political Science*, 52(2), 268-289.
- González, L. & Mamome, I. (2015). Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for their Territorial Support. *Latin American Politics & Society*, 57(3), 50-76.
- Grossman, P. (1994). A political theory of intergovernmental grants. *Public Choice*, 78, 295-303.
- Guarnizo, J. (27 de marzo de 2011). Algo no está prohibido y permitido a la vez: Contralor. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/algo_no_esta_prohibido_y_permitido_a_la_vez_contralor/algo_no_esta_prohibido_y_permitido_a_la_vez_contralor.asp
- Guarnizó, J. (27 de marzo de 2011). Los cuestionamientos al Contralor de Antioquia. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/los_cuestionamientos_al_contralor_de_antioquia/los_cuestionamientos_al_contralor_de_antioquia.asp
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá D.C: Editorial Norma.
- Holguín, J. (2006). La reforma de 2003: la tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En Hoskin, G. & García Sánchez, M. *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, LSE.

- Hoyos, D. (2007). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional. En Hoyos, D. (Ed.). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Hoyos, D. (2007). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones a congreso. En Hoyos, D. (Ed.). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Ingall, R. & Crips, B. (2001). Determinants of home style: the many incentives for going home in Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, 26(3), 487-512.
- Iriarte García Herbert José vs. Prieto Soto Eugenio Enrique. (2012). Radicado 11001-03-15-000-2011-01112-00. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá D.C., Colombia.
- Jaramillo, E. (24 de septiembre de 2003). Gaviria y Gómez firmaron acuerdo. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/elecciones/2003/noticias/sep18/pactogaviriago mez.htm>
- Jiménez, D. (31 de julio de 2009). Equipo de Ramos perdió dos diputados. *El Colombiano*, p. 7A.
- Jiménez, G. (17 de abril de 2011). CCI devela trampa en contratos. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cci_devela_trampa_en_contratos/cci_devela_trampa_en_contratos.asp

- Jiménez, G. (17 de abril de 2011). Sí hay 'cartel' de obras: empresario. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/si_hay_cartel_de_obras_empresa/si_hay_cartel_de_obras_empresa.asp
- Jiménez, G. (17 de marzo de 2011). Movidas maestras en asuntos de contratación. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/movidas_maestras_en_asuntos_de_contratacion/movidas_maestras_en_asuntos_de_contratacion.asp
- Jiménez, H. (2015). Estudios sobre la distribución política de la inversión pública. Una revisión desde Colombia. *Reflexión Política* 17(33) 132-144. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11040046011.pdf>
- Johansson, E. (2003). Intergovernmental grants as tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities. *Journal of Public Economics*, 87, 883-915.
- Kasara, K. (2007). Tax Me If You Can: Ethnic Geography, Democracy, and the Taxation of Agriculture in Africa. *The American Political Science Review*, 101(1), 159-172.
- La baronesa paisa. (2011, agosto). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-baronesa-paisa/245154-3>
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lazaruz, J. & Reilly, S. (2010). The electoral benefits of distributive spending. *Political Research Quarterly*, 63(2), 343-355.
- Levitt, S. & Poterba, J. (1999). Congressional distributive politics and state economic performance. *Public Choice*, 99, 185-216.

Levitt, S. & Snyder, J. (1995). Political parties and the distribution federal outlays. *American Journal of Political Science*, 39(4), 958-980.

Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Ley 101. Diciembre 23 de 1993. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/101-1993.pdf>

Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152. Julio 15 de 1994. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20152%20de%20julio%2015%20de%201994>

Lindbeck, A. & Weibull, J. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52, 273-297.

Lindbeck, A. & Weibull, J. (1993). A model of political equilibrium in a representative democracy. *Journal of Public Economics*, 51, 195-209.

López, C. (2007). La ruta de la expansión paramilitar y la transformación política en Antioquia. 1997 a 2007. En Valencia, L. & Romero, M. (Eds.). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Intermedio Editores.

Lozano, I. (1999). Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia. *Borradores de Economía*, 99, Banco de la República. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra099.pdf>

Luis Alfredo Ramos sí deberá ir a juicio por ‘parapolítica’. (2014, mayo). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/luis-alfredo-ramos-ira-juicio-por-parapolitica/386303-3>

- Maldonado, J. (2010). *Colombia: elecciones 2010*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Colombia_JC_Maldonado.pdf
- Mecanismos de participación ciudadana, Ley 134. Mayo 31 de 1994*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>
- Mediavilla, M. (2005). Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina. *Revista de Economía y Estadística, XLIII (1)*, 167-192.
- Mejía, J. (27 de enero de 2010). En Antioquia, clientelismo rampante. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=139159>
- Mejía, L., Botero, F. & Rodríguez-Raga, J. (2009). ¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia 2002-2006. *Colombia Internacional, 68*, 14-42.
- Milligan, K. & Smart, M. (2005). Regional grants as pork barrel politics. *CES-ifo Working Paper*, 1453, April. Recuperado de http://faculty.arts.ubc.ca/kmilligan/research/papers/cesifo1_wp1453.pdf
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2010a). *Factores de riesgo electoral 2010 – Antioquia*. Medellín: MOE.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2010b). *Informe de observación electoral. Elecciones a Congreso. 14 de marzo de 2010*. Bogotá: MOE.
- Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, Ley 136. Junio 2 de 1994*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>

Modificación del período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, Acto Legislativo No. 2. Agosto 6 de 2002. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5562>

Modificación parcial de la Resolución No. 544 del 30 de noviembre de 2006, Resolución 139. Abril 17 de 2007. Recuperado de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_contaduria_0139_2007.htm

Modificación y adición de artículos a la Constitución Política de Colombia, Acto Legislativo No. 01. Julio 14 de 2009. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36844>

Naranjo, V. (1997). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Editorial Temis.

Nazareno, M., Stokes, S. & Brussco, V. (2006). Réditos y peligros electorales del gasto público en Argentina. *Desarrollo Económico*, 46(181), 63-88.

Normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, entre otras disposiciones, Ley 788. Diciembre 27 de 2002. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7260>

Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, Ley 819. Julio 9 de 2003. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Cartilla%20aplicaci%F3n%20Ley%20819.pdf>

Normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con la Constitución Política y otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; Ley 715. Diciembre 21 de 2001. <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneral>

delanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001

Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Ley 1551. Julio 6 de 2012. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267>

Nupia, O. (2011). Anti-Poverty programs and presidential election outcomes: in Colombia Familias en Acción. *CEDE 2011-14*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Olivella, S. & Vélez, C. (2006). ¿Sobrevivirá la coalición de Uribe? *Colombia Internacional*, 64, 194-205.

Ortega, D. & Penfold-Becerra, M. (2008). *¿Does clientelismo work?: electoral returns of excludable or no-excludable goods in Chavez 's missions programs in Venezuela*. Paper delivered at the American Political Science Association, Boston.

Ossa, J. (2006). El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. *Colombia Internacional*, 64, 182-191.

Pachón, M. (2003). Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature rules, and Interactions with the Executive. Ponencia en Latin American Studies Association (LASA). Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/PachonBuitragoMonica.pdf>

Paniagua, V. (2009). *El uso político de los distintos tipos de transferencias discrecionales en el nivel subnacional. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada*. V

Jornada de Jóvenes Investigadores-Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.

Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires: Prometeo.

Pening, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Sociedad*, 2(1), 123-149.

Plan de Desarrollo 2004-2007: Antioquia Nueva, un hogar para la vida; Ordenanza No 11. 2004. Medellín, Colombia.

Plan de Desarrollo 2008-2011: Antioquia para todos. Manos a la obra; Ordenanza No 007. 2008. Medellín, Colombia.

Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, Acto Legislativo No. 4. Julio 11 de 2007. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2007.html

Prieto, E. & Elejalde, R. (2012). *Control político y oposición. Argumentos para el libro blanco*. Bogotá D.C: Instituto del Pensamiento Liberal.

Primo, D. & Snyder, J. (2010). Party strength, the personal vote and government spending. *American Journal of Political Science*, 54(2), 354-370.

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2014). *PGN abre indagación preliminar a Gobernadores de Antioquia, Vaupés y Amazonas*. Boletín de Noticias 196. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2010/noticias_196.htm

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD Colombia.

Ramírez, M. (31 de octubre de 2011). Los alcaldes para los próximos 4 años. *El Colombiano*, p. 9-A.

Ramírez, R. (2010). *Introducción teórica y práctica de la investigación histórica*. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Reforma a la Constitución Política, Acto Legislativo No. 1. Enero 9 de 1986. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>

Reforma parcial de la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, fortalecimiento a la descentralización y otras normas para la racionalización del gasto público nacional; Ley 617. Octubre 6 de 2000. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Financieras/Ley%20617%20de%202000%20version%202008.pdf>

Régimen para la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, Ley 550. Diciembre 30 de 1999. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20550%20de%20diciembre%2030%20de%20201999>

Reglamentación a la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y adecuación del Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas, Ley 974. Julio 22 de 2005. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17164>

Reglamentación del artículo 364 de la Constitución y otras disposiciones en materia de endeudamiento, Ley 358. Enero 30 de 1997. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3423>

Reglamento Interno de la Asamblea Departamental, Ordenanza No. 18. 2004. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.

Rodríguez, D. & Cepeda, E. (2011). Concentración de la tierra en Colombia. *Comunicaciones en Estadística*, 4(1), 29-42. Recuperado de <http://comunicacionesenestadistica.usta.edu.co/documents/vol4n1/pdf/A2.pdf>

Roll, D. (2002). *Rojo difuso, azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia.* Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.

Roll, D. (Comp.). (2005). *Partidos políticos y congreso.* Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, Fundación Konrad Adenauer.

Roth, A-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Rubiano, N. & López, L. (2004). Instituciones políticas y presupuesto público: el caso de Colombia, 1990-2003. *Revista Ensayos de Política Económica*, 46, 307-356. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/espe_046-6.pdf

Sabine, G. (1998). *Historia de la teoría política.* México D.F: FCE.

Sánchez, F. & Zenteno, J. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia. *Documento CEDE 2011-37.* Recuperado de http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2011/Descentralizacion_y_sostenibilidad_fiscal_subnacional_el_caso_de_Colombia

Santos, D. (s.f). PCC y Prieto tienen las bases firmes. *El Colombiano.* Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/pcc_y_prieto_tienen_bases_firmes/pcc_y_prieto_tienen_bases_firmes.asp

- Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175.
- Shady, N. (2000). The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995. *The American Political Science Review*, 94(2), 289-304.
- Sinergia Informativa. (2010). *Alfaro García insiste en garantías políticas en Antioquia* [video]. De <https://www.youtube.com/watch?v=MQmte0ybgdM>
- Sistema Informativo del Gobierno (SIG). (2014, 21 de Marzo). *Los congresistas tienen derecho a sugerir inversiones para sus regiones, señala el Presidente*. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Marzo/Paginas/20140321_02-Los-congresistas-tienen-derecho-a-sugerir-inversiones-para-sus-regiones-senala-el-Presidente.aspx
- Stein, R. & Bickers, K. (1994). Congressional elections and the pork barrel. *The Journal of Politics*, 56(2), 377-399.
- Teleméllin. (2010). *Moe: elecciones del domingo siguen llenas de riesgos* [video]. De <http://www.youtube.com/watch?v=jhUYn-JizFI>
- Top-5: el otro lado del Congreso. (2014, marzo). *Semana*. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/la-cara-oscura-del-congreso/380046-3>
- Universidad EAFIT. (2011). *Estructura de la propiedad de la tierra rural en Antioquia 2006 - 2011*. Medellín: Universidad EAFIT y Gobernación de Antioquia.
- Valencia, H. (1997). *Cartas de Batalla*. Bogotá: Fondo Editorial CREC.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, 13, 157-180

- Vélez, C., Ossa, J. & Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma. Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003. En Hoskin, G. & García, M. (Comps.). *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, LSE.
- Vélez, I. (30 de octubre de 2007). Partidos en Antioquia satisfechos con la tarea. *El Colombiano*, p. 9-A.
- Vélez, I. (s.f.). Ramos carta a la gobernación. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/R/ramos_carta_a_la_gobernacion/ramos_carta_a_la_gobernacion.asp
- Vélez, I. (28 de septiembre de 2003). Los conservadores van con Gaviria. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/elecciones/2003/noticias/sep18/conservadorescongaviria.htm>
- Vélez, I. (s.f.). Ramos y Prieto midieron pulso en sede conservadora. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/proyectos/elecciones2007/noticias/conservadores.htm> (
- Winters, M. (2010). *Exploring Changes Over Time in the Targeting of a Cash Transfer Program in Ecuador*. Annual Meeting of the Midwest Political Science Association in 2009.
- Wright, G. (1974). The political economy of new deal spending: an econometric analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 56(1), 30-38.
- Yepes, L. (27 de octubre de 2003). El nuevo mapa político antioqueño quedó listo. *El Colombiano*, p. 12-A.

Entrevistas

G, Álvarez. Comunicación personal, 27 de diciembre de 2010.

N.A, Cataño. Comunicación personal, 08 de diciembre de 2010.

N.A, Gallego. Comunicación personal, 12 de noviembre de 2010.

A, García Mejía. Comunicación personal, 25 de abril de 2014.

A, García Mejía. Comunicación personal, 23 de mayo de 2014.

A, García Mejía. Comunicación personal, 8 de julio de 2014.

J.C, Gutiérrez. Comunicación personal, 28 de diciembre de 2010.

R.L, López Ramírez. Comunicación personal, 30 de diciembre de 2010.

D, Múnera. Comunicación personal, 4 de diciembre de 2011.

M. L, Pérez Flórez. Comunicación personal, 03 de diciembre de 2011.

F, Posada. Comunicación personal, 29 de diciembre de 2010.

Anexo. Funciones de las Asambleas Departamentales en Colombia.

Norma:	Constitución Política de Colombia, 1991.	Artículo: 303
Funciones		
<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. Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. 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. 13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran 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 concurran, 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. 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. 		

Norma: Decreto-Ley 1222 de 1986.**Artículo:** 60**Funciones**

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 t mpore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas.
11. Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes.