

# ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES EN LAS COMISIONES ECONÓMICAS DEL CONGRESO COLOMBIANO, USANDO ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE DATOS TEXTUALES

Adriana Francisca Salinas\*  
Jaime Abel Huertas\*\*

## RESUMEN

Este artículo analiza las actas de los debates sobre el proceso decisorio de aprobación del presupuesto general de la nación en las comisiones económicas del Congreso de la República de Colombia (periodo 2002-2009), con el propósito de detectar asociaciones entre la posición de los congresistas durante el debate y algunas de sus características individuales. Las actas que son transcripciones literales de los debates, se analizan por medio de las técnicas estadísticas de datos textuales, las cuales se han utilizado recientemente para el estudio de la toma de decisiones de los comités de política de los bancos centrales. Los resultados se contrastan con el concepto de racionalidad acotada asumido por Lindblom (1959). Se encuentra, entre otros resultados, que ser economista o estar inmerso en un proceso judicial son factores determinantes en la frecuencia con la que se debate, o que la filiación política tiene particular incidencia sobre el tipo de intervención que hacen los congresistas.

**Palabras clave:** política económica, presupuesto nacional, comités de decisión, análisis textual, actas de política.

[202]

## ANALYSIS OF DECISION MAKING IN THE ECONOMIC COMMISSIONS OF THE COLOMBIAN CONGRESS USING STATISTICAL ANALYSIS OF TEXTUAL DATA

### ABSTRACT

This article analyzes the minutes of debates in Colombian Congressional economic commissions pertaining to the national budget during the period from 2002 to 2009 with the objective of identifying relationships between the debating postures of the members involved and their particular individual characteristics. The minutes, literal transcriptions of the debates, were analyzed using statistical textual data techniques recently used for the study of decision making by central bank policy committees, with the results contrasted with the bounded rationality concept posited by Lindblom (1959). Based on the foregoing, among other results it was determined that being an economist or being immersed in a judicial process were seminal factors in the frequency of debate participation and that political affiliation had a specific impact on the nature of members' interventions.

**Keywords:** Economic policy, national budget, decisional committees, textual analysis, policy minutes.

**Fecha de recepción:** 31/10/2017

**Fecha de aprobación:** 30/11/2017

---

\* Ph.D en Economía. Docente del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: afsalinase@unal.edu.co

\*\* Ph.D en Estadística. Docente del Departamento de Estadística, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jahuertasc@unal.edu.co

## INTRODUCCIÓN

En Colombia el proceso de decisión sobre el presupuesto general de la nación, tiene varias etapas e instituciones que intervienen desde su formulación hasta su aprobación final. El proceso empieza con la formulación del proyecto de presupuesto a cargo del Gobierno en cabeza del Ministerio de Hacienda. Es en las comisiones económicas conjuntas del Congreso (terceras y cuartas del Senado y Cámara de Representantes) donde se deciden las primeras modificaciones al proyecto inicial. Posteriormente se envía a plenarias del Congreso para su último debate y aprobación final.

Esta investigación se centra en el proceso decisorio tomado en comisiones conjuntas y no en el Congreso en pleno, entendiendo estas comisiones como un comité especializado para el estudio, evaluación y decisión sobre políticas económicas, en concreto sobre el presupuesto general de la nación. El análisis busca detectar asociaciones entre la posición de los congresistas durante el debate y algunas de sus características individuales como son el nivel educativo o su filiación política, entre otras.

La principal fuente de información proviene de las actas, que registran literalmente las intervenciones en los debates realizados en las sesiones sobre el presupuesto en las comisiones económicas del Congreso. Para la investigación se entiende el uso del lenguaje como una forma de verbalización de las preferencias, por esto la información es procesada con técnicas de análisis textual, siguiendo el enfoque de la escuela francesa (Lebart y Salem, 1994; Lebart, Salem y Bécue, 2000), buscando establecer asociaciones entre las particularidades de las intervenciones y algunos aspectos individuales de los congresistas.

El análisis textual es complementado con una descripción estadística de las características de los parlamentarios y del proceso decisorio a partir de una cuantificación de las actas. Además, se hace una síntesis de las declaraciones de los parlamentarios como “evidencia narrativa”, para especificar cómo es la mecánica del proceso decisorio, que es muy importante para comprenderlo y que no puede develarse a través de análisis estadísticos clásicos.

La técnica estadística de datos textuales como lo señalan Bholat, Hansen, Santos y Schonhardt-Bailey (2015) se ha utilizado en otras ciencias sociales y solo muy recientemente, en economía, en especial para hacer análisis sobre documentos de política monetaria tanto de la Reserva Federal de Estados Unidos, como de algunos bancos centrales europeos. Muestra de este tipo de trabajos son: Moniz y Jong (2011), Schonhardt-Bailey (2013), Sadique, Veeraraghavan y Wachtel (2013), Hansen, McMahon y Prat (2014), Fulmer (2014), Bennani y Farvaque (2014) y Taborda (2015), este último para el caso de algunos bancos centrales latinoamericanos. Las técnicas estadísticas de estas investigaciones están más dirigidas a la predicción de un evento con base en el uso del lenguaje de unos actores, que a la descripción de los procesos. Es la escuela francesa desarrollada a través de los estudios como el de Lebart y Salem (1994), la que hace comparaciones para determinar diferencias o similitudes entre los actores. Con el empleo de estos métodos no se trata de saber qué dicen los individuos, sino de saber si dicen lo mismo (Bécue, 1991). En política fiscal para el análisis de la toma de decisiones sobre presupuestos u otros tópicos fiscales, no hemos encontrado trabajos empíricos que apliquen ninguno de los dos principios estadísticos en mención.

Al igual que muchas metodologías estadísticas de modelación, con el análisis textual se puede satisfacer el propósito de fijar pronósticos de comportamiento y asociación entre variables. Para el

[203]

caso que nos ocupa, un propósito podría estar encaminado a la creación de un modelo basado en los discursos presentados en las sesiones, que permita generar estimaciones sobre la decisión de los parlamentarios de votar a favor o en contra de un proyecto de presupuesto, y un segundo objetivo sería el de reconocer a través del discurso generado en las sesiones, las relaciones existentes entre las características de los parlamentarios y su posición a favor o en contra del proyecto. El interés de esta investigación solo se centra en el segundo propósito.

Para este documento se tiene como referente los conceptos de los modelos econométricos sobre toma de decisiones en comités económicos como el de Chappell, McGregor y Vermilyea (2005, 2007), que tienen en cuenta preferencias individuales de los miembros de un comité. De estos modelos no se usan los modelos en sí mismos, sino algunos de sus elementos como son la estrategia de revisión de las actas de los comités.

Los análisis servirán para decidir si el proceso decisorio de aprobación del presupuesto colombiano, se identifica con el concepto de racionalidad acotada asumido por Lindblom (1959, 1979). Por ser un comité técnico el analizado, varias de las peculiaridades de sus miembros no deberían influir en la decisión sobre el presupuesto, de ser así, se tendría evidencia para concluir que las decisiones no se toman con absoluta racionalidad técnica.

Los resultados revelan una asociación entre las intervenciones y algunos rasgos de los miembros de las comisiones. Se encontraron pruebas de que ser economista o estar inmerso en un proceso judicial son factores determinantes en la frecuencia con la que se debate, o que la filiación política tiene particular incidencia sobre el tipo de intervención que hace el congresista.

[204]

## **MODELOS E INVESTIGACIONES SOBRE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA ECONÓMICA**

El análisis de la toma de decisiones se ha convertido en un proceso que usa conceptos provenientes de distintas áreas del saber como la psicología, la economía, la administración de empresas, la ciencia política y la estadística. Se genera un campo de estudio denominado la teoría de la decisión, que recoge de forma interdisciplinaria muchos conceptos para el análisis de la toma de decisiones (Hansson, 1994).

Son varios los modelos sobre el análisis de la toma de decisiones que provienen de la economía y de la ciencia política, para los cuales el problema teórico central ha estado ligado al concepto de racionalidad. Algunos autores los clasifican en normativos y descriptivos; en Salinas y Jalil (2014) se puede encontrar un buen compendio al respecto. Explica Walt (1994) que en los modelos de tipo normativo el punto de partida es el “modelo racional”, donde los decisores van de manera lógica, a través de ciertas etapas a alcanzar las mejores decisiones. Desde una perspectiva simplificada, el agente se enfrenta al mundo con información no ambigua y sin incertidumbre. Esta teoría aspira a indicar qué debería hacer un tomador de decisiones, más que a explicar el comportamiento de los seres humanos comunes (Hodgson, 2007).

Como crítica al modelo racional, Herbert Simon premio Nobel de Economía en 1977, planteó en 1946 el concepto de racionalidad acotada para sugerir que los agentes tienen limitaciones de conocimiento y de capacidad de cálculo (Simon, 2008). Lindblom (1959) retoma este concepto en su modelo conocido como incrementalismo y más recientemente como gradualismo, sugiriendo que las decisiones se toman paso a paso, de forma incremental, donde intervienen elementos como el

ajuste mutuo partidario para llegar a una decisión final vía acuerdos. El concepto de análisis incremental distingue tres tipos: (i) el incremental simple, que se refiere a la consideración de políticas alternativas que difieren solo marginalmente de lo establecido; (ii) el incrementalismo desarticulado, en donde las políticas son en esencia remediales, centradas en cambios pequeños a las existentes más que en grandes políticas futuras. Por tanto, la política no se hace de una vez por todas, se hace y se rehace interminablemente, pues ni los sociólogos ni los políticos ni los administradores públicos saben lo bastante acerca del mundo social como para evitar cometer errores repetidos al predecir las consecuencias de las medidas políticas; y (iii) el análisis estratégico concebido como un “conjunto de estrategias elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas” (Lindblom, 1979).

Lindblom estima que el mejor modelo para analizar la toma de decisiones es el incremental desarticulado, aunque el estratégico debe tenerse como una aspiración, un ideal al que puede y debe aproximarse el tomador de decisiones. Una de las primeras aplicaciones del modelo incrementalista al tema presupuestario la hizo Wildavsky (1964) para el caso de Estados Unidos. Una aplicación reciente de este modelo para el caso español la realizaron Caamaño y Lake (2011).

Investigaciones recientes sobre toma de decisiones en comités de política económica usan modelos econométricos, considerando preferencias individuales y las características de sus agentes como nivel educativo o su posición al interior de los comités. Su aplicación más frecuente ha sido sobre los comités de política monetaria. La metodología de Chappell *et al.* (2005) se ha convertido en un referente de la literatura al respecto y se ha extendido al análisis de comités de política monetaria en diferentes países. Los autores cuantificaron las actas de las sesiones del Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC, por su sigla en inglés, encargado de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos), para construir una función de reacción (regresión) sobre cada uno de los miembros de la junta y así explicar sus votaciones con base en sus preferencias por determinadas políticas. Revelaron como principales hallazgos, que existía una influencia del presidente sobre los demás miembros del FOMC, y también presiones electorales mediante los partidos políticos que incidieron sobre el comportamiento de la votación de los miembros de dicho comité.

[205]

Otro de los aspectos relevantes sobre la toma de decisiones en el campo económico es el estudio de ciclos políticos (véase por ejemplo Mancha, 2006), que analiza cómo influyen las leyes electorales, la orientación ideológica de los Gobiernos o la competencia entre los partidos políticos, en temas como crecimiento económico, inflación y política monetaria y fiscal (Alesina, Roubini y Cohen, 1997). En este mismo sentido Gómez (2008) sostiene que:

La orientación ideológica de los Gobiernos, el momento de las elecciones y los intereses particulares de los dirigentes pueden afectar de manera importante la política económica en cualquiera de sus componentes: primero, la política monetaria, segundo, sobre la política fiscal, y tercero, la política cambiaria. De acuerdo con lo anterior y en un sentido amplio, se puede esperar que un gobierno establezca sus políticas en materia económica, ya sea siguiendo los preceptos ideológicos que el partido político al cual pertenece haya proclamado, bien, puede manipular la economía con el único propósito de complacer a su electorado y así mantenerse en el poder.

Los trabajos de Eslava (2006), Gámez e Ibarra (2009), Reyes, Mejía y Riguzzi (2013) y Mancha y Gallo (2015) son investigaciones de carácter empírico recientes sobre el asunto de los ciclos políticos económicos para países de Iberoamérica.

## MARCO INSTITUCIONAL

El Estado colombiano está estructurado para su funcionamiento en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que en teoría deben contribuir armónicamente a la realización de sus fines. El Congreso forma parte del poder legislativo y sus funciones son: reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración; es bicameral integrado por el Senado, elegido por circunscripción nacional y la Cámara de Representantes, elegida por circunscripción regional (Constitución Política de Colombia, artículo 114). Los congresistas son elegidos democráticamente por un periodo de cuatro años que coincide con la elección del presidente de la república (Constitución Política de Colombia, artículos 132, 133 y 139).

A la reunión conjunta de senadores y representantes en un mismo lugar se le denomina Congreso Pleno. Antes del pleno los parlamentarios se reúnen en comités para estudiar y discutir en profundidad los proyectos de ley sobre temas específicos, llamados comisiones, que son de cuatro clases: legales, especiales, accidentales y constitucionales permanentes. En las comisiones permanentes se encuentran las económicas terceras y cuartas del Congreso. Cada comisión tiene una mesa directiva que se renueva cada año.

El Congreso no tiene iniciativa legislativa para formular el presupuesto y su monto total, solo puede hacer modificaciones al presupuesto presentado por el Gobierno, únicamente sobre la asignación de los recursos y con el concepto favorable del ministro de Hacienda. El proyecto presentado por el Gobierno en las comisiones económicas, aprobado después de discutido y modificado por las mismas, es enviado a la plenaria del Congreso para debate y aprobación final, luego se lleva a sanción presidencial para convertirse en ley de la república. Si el Congreso no aprueba el presupuesto, el Gobierno tiene la facultad de establecerlo por decreto (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

[206]

## DEFINICIÓN DE VARIABLES

*Características sociodemográficas de los parlamentarios:* las disponibles en las fuentes electrónicas son edad, sexo, región de procedencia, profesión, nivel educativo y si el parlamentario ha tenido procesos judiciales. En cuanto a la relación con el Congreso y la política se tienen variables que describen el partido político, pertenencia a Cámara o Senado, ser reemplazo o titular de una curul, ser ponente o no de proyectos, votar a favor o en contra del monto o del articulado del presupuesto y el tipo y tema de intervención en cada sesión. Sobre estas variables denominadas independientes, se tienen las siguientes observaciones:

1. La edad fue excluida de los análisis por estar incompleta su información.
2. Por profesión el principal interés del estudio es el efecto de ser o no economista en las decisiones sobre el presupuesto.
3. La región es vista según alguna de las 33 divisiones administrativas del país (32 departamentos y la capital Bogotá) donde el parlamentario tiene su trabajo político, que por lo general coincide con la de su nacimiento. De acuerdo con las tendencias observadas, la presentación de los análisis se hace según tres agrupaciones: Bogotá, Caribe (incluye los siete departamentos del litoral Atlántico del país) y el resto.

4. Los parlamentarios ponentes tienen la facultad de hacer propuestas modificatorias al proyecto de presupuesto, con algunos de ellos coordinando la actividad. Puesto que los presidentes de las comisiones económicas son quienes nombran los coordinadores, y junto a ellos entablan las conversaciones negociadoras con el Ministerio de Hacienda, se establece la variable “ponente” con los niveles: no ponente, ponente, coordinador de ponentes y presidente de comisión.
5. En las comisiones económicas se encontraron representantes de 32 partidos políticos, que se clasificaron en los niveles: “oposición” y “coalición de Gobierno”. Los partidos que se declararon en oposición fueron: Liberal, Polo Democrático y Mira, aunque la oposición del Partido Liberal no fue hecha por todos sus miembros. Para no introducir sesgos con una selección subjetiva en la determinación de quién hacía oposición y quién no en los miembros del Partido Liberal, se decidió incluirlos a todos dentro de la “oposición”, siempre y cuando, por coherencia política, no hubieren cambiado de partido en el periodo de análisis. Por ejemplo, Dilian Francisca Toro quien perteneció al Liberal en el periodo 2002-2005 y pasó al Partido de la U en el periodo 2006-2009, se cataloga como perteneciente a los partidos de la “coalición de gobierno”.
6. El periodo de estudio se caracterizó por una gran cantidad de procesos judiciales que tuvieron los parlamentarios, principalmente por corrupción y por relaciones con grupos armados ilegales. Se considera que ese rasgo puede tener incidencia en el proceso de determinación del presupuesto y por eso se toma como una variable de análisis<sup>1</sup>. La presentación de los análisis se hace con los niveles: 1 si el parlamentario tiene proceso abierto o tuvo condena y 0 en otro caso.

*Tipo de intervención:* se definió como “intervención” a cada ocasión en que le es dada la palabra a un parlamentario, que pueden ser varias por sesión y donde pueden tocar diferentes temas en cada una. Por ejemplo, el congresista puede hablar en una sola intervención de deuda externa y también expresar su preocupación por la baja inversión en el deporte.

Se efectuó una clasificación para describir globalmente cada intervención y otra para los temas que se pueden tratar en ellas. Calificar discursos con una sola palabra que los resuma, es tal vez uno de los ejercicios más difíciles para aproximar su cuantificación, en donde se reconocen principalmente dos dificultades: dar una definición apropiada a las intervenciones y después asegurarse de hacer asignaciones correctas a cada intervención de acuerdo con dicha definición. La pretensión del resumen es sobre todo determinar si un discurso es un debate a favor o en contra del proyecto de presupuesto del Gobierno. Pero cada intervención no va necesariamente en ese sentido y puede tener varias facetas y, por tanto, se consideró apropiado hacer una descripción amplia de tales intervenciones, que quedaron establecidas como:

<sup>1</sup> Una aparente relación entre los parlamentarios con problemas judiciales y su ubicación en las comisiones del Congreso donde se deciden recursos estatales se dilucida con el siguiente análisis: de los 71 parlamentarios condenados, 40 estaban en las comisiones tercera, cuarta y quinta (56,3 %) y como el 44 % del Congreso se compone de parlamentarios de estas comisiones, entonces según el supuesto de distribución uniforme de los condenados a lo largo de todas las comisiones, se esperaría que hubiera 30 en las comisiones tercera, cuarta y quinta y no 40. Una prueba binomial que plantea en su hipótesis nula que para los condenados titulares la proporción en estas comisiones es del 44 %, es rechazada en favor de la alterna que plantea que es mayor (valor-p = 0,024 con corrección de Yates). La importancia de las comisiones en mención, radica en que tienen facultades en la determinación del manejo de recursos para la nación: en la tercera y cuarta se aprueba el presupuesto y en la quinta se tratan asuntos de recursos naturales, minas, energía y recuperación de tierras.

- a. Debate: exposición crítica del proyecto del presupuesto con discursos moderados o extensos, y soportados en fuentes documentales.
- b. Crítica: posición en contra del proyecto del presupuesto, con base en una exposición corta y sin ser soportada con fuentes documentales.
- c. Respaldo: apoyo a las políticas del Gobierno en cualquier tema bien sea sobre el presupuesto o no.
- d. Comentario: aclaración o explicación sobre algún tema del presupuesto.
- e. Proposición: propuesta formal apoyada en una solicitud escrita para ser incluida en el articulado del presupuesto, con o sin el respaldo del Ministerio de Hacienda.
- f. Petición: una solicitud no formal de modificación al articulado del presupuesto.
- g. Protesta: crítica a alguna persona del Gobierno, del Congreso o cualquier otro funcionario, por su inasistencia a una citación o por su actitud en las sesiones.
- h. Réplica: respuesta de un parlamentario a la intervención de otro, sin que clasifique como debate o posición a favor del Gobierno.
- i. Constancia.
- j. Pregunta.
- k. Citación.
- l. Moción de orden.

Respecto a los asuntos tratados también se tiene un problema a la hora de asignarlos, pues cuando se aborda una cuestión central necesariamente hay que tocar otras. Por ejemplo, cuando se discute un tema como el déficit fiscal, es menester abordar otros como el PIB o gasto. Para efectos de dar una descripción de los temas tratados en las sesiones, se realizó una clasificación con 88 niveles. Aunque los temas se pueden agrupar en decenas de niveles, para efectos de su presentación en este artículo su distribución se resume en la tabla 1 en unos pocos niveles. La clasificación “económicos” de la tabla 1 es básicamente para tratar temas de macroeconomía, como PIB, deuda, inflación, inversión, etc. La clasificación “social” engloba salud, educación, vivienda, saneamiento ambiental, acciones comunales, atención de desastres y atención a grupos especiales como niños, madres comunitarias, ancianos, indígenas y población afrocolombiana. Los niveles “regional” e “institucional” refieren a la intervención dedicada en exclusiva a pedir recursos para una región o una institución respectivamente. Hubo un 4,1 % de las intervenciones que fueron tan difusas y que tocaban múltiples temas, que no se pudieron asignar a un nivel particular, y fueron clasificadas como “otros” (temas).

*Variable respuesta:* la votación en contra del presupuesto es muy poca siendo nula en varios años, y no es proporcional a la cantidad de debates en su contra, ni muestra el desacuerdo que existe alrededor del mismo. Se registra incluso un caso curioso por parte del congresista Efraín Cepeda

[208]

de la coalición de Gobierno en la sesión 4 de 2002, que realizó un debate en contra del presupuesto finalizando con una constancia de voto negativo, pero en la votación lo hizo a favor. Entonces, si hay tal desacuerdo mostrado en los debates frente al proyecto de presupuesto, ¿cómo explicarse la aprobación casi unánime de este? Podría aducirse que la situación se da porque el proyecto votado no es el presentado por el Gobierno si no el consensuado que sufre las modificaciones al interior de las comisiones. Pero según la oposición, esas modificaciones ni siquiera alcanzan el 1 % y no cambian nada en lo fundamental, ni en los temas críticos tratados en los debates. Una de varias observaciones hechas en las sesiones sobre esta situación contradictoria es la siguiente, pronunciada por Germán Reyes Forero de la oposición en la sesión 6 de 2007:

Me llama la atención algo, lo digo con toda sinceridad y con todo respeto para mis colegas los Congresistas, que aquí reclaman, sobre todo los de las provincias, entiende uno que le están hablando a la población que los eligió y hablan contra el presupuesto nacional y hablan contra el Plan Nacional de Desarrollo y hablan contra los Ministros, pero aprueban lo que dice el Gobierno Nacional, aprobaron el Plan Nacional de Desarrollo, aprueban el Presupuesto Nacional, entonces lo que uno ve en los colegas es una cantidad de lamentaciones y una actitud absolutamente nostálgica, como de incapacidad; los llamo a la reflexión, sinceramente, aquí la mayoría del Congreso aprobó una reforma absolutamente lesiva a los intereses de las regiones y los que más se quejan, los que más nostálgicos se manifiestan son precisamente los que aprobaron esa reforma (...).

Es importante tener en cuenta que la mayoría de votaciones no son nominales y simplemente se registra en las actas que se aprueba el presupuesto sin saberse quiénes lo han hecho en contra. Solo unos pocos votos en contra se pueden detectar de algunos parlamentarios de la oposición que intervienen con debates y dejando su constancia de voto negativo. Al no tener variabilidad en la votación sobre el presupuesto, la utilización de modelos de toma de decisiones que tienen como variable respuesta la votación, no sería posible ya que fallarían en la detección de variables asociadas al proceso decisorio. Se puede entonces hacer la identificación de las asociaciones entre la posición sobre el presupuesto y las características de los parlamentarios, a través de una variable asociada a la votación negativa del presupuesto, y la variable natural sería el debate en contra del presupuesto.

[209]

Se pretende entonces medir factores ligados a una decisión sobre el presupuesto a través del deber ser medido por el debate, y no a través de los hechos mostrados en una votación que son contradictorios. La variable de interés o variable respuesta para el presente estudio es entonces, debatir (en contra del proyecto de presupuesto) con valores “1 = sí; 0 = no”, para la que se establecerán las relaciones existentes con las independientes mediante el análisis textual.

## DESCRIPCIÓN ESTADÍSTICA

El periodo de análisis son los legislativos 2002-2005 y 2006-2009, donde se presentaron 49 sesiones con 1452 intervenciones, para unos promedios de 6 sesiones por año y de casi 30 intervenciones por sesión, cuyos contenidos están publicados en 2191 folios. Descartando aspectos de las gacetas como logos, llamados a lista e intervenciones procedimentales entre la secretaría y la presidencia, se tiene que las intervenciones de los congresistas suman 702.129 palabras, y las intervenciones de invitados como ministros de Gobierno suman 352.049 palabras, para un gran total de 1.054.178 palabras a analizar.

El Congreso colombiano está conformado por 268 parlamentarios, 85 de ellos designados a las comisiones económicas. Puesto que en algunos años existen reemplazos en medio del año



legislativo, se tiene un promedio de 87 parlamentarios diferentes asistiendo a las sesiones cada año. Por ejemplo, en 2003 hubo tres reemplazos en medio de las sesiones, y por tanto se obtienen 88 parlamentarios diferentes participando en las sesiones de ese año. De 2002 a 2009 hubo 189 parlamentarios que actuaron en las comisiones económicas, 46 de ellos en los dos periodos legislativos en análisis.

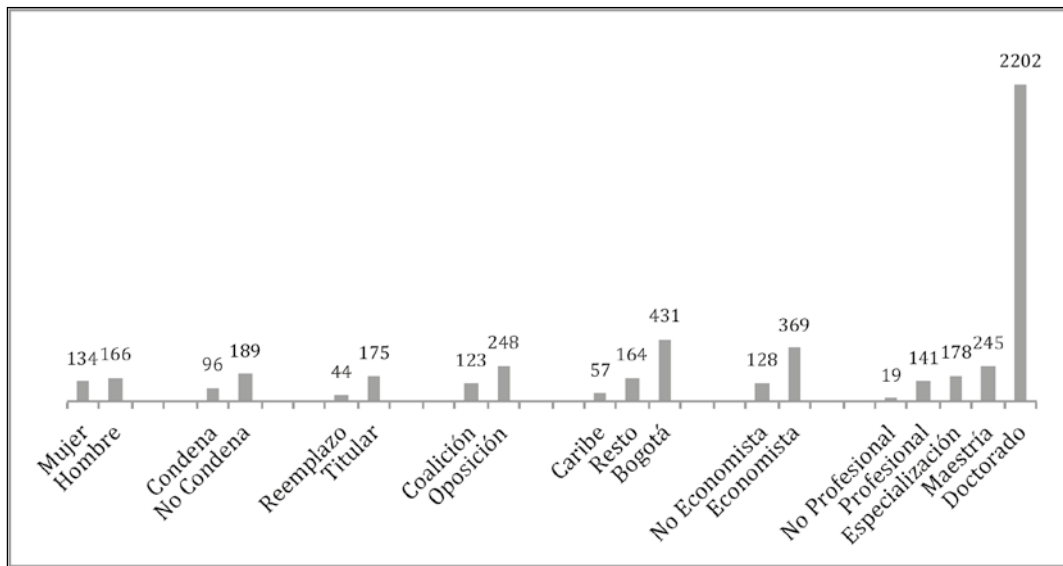
*Características de los parlamentarios:* la siguiente es una descripción de la distribución de las variables de los parlamentarios de las comisiones económicas: (i) el 12,2 % son mujeres, (ii) el 11 % son de Bogotá y 29 % del Caribe, (iii) el 48 % tiene un nivel educativo universitario, el 28 % tiene hasta especialización, el 8 % hasta maestría y solo hay uno con estudios de doctorado (en administración de empresas). Por las comisiones económicas pasaron más congresistas sin profesión (16 %) que economistas (12 %), (iv) el 30 % es de partidos de oposición, (v) en promedio cada año hubo un 53 % de parlamentarios no-ponentes, 27 % fueron ponentes, 15 % coordinadores de ponentes y 5 % presidentes de comisión. Nunca estuvieron en calidad de ponentes el 19 % de los parlamentarios, (vi) el 34 % de los titulares fue reemplazado en alguna parte de las sesiones. Los reemplazos son algo que tradicionalmente se ha observado en el Congreso colombiano, que se intensifican al final de cada periodo legislativo en las comisiones económicas: pasan de 6 % en 2002 a 18 % en 2005, y de 0 % en 2006 a 21 % en 2009, (vii) en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, reposaban a 2014 carpetas de 125 congresistas y excongresistas que fueron señalados de tener vínculos con grupos paramilitares<sup>2</sup>. A la fecha señalada habían sido condenados 62 congresistas por sus relaciones con grupos armados ilegales, y otros 9 fueron condenados por delitos vinculados con corrupción, para un total de 71 condenados. Para las comisiones económicas se tienen 27 parlamentarios condenados y 24 con procesos abiertos; de sus 31 presidentes en los ocho años del periodo de análisis, 10 terminaron condenados.

[210]

*Duración de las intervenciones:* la duración de las intervenciones no fue medida en términos del tiempo dedicado a cada una pues no se dispone de esa información, sino según la cantidad de palabras utilizadas. Las sesiones son agotadas en promedio en una tercera parte por personas diferentes a los parlamentarios, pues entre el ministro de Hacienda y otros funcionarios pronuncian el 33,4 % de las palabras mencionadas en las sesiones. Las intervenciones de los parlamentarios por sesión se hacen con un promedio de 162 palabras, pero si son debates, se hacen con 968 (equivalente a un discurso de dos páginas). En el gráfico 1 puede verse que a medida que aumenta el nivel educativo, aumenta el promedio de palabras por sesión.

<sup>2</sup> Tomado de Verdadabierta.com, web que es una iniciativa apoyada por la revista Semana y la Fundación Ideas para la Paz, auspiciada por Open Society Foundations, junto con Fescol, Pax Christi y Avina. Véase: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/63-nacional/4800-de-la-curul-a-la-carcel>

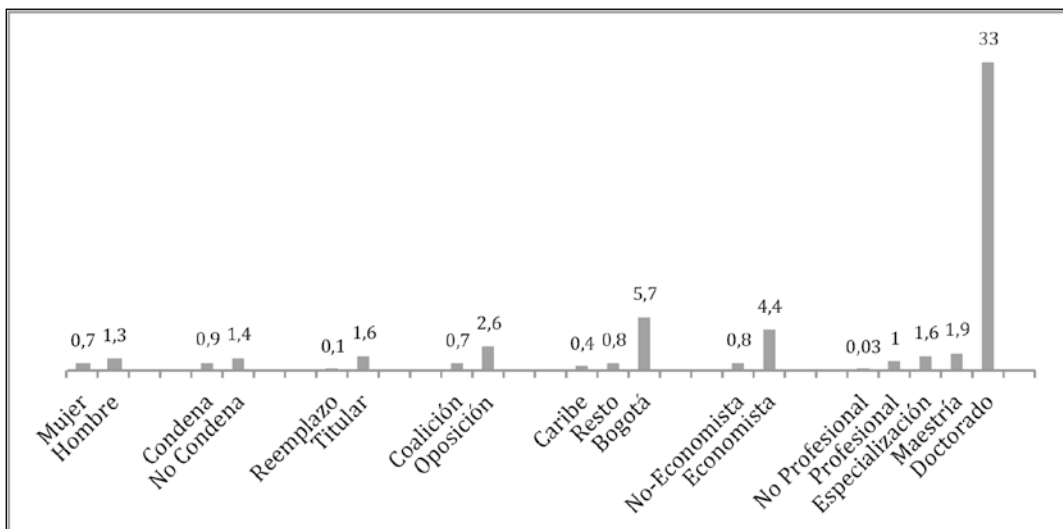
**Gráfico 1.** Promedio de palabras usadas por los parlamentarios por sesión para el periodo 2002-2009, según sus características



*Tasa de debate (# debates / # parlamentarios):* por sesión intervienen en promedio 17 parlamentarios (19,6 %), siendo muchas intervenciones muy cortas en tamaño y contenido, ejemplo es el caso del senador Juan Carlos Martínez, que asistió a las sesiones durante siete años y solo hizo una intervención que duró menos de 20 segundos. Las posiciones a favor del diseño del presupuesto y de las políticas del Gobierno fueron muy pocas (0,8 % del total de las intervenciones) y en general no documentadas. Solo cuatro parlamentarios intervienen por sesión con debates en contra del proyecto de presupuesto, generando una tasa de debate por sesión de 0,05 debates por persona y una global para todo el periodo de análisis 2002-2009 de 1,2 debates por persona. Del gráfico 2 se concluye que: (i) los no profesionales y los reemplazos prácticamente no debaten, (ii) es evidente el aumento del debate a medida que aumenta el nivel educativo, (iii) debaten más los economistas que los no economistas, y (iv) la tasa de debate de la oposición es 3,7 veces la tasa de los partidos de la coalición de Gobierno.

[211]

**Gráfico 2.** Tasas de debate en comisiones económicas por parlamentario, según sus características para el periodo 2002-2009



*Proporción de debate (# parlamentarios que debaten / # parlamentarios):* este indicador muestra una tendencia muy similar a la tasa de debate, por ejemplo para el periodo 2002-2009, del total de economistas el 60,9 % hace debates, y del total de no economistas el 27,7 % hace debates. Por región se tiene que debate el 58,8 % de los parlamentarios de Bogotá, el 12,1 % de los del Caribe y el 37,7 % del resto. Los partidos de coalición de Gobierno debaten más al inicio del periodo legislativo que al final: la proporción que hace debates pasa del 18 % en el 2002 al 6 % en 2005, y del 24 % en el 2006 al 14 % en el 2009. Esto mismo no puede decirse para los parlamentarios de la oposición, pues la proporción que hace debates se mantiene en un promedio de 26 %, pero con un pico en 2006 y 2007.

*Temas tratados en las intervenciones:* para los parlamentarios que intervienen en las sesiones, se tiene un promedio de 1,6 intervenciones por persona en cada sesión, que tratan en promedio 2,1 temas.

Los temas económicos más tratados en las sesiones son: principios generales del presupuesto (15,6 %), deuda pública (3,7 %), impuestos (3,1 %), gasto (1,9 %), déficit fiscal (1,8 %), privatización (1,5 %), monetario (1,3 %), exención de impuestos (1,1 %) y pensiones (0,9 %). Otros 21 temas económicos suman 18,1 % para llegar a que el total de temas dedicados a tópicos económicos es del 49 %.

Por partido se tiene que el tema más importante tratado por la oposición es la economía (60,6 %); también tiene bastante relevancia lo social (7,9 %) y el conflicto armado (7,5 %). Los partidos de la coalición de Gobierno dedican el 39,2 % de los temas a la economía y dan mucho valor al tema regional (18,3 %), básicamente para pedir recursos de inversión en vías y agricultura. La importancia de este interés de la coalición, se refleja en el hecho de que los ministros de Transporte y Agricultura fueron citados siete veces en los ocho años del periodo de análisis, dándose debates después de sus intervenciones, mientras que los ministerios de Educación, de Justicia y de Salud solo fueron citados una vez cada uno, sin que se diera debate alguno después de sus intervenciones.

[212]

**Tabla 1.** Distribución de los temas de intervención planteados por los parlamentarios, según su partido y nivel educativo en economía

Tema	Partido		Nivel educativo en economía		Total
	Coalición de Gobierno	Oposición	No economista	Economista	
Económicos	39,2	60,6	37,8	73,9	49,0
Regional	18,3	3,7	14,2	5,4	11,3
Citación-moción-protesta	8,6	9,0	10,3	5,5	8,9
Social	9,3	7,9	10,7	4,2	8,7
Conflicto armado	5,8	7,5	7,6	4,5	6,7
Vías y transporte	6,7	3,1	6,3	2	5,0
Agrario-ganadero	2,9	1,6	2,9	0,8	2,3
Institucional-	2,0	2,1	2,1	1,9	2,0
recreación-deporte-cultura	3,1	0,6	2,6	0,5	1,9
Otros	4,3	3,7	5,3	1,2	4,1
Total	100	100	100	100	100

También es importante la intervención de los partidos de la coalición de Gobierno exigiendo recursos para ferias y fiestas regionales, es así como la cartera de Cultura fue citada dos veces,

una en cada periodo legislativo. Para notar la trascendencia que dan los parlamentarios a la parte cultural desde el punto de vista de las ferias y fiestas por encima de las otras manifestaciones de la cultura, es bueno mencionar una situación peculiar de la sesión sexta de 2006 cuando la ministra de Cultura señaló a Boyacá como uno de los grandes beneficiarios del Ministerio de Cultura. El parlamentario Luís Alejandro Perea replicó a la ministra diciendo:

(...) en el caso del Departamento de Boyacá, tal generosidad no existe, todo lo contrario, a nuestro departamento en sus manifestaciones artísticas y culturales se le ha tratado de manera descomedida, la Semana Cultural Internacional de Tunja, se le apoyara con el vigor que una actividad de estas características requiere; usted bien sabe que es una actividad a la que concurren no solamente países de Latinoamérica y de nuestro continente sino de otros continentes, lo que implica desde luego una logística, unos gastos superactivos sumamente cuantiosos y darle 8 millones de pesos a un festival de esa magnitud y de esa envergadura, me parece que es más bien afrentoso.

La respuesta de la ministra que no tuvo réplica fue:

(...) el departamento de Boyacá ha sido el más beneficiado de todo el país en el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, con 47 bibliotecas entre construidas, dotadas y fortalecidas, ha sido el departamento al cual se le ha puesto mayor atención por parte del Gobierno del Japón en la construcción de sus bibliotecas, al igual que de parte del Gobierno Nacional.

Las regiones con más nivel de debate son Bogotá y la Orinoquía-Amazonía, pero ese debate se diferencia en los temas, pues mientras los debates de Bogotá se enfocan en el 86,6 % en temas macroeconómicos, los de la Orinoquía-Amazonía se centran en un 70 % en la escasez de recursos de sus regiones.

Algunos temas codificados previamente en este trabajo para medir su frecuencia como “corrupción” no fueron tratados. Se mencionó la palabra ocasionalmente pero no como materia central de discusión, por ejemplo, el senador Juan Manuel Corzo en una intervención sobre los hospitales públicos dijo que una razón para acabar algunos de ellos era por su corrupción interna. Otros temas fueron muy poco abordados como el de recursos para atacar el tráfico de droga (0,2 % del total de temas), o como el de atención a ancianos (0,1 %) o el de la situación de las madres comunitarias (0,4 %).

## EVIDENCIA NARRATIVA DEL PROCESO DECISORIO

Lograr evidencias de reglas no formales es sustancial para el estudio de la determinación de los presupuestos públicos, es así como afirman Scartascini y Stein (2010): “Aunque las leyes y regulaciones contribuyen a determinar el comportamiento de los actores e igualmente los resultados del presupuesto, lo hacen también las prácticas presupuestarias informales que no forman parte de las leyes escritas”. De acuerdo con esto, a continuación se presentan algunas transcripciones literales hechas en las sesiones, para analizar la dinámica del proceso decisorio en las comisiones económicas –algo similar se observa en el trabajo de Chappell *et al.* (2005)–. Cada opinión va precedida de información de quién la realizó (nombre y apellido, partido, año y sesión), y son transcritas tal y como aparecen en las actas, aunque en algunos casos se transcriben solo los párrafos más relevantes, separando con puntos suspensivos frases no relevantes, siempre procurando que el recorte de información no tergiverse la intención del discurso del parlamentario.

[213]

En primer lugar, se cita tal vez la intervención más importante en lo que refiere a las carencias de información del Congreso, que manifiesta claramente cómo no es posible que las decisiones sobre el presupuesto puedan tomarse adecuadamente. La opinión no tuvo ninguna réplica.

Santiago Castro – Coalición Gobierno (2004-5):

Ojalá en algún futuro el Congreso de Colombia como los Congresos de Estados Unidos e incluso otros Congresos Europeos tenga las herramientas de análisis, tenga las herramientas de investigación presupuestal que nos permitan tener fuentes propias de información, que la oficina presupuestal del Congreso de Estados Unidos es una oficina que tiene más credibilidad que los Presupuestos de la Casa Blanca e incluso de muchos centros de investigación, el Parlamento Alemán, el Parlamento Británico tienen unas oficinas de investigación dedicadas que les permiten tener una información propia, lamentablemente este es un Parlamento que en ese tema y en ese aspecto está completamente cercenado, no tenemos las herramientas propias de análisis e investigación que nos permita contrastar o argumentar muchos de los supuestos económicos que pude darnos Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda (...).

El desarrollo de las sesiones en cada año es similar. Las siguientes dos observaciones dan cuenta de la rutina de aprobación del presupuesto:

Gustavo Petro – Oposición (2003-6):

(...) generalmente aquí se hace un rito que es en lo que se ha convertido la discusión del Presupuesto, en los últimos cinco años siempre se hace lo mismo, en realidad el Congreso de la República no discute el Presupuesto, en general la oposición siempre anuncia una serie de faltantes y de problemas que tiene el proyecto del Gobierno que acto seguido la Contraloría General de la República, haciendo su propio análisis le da la razón a la oposición, sin decirlo obviamente y finalmente al Congreso de la República le importa un bledo lo que dice la oposición y lo que dice la Contraloría, y aprueba lo que dice el Gobierno para después en la adición de la manera más silenciosa posible, decir: ¡ah! sí, ustedes tenían la razón, y en ese rito tradicional de la aprobación del Presupuesto generalmente el Banco de la República hace el peor papel que es decir que el Gobierno tiene la razón (...).

[214]

Antonio Hernández – Contralor (2003-7):

(...) tengo que repetir en una y otra circunstancia lo mismo porque las circunstancias siguen siendo las mismas, el Presupuesto del año 2004 tiene las mismas tendencias y las mismas características que el Presupuesto del año 2003, más déficit fiscal, más endeudamiento, unos ingresos que tienden a estar sobrestimados y una consistencia de índole macroeconómica que es difícil verle su coherencia (...).

El ausentismo y la falta de atención a los debates es un problema manifiesto en las actas. Para algunos parlamentarios eso es un índice de que las decisiones están determinadas de antemano y consideran que las sesiones son un diálogo de sordos.

Rafael Amador – Oposición (2003-7):

(...) no sé para qué viene aquí el Contralor General de la República y para qué aquí algunos parlamentarios gastamos saliva haciendo observaciones cuando esto es un diálogo de sordos, aquí ya está todo esto aprobado (...).

Gustavo Petro – Oposición (2004-8):

(...) señor Presidente si el Ministro no me pone atención, entonces por favor colóqueme atención (...) ya entiendo por qué los colegas no colocan atención en este tema, pero la del Ministro me interesa porque me tiene que responder (...).

Se encuentran protestas señalando que la información disponible de los proyectos del presupuesto es incompleta, llega a destiempo en informes mal presentados, y con contradicciones en las cifras. No se observaron evidencias que permitan concluir que el Gobierno diera una solución definitiva a esos problemas.

César Augusto Mejía – Coalición de Gobierno (2002-2):

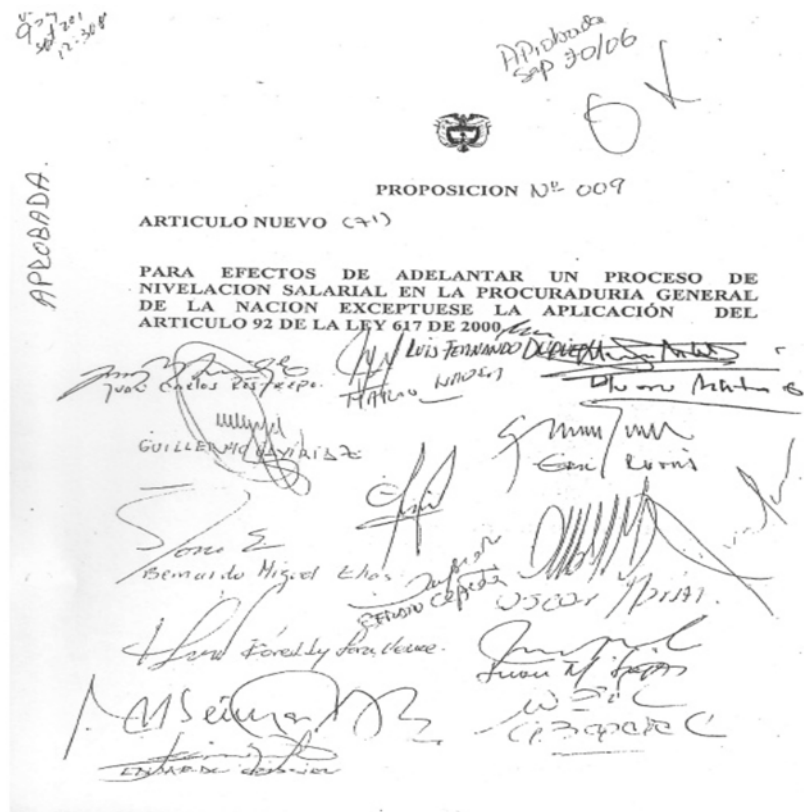
(...) veo que no hay mucha seriedad en el estudio del Presupuesto, que todos los días estamos improvisando, que nosotros, unos días antes de tener que definir el monto del Presupuesto, todavía no lo tenemos (...).

Óscar Darío Pérez – Coalición de Gobierno (2004-2):

(...) nos dice el Gobierno Nacional, que la inversión es el 12,4 %, al doctor Petro le da el 6 y medio por ciento, a su señoría (contralor) le da creo que el 9 %, entonces yo en esta catarata de cifras sí tiendo a desorientarme (...).

Esta falta de rigurosidad técnica con el manejo de la información devela la informalidad de los procesos. En algunos procedimientos también se nota dicha informalidad, por ejemplo, de los documentos que registran las proposiciones modificatorias al presupuesto, se advierte que estos no tienen un formato estandarizado para su realización; en una hoja corriente se escribe la proposición, y el respaldo de varios parlamentarios y el del ministro (si está avalada) se firma en cualquier parte sin especificarse el nombre de cada uno (gráfico 3).

Gráfico 3. Ejemplo de documento de proposición con aval del Ministerio de Hacienda



[215]

En los debates se encuentran algunas afirmaciones dirigidas a que pueden existir acuerdos no transparentes entre las directivas de las comisiones económicas y coordinadores de ponentes y el Gobierno, quienes son los que verdaderamente deciden los ajustes al presupuesto, y no las comisiones económicas:

Fernando Tamayo – Coalición Gobierno (2006-3):

(...) en el manejo del Presupuesto, mañana nos van a decir (el Gobierno) mire estos son los cambios que proponemos y que hemos negociado, quién sabe con quién (...).

Camilo Sánchez – Oposición (2006-5):

(...) allá (Palacio de Gobierno) es donde se toman las decisiones, se decide y se toma muy poco en serio que en este recinto es donde se tiene que legislar y aquí es donde tenemos que tomar las decisiones (...).

Varias intervenciones alertan sobre la violación de normas en el proyecto de presupuesto, y sobre malos supuestos y decisiones para su elaboración. Tiempo después de las advertencias sobre malos supuestos o políticas, se evidencian recriminaciones de los parlamentarios hacia el Gobierno, con un “nosotros les advertimos y no nos hicieron caso”. También se criticó bastante por parte de la oposición, la destinación excesiva al gasto militar.

Gustavo Petro – Oposición (2002-5):

En mi opinión disminuyó (la inversión social) casi a la mitad en porcentaje y de esa manera hay una inconstitucionalidad manifiesta (...), ustedes recortaron esos millones para aumentárselos al Ministerio de Defensa y otros organismos de guerra (...).

[216]

Gustavo Petro – Oposición (2003-3):

(...) me llama la atención que se vuelva realidad algo que anunciamos en la discusión de este Presupuesto el año pasado y es que la tasa de cambio estaba subvaluada (...), y es efectivamente lo que acaba de anunciar el Ministro, la pregunta que me hago es ¿por qué no se nos tuvo en cuenta?

César Negret – Oposición (2003-5):

(...) continúa siendo una aberración que sectores fuertes, económicamente poderosos, sigan gozando de tanta exención tributaria (...).

La oposición afirma que las comisiones económicas no hacen modificaciones estructurales al presupuesto, que los cambios son superficiales y no van más allá del 1 %. En una intervención de un parlamentario de la coalición de Gobierno que pretendía establecer que las modificaciones eran considerables, la serie de cuentas citadas de varios años no suma más del 0,9 % del presupuesto de un solo año, y además solo refiere a inversión, pero no al control del gasto y de los supuestos macroeconómicos para establecer un presupuesto adecuado.

Rafael Amador – Oposición (2004-5):

(...) la influencia que tiene el Congreso y estas Comisiones en la discusión del Presupuesto y sobre todo en las partidas de inversión es francamente ridícula, si lo miramos alrededor de la cifra del total del Presupuesto, la influencia de este Congreso es de 0,0003 (...), aquí nosotros nunca hemos discutido e influido de forma fundamental en la programación macroeconómica del Presupuesto (...).

A pesar de la crítica por la poca influencia del Congreso en la modificación del proyecto de presupuesto, se suman unas quejas por intentos reformistas que pretenden limitar más esa función:

Víctor Renán Barco – Oposición (2007-8):

(...) a tal extremo se ha llegado que Alesina, el famoso economista de Harvard que cada rato traen a Colombia para que dé línea, se atrevió a decir en un foro en el Banco de la República, que dado los avances que se habían logrado en materia de Presupuesto, no debían ocuparse de ese tema los Congresos porque era una materia propia ya del ejecutivo (...).

Es recurrente la intervención a lo largo de las sesiones de los parlamentarios que se hace llamar de la “otra Colombia”, protestando por la falta de recursos para sus regiones, y que, debido a su escasa representación en el Congreso, no reciben la debida atención en la distribución del presupuesto.

Carlos Cárdenas – Coalición de Gobierno (2009-3):

(...) mi Departamento de Casanare, nuestros Departamentos de los Llanos Orientales: Arauca, Vichada, Meta, Guaviare, Guainía; o en la Amazonía: Vaupés, Putumayo, Caquetá y el Amazonas, no alcanzamos si quiera el 0,8 % de este gran 16 % del Presupuesto de Inversión y quiero hoy llamar la atención precisamente porque el 20 % de Presupuesto para una región, igual 20 credenciales de Senadores más Representantes; bien, la Media Colombia tiene un Senador el 1 % le corresponderá (...).

## ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE DATOS TEXTUALES

El presente artículo se enfoca en detectar las relaciones existentes entre las características de los parlamentarios y su posición sobre el proyecto de presupuesto y para ello, la escuela francesa del análisis de datos textuales proporciona una buena alternativa de aplicación. Aunque las primeras aplicaciones de la escuela francesa son desarrolladas por Benzécri en 1976, son Lebart y Salem (1994) quienes dan el nombre de estadística textual al estudio de textos con la ayuda de métodos estadísticos (Montenegro y Pardo, 1996). Las técnicas se identifican con procedimientos orientados a contar el uso de formas gráficas (generalmente palabras), y después operar con algún tipo de tratamiento estadístico los recuentos para establecer vínculos entre unidades (Lebart *et al.*, 2000).

[217]

El principio fundamental del análisis textual (escuela francesa) es el análisis a través de la comparación, que permite llegar eventualmente a clasificar a los individuos en clases homogéneas en cuanto al vocabulario empleado. Una alternativa de comparación se obtiene de los métodos estadísticos: análisis factorial de correspondencias simples y métodos de clasificación automática. El análisis factorial proyecta los datos sobre un espacio de dimensión reducida reteniendo buena parte de la información original, y los métodos de clasificación agrupan los individuos en clases homogéneas respecto de las variables observadas.

El método permite observar mediante gráficos denominados planos factoriales, cuáles de las variables relativas a características de los individuos se asocian a un tipo de vocabulario. Hay dos aspectos importantes a tener en cuenta para interpretar los planos factoriales del análisis textual: primero, se debe entender la cercanía entre niveles y palabras como una asociación entre ellas y, segundo, palabras muy poco usadas están lejos del origen del plano.

La ejecución de la técnica requiere la aplicación a los textos de una serie de criterios que estandaricen el lenguaje, lo cual consiste fundamentalmente en juntar algunas palabras para que figuren como unidades semánticas, sustituir los pronombres por el nombre al que representan, dejar en el corpus (sucesión de palabras y delimitadores) una sola palabra para todos sus sinónimos, revisar los tiempos verbales y eliminar vocablos con poca frecuencia. También se eliminan palabras herramientas como artículos, preposiciones o conjunciones y otras formas de protocolo como “señor



presidente” y otras comunes como “también”, pues son tan usadas por todos, que no generarían clasificaciones diferentes en los análisis. Las palabras que describen situaciones especiales se sintetizan en una sola forma gráfica, para que no pierdan el sentido de su uso y no figuren por separado en los análisis, por ejemplo “salario mínimo” puede ser resumido con la forma gráfica “SalMin”.

Este ejercicio se puede ver como una forma de usar permanentemente las siglas en los textos, o de armarlas donde no estén definidas. Si los sinónimos no se uniforman aparecerán como formas gráficas diferentes y podrían modificar los resultados, como es el caso de las palabras “parlamentario” y “congresista”, que aquí se usan con la misma acepción.

## Resultados

En el análisis descriptivo se resumieron las características de los parlamentarios incluyéndolos a todos, hayan intervenido o no en las sesiones. Para el siguiente análisis, no sobra aclarar así sea redundante, que los resultados están dirigidos únicamente a los parlamentarios que intervienen en las sesiones, pues la metodología analiza las relaciones existentes entre el discurso y las características de quienes lo emiten. La información fue procesada con el *software* libre DtmVic desarrollado por Lebart (2012).

[218]

El tamaño del discurso se categoriza de acuerdo con los cuartiles ( $Q_1$ ,  $Q_2$  y  $Q_3$ ) del número de palabras por intervención (NP), estableciéndose los niveles: “muy pocas palabras” ( $NP < Q_1$ ), “pocas” ( $Q_1 \leq NP < Q_2$ ), “moderadas” ( $Q_2 \leq NP < Q_3$ ) y “extensas” ( $Q_3 \leq NP$ ). Cuando se excluye de los análisis a invitados en las sesiones, se categoriza la longitud del discurso según los percentiles 33 % y 66 % del número de palabras, con los niveles “pocas”, “moderadas” y “extensas”. Debido a que el discurso de los invitados es muy extenso, se requiere de más niveles en la variable para describir mejor la distribución de dicha variable. En los planos factoriales los niveles de las variables son demarcados con rectángulos diferenciados por colores, junto a ellos se presentan algunas de las palabras más usadas y relevantes para el estudio. El color amarillo representa el “partido político” (incluye niveles de otros funcionarios), el rojo “profesión en economía”, el negro “región”, el café “tamaño del discurso”, el azul “reemplazo”, y el verde “proceso judicial”. El “tipo de intervención” se delimita con círculos, con una marcación especial en tricolor para el debate.

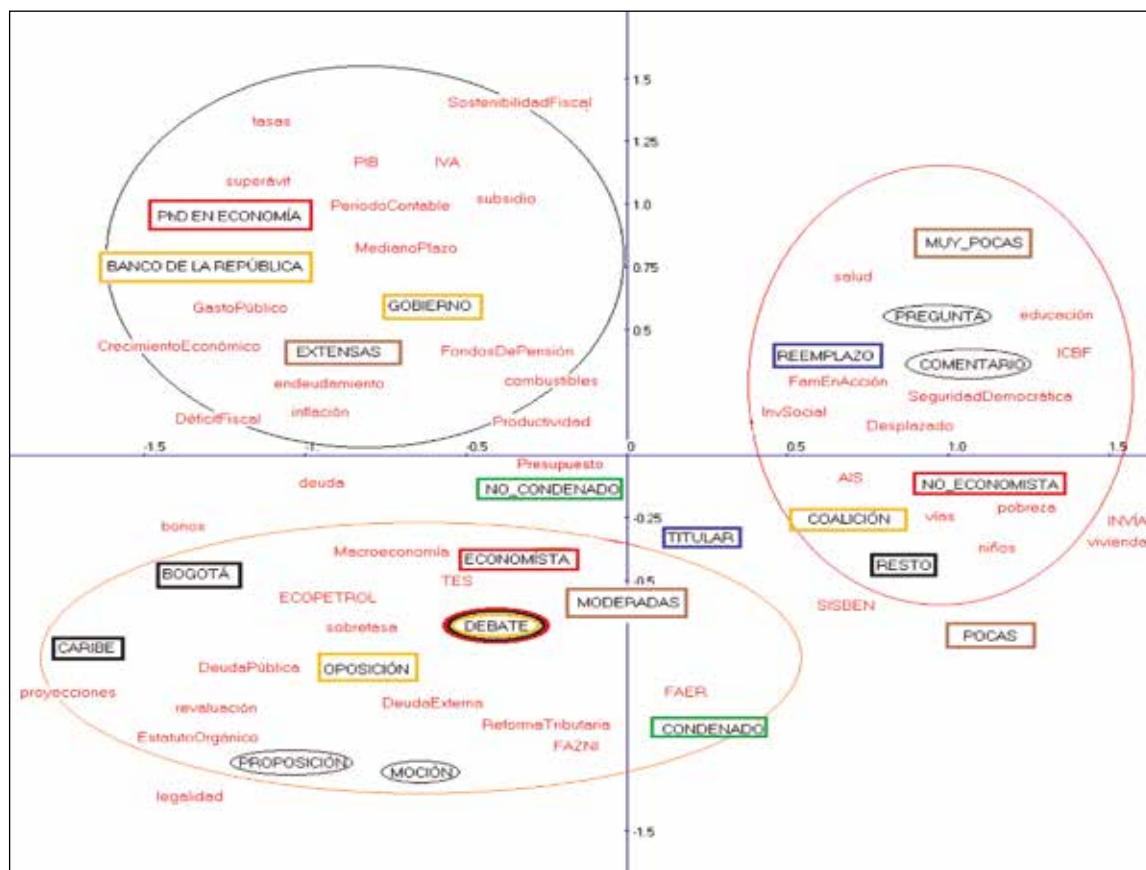
Las sesiones de las comisiones económicas se pueden diferenciar en dos tipos: uno donde se discute el monto total del presupuesto con base en argumentos macroeconómicos, y otro donde se discute el articulado como un proceso de distribución del monto total por entidades o por sector. Los resultados del análisis textual a lo largo de las sesiones tienen tendencias muy similares, por tanto, se presentan dichos resultados con el análisis de una única sesión de cada tipo. El análisis sobre el monto total del presupuesto se ejemplifica con una sesión del año 2006 (gráfico 4) y el análisis sobre el articulado con una sesión de temas relacionados con el presupuesto del Ministerio de Transporte en 2006 (gráfico 5). En el gráfico 6 se reúnen todos los discursos de las sesiones para el primer cuatrienio de análisis, describiendo solo las intervenciones de los parlamentarios.

Para ayudar a la visualización de los planos factoriales de los gráficos 4 y 5, se adicionan unos círculos grandes que separan los partidos y el Gobierno. Tales círculos se trazan con fines ilustrativos sin provenir de ninguna medida estadística. Así pues, del gráfico 4 se tiene como principal conclusión, que la oposición que interviene está asociada a profesionales con formación en economía y debate en contra del presupuesto con discursos extensos usando un lenguaje técnico económico.

Por su parte, la coalición del Gobierno que interviene, pertenece más a la clasificación de no economistas y lo hace con “preguntas” muy cortas usando palabras de corte social como pobreza, niños, educación y salud. Ambos grupos muestran una clara diferencia en su discurso con el de funcionarios como el director del Banco de la República y como el de los miembros del Gobierno representados en el Ministerio de Hacienda. Sobre esta última conclusión es importante mencionar, que independiente del tipo de sesión, en términos generales el discurso de los funcionarios de los entes de control y de los representantes del Gobierno es distinto del discurso de los congresistas. Esto debido en buena parte a que el tamaño del discurso de los no congresistas es muy extenso, pues no tienen mayores limitaciones en el tiempo de exposición, contrario a los congresistas que sí las tienen. Que un discurso sea extenso, conlleva que un orador tenga más probabilidad de pronunciar palabras diferentes al resto de oradores.

Hay una gran excepción en la tendencia general que se pretende ilustrar con el gráfico 4, y es en lo referente a lo observado por región donde Bogotá y el Caribe están cercanas; del gráfico 6 que ejemplifica los análisis con información anual, se puede ver que las dos regiones se encuentran en lados opuestos, en concordancia con todos los demás resultados ya analizados.

**Gráfico 4.** Plano factorial de palabras y variables para una sesión sobre temas macroeconómicos del presupuesto colombiano en 2006

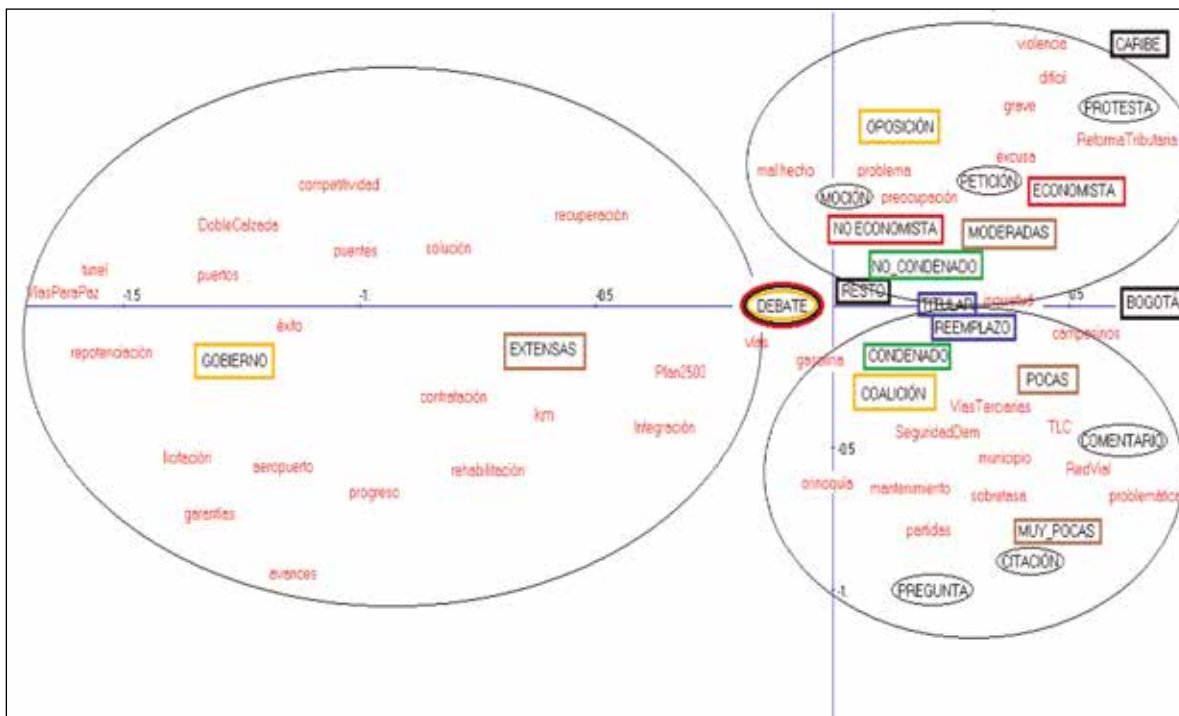


[219]

En asuntos de transporte y vías, del gráfico 5 se puede ver que el discurso de la oposición se caracteriza por usar palabras negativas y es más extenso que el de la coalición de Gobierno, que tiene muchas palabras relativas al sector de análisis. Por su parte, el discurso del ministro es muy diferente al de los congresistas utilizando un lenguaje con palabras de significado positivo. El resultado describe la posición general del Gobierno y de los partidos en las sesiones económicas, donde

el Gobierno siempre se muestra optimista defendiendo sus políticas y administración, la oposición critica todo a su alcance y la coalición entre críticas blandas, halagos y descripción de los temas, hace planteamientos para inversión, en este caso su discurso describía el mal estado de la red vial rural y planteaba la necesidad de hacer fuertes inversiones para prepararla de cara al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Por otro lado, no se observan muchas diferencias en el discurso por los niveles de otras variables; para la profesión en economía esa no diferencia obedece a que la discusión es más política que de técnica económica.

**Gráfico 5.** Plano factorial de palabras y variables para una sesión sobre el presupuesto del Ministerio de Transporte en 2006

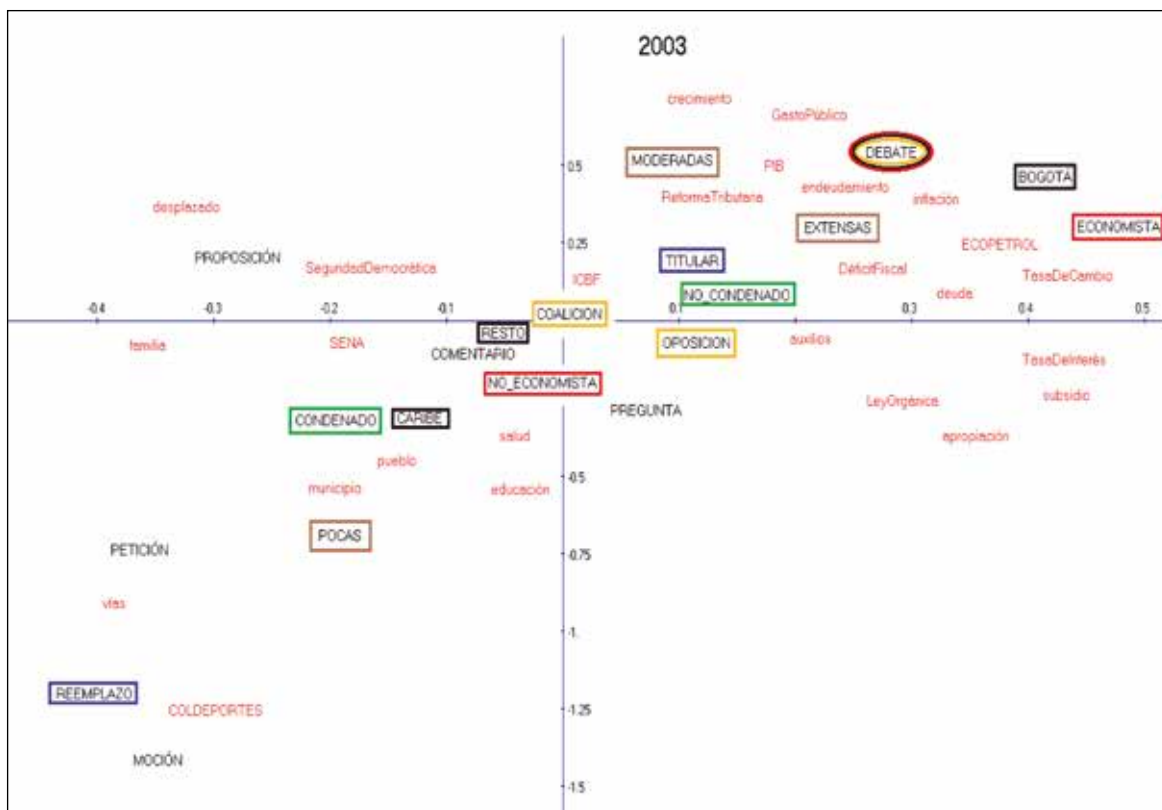
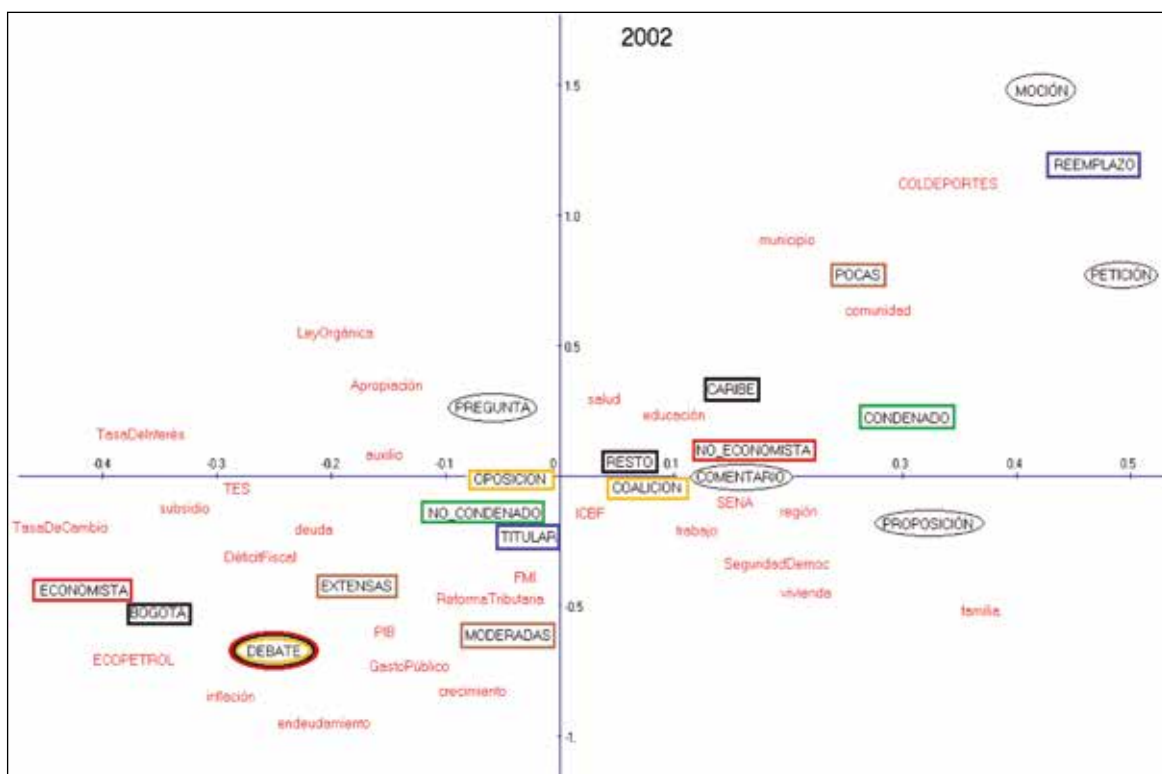


[220]

El gráfico 6 con resultados por año, muestra que los parlamentarios de las regiones Caribe y Resto son similares en su lenguaje y muy diferentes a los de Bogotá. También hay diferencias claras entre economistas y no economistas, entre titulares y reemplazantes, y entre parlamentarios con problemas judiciales y sin problemas. Las variables ponente, sexo y la que describe la pertenencia a Cámara o Senado, no mostraron diferencias en sus niveles por el uso del lenguaje, pero no se ilustraron para no cargar tanto los gráficos.

Del gráfico 6 se puede concluir de forma general que: quienes usan un lenguaje técnico económico con debates extensos, se asocian a economistas, miembros de la oposición, titulares, congresistas sin problemas judiciales y provenientes de Bogotá. Los parlamentarios asociados a otros niveles de variable usan un lenguaje poco técnico con comentarios o preguntas cortas y usando palabras de corte social. Otra conclusión importante extraída del gráfico 6, es que la variable “partido” tiene una trayectoria en la que sus niveles (oposición - coalición) se van distanciando a lo largo de los años. El lenguaje también es claro en mostrar ese distanciamiento en el tiempo entre los partidos, que ya se había señalado con la distribución del debate, siendo fuerte al inicio tanto para la oposición como para la coalición, pero que disminuye para la coalición y se mantiene para la oposición.

Gráfico 6. Plano factorial de palabras y variables, para todas las sesiones del cuatrienio 2002-2005





que son minoría. Los temas macroeconómicos que mayor preocupación generan son: deuda, déficit fiscal, exención de impuestos y la dependencia del petróleo en los ingresos. Es así como existe una tendencia de la oposición (en menor grado para la coalición) a usar bastante las formas gráficas Ecopetrol, déficit fiscal, deuda y subsidio (en términos de exenciones de impuestos). Por su parte, la coalición de Gobierno centra su preocupación en la inversión principalmente en vías, usando muchas formas gráficas como: “red vial”, “partidas” y “mantenimiento”, por mencionar algunas.

## DISCUSIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

Con la evidencia narrativa se devela que los parlamentarios reconocen que tienen limitaciones para hacer un control efectivo en la determinación del presupuesto y que sus condiciones no son comparables a las que tienen los Parlamentos en países desarrollados a la hora de tomar decisiones sobre estos temas, además alegan que la información les llega incompleta, de forma inoportuna, mal presentada y con contradicciones. A pesar de las limitaciones, existen parlamentarios que hacen observaciones técnicas relevantes al presupuesto, pero se quejan de que no son tenidos en cuenta, ni ellos ni los organismos de control, y que las modificaciones que salen de las comisiones no cambian en lo sustancial los problemas económicos. Además, advierten sobre posibles acuerdos entre directivas de las comisiones y el Gobierno a espaldas del Congreso.

Se analizó la duración, el tipo y los temas de las intervenciones, con el ánimo de describir qué tanto participan los parlamentarios y qué temas tratan. La conclusión es que el debate es escaso y que los temas cambian con la orientación política, sin observarse una agenda que les permita a las comisiones seguirles la pista a los problemas económicos fundamentales del país. Por ejemplo, se creó en 2006 un programa agrario para preparar al país con miras al TLC con Estados Unidos, esos recursos no se invirtieron adecuadamente, y el programa fue suspendido aun ante su necesidad, pues el TLC finalmente se concretó.

[223]

Una conclusión general del análisis descriptivo es que los parlamentarios que menos intervienen en las sesiones de las comisiones económicas para la aprobación del presupuesto general de la nación, tienen las siguientes características: son mujeres, no son economistas, no son titulares, tienen problemas judiciales, son provenientes de la región Caribe y pertenecen a la coalición de Gobierno. Sobre las variables que envuelven estos niveles, se tienen las siguientes reflexiones:

- (a) Las mujeres debaten menos, aunque esto no está directamente relacionado con el género, sino que es debido a características proclives al no debate que ellas tienen, por ejemplo, de las 23 mujeres que formaron parte de las comisiones económicas, 22 no son economistas, 22 son de fuera de Bogotá y 19 pertenecen a la coalición de Gobierno. Un modelo paramétrico que explique el debate en términos de todas las covariantes analizadas, no incluye al sexo como significativa en el modelo.
- (b) La profesión de economista en los parlamentarios se muestra como determinante para hacer debates al proyecto del presupuesto presentado por el Gobierno. Para el caso colombiano, no existe ninguna restricción legal en relación con el nivel educativo y el área de formación que deban tener los congresistas para ser miembros de las comisiones económicas. Para solventar carencias de conocimiento económico, a cada parlamentario se le asignan recursos para contratar profesionales especializados que le ayuden en su labor de análisis al presupuesto.

A pesar de esos soportes, el análisis textual da evidencias claras de que son los economistas quienes debaten con mayor frecuencia y con argumentación más técnica el proyecto del presupuesto; quienes no son economistas, se limitan a intervenir con una argumentación dirigida al cuestionamiento de la financiación social. Aunque son más las conclusiones que el análisis textual puede mostrar, se señala esta como la más importante y como prueba principal para indicar que las decisiones tomadas en las comisiones económicas del Congreso se pueden caracterizar con el concepto de racionalidad acotada propuesto por Simon (1955) y tomado por Lindblom (1959).

- (c) El 34 % de los titulares fue reemplazado en alguna parte de las sesiones, dándose la mayor proporción al final de cada periodo legislativo. Los reemplazantes no debaten, casi no intervienen en las sesiones y la mayoría no figura como ponentes, esto implica que su peso en el debate decisorio no es significativo. Por esto y porque no se encuentra ninguna razón técnica que justifique dichos reemplazos, se considera esa práctica muy poco conveniente para la toma de decisiones.
- (d) Una situación no deseable para los actores del proceso decisorio sobre el presupuesto, fue el caso de las condenas de 71 congresistas por sus nexos con grupos armados ilegales y corrupción. La variable se analizó en esta investigación dadas las noticias judiciales sobre que esos grupos se propusieron la toma de recursos del Estado; frases como “es mejor negocio la política que el narcotráfico” y “la plata que deja una alcaldía no la deja un embarque (de droga)” fueron bastante comentadas en medios de comunicación<sup>3</sup>. Además, estos parlamentarios con problemas judiciales tienden a posicionarse en comisiones que legislan sobre recursos naturales y de capital, lo que podría incidir en las decisiones sobre el presupuesto. Efectivamente, los parlamentarios con problemas judiciales se diferencian de los demás: siempre aprueban el presupuesto, casi no debaten, hablan poco y cuando lo hacen es para referirse a temas de inversión.
- (e) Si bien se asumen potenciales diferencias en los temas de debate de acuerdo con la región, no se asumen bajo un ambiente técnico y racional, grandes diferencias en las tasas de debate por esta variable. Colombia tiene diferencias culturales marcadas por región y al parecer esas diferencias se reflejan en el Congreso. Los parlamentarios de Bogotá tienen pocos problemas judiciales y discuten sobre temas macroeconómicos con una tasa alta de debate, en contraste, los del Caribe tienen muchos problemas judiciales y debaten muy poco, planteando temas de inversión cuando intervienen. Esos problemas judiciales están relacionados mayormente con el paramilitarismo, que no se dio en Bogotá y tuvo fuerte presencia en el Caribe.
- (f) Por partido hay diferencias en el debate: (i) la oposición tiene mayor tasa, (ii) la coalición de Gobierno debate más al inicio del periodo legislativo que al final sin ninguna razón técnica aparente, y los de oposición no solo mantienen altos niveles de debate en todo el periodo legislativo, sino que los suben en coyunturas especiales como la presentada en la aprobación del TLC. Pareciera que existe alguna estrategia política de los partidos de coalición de Gobierno, de controvertir el presupuesto al inicio para obtener algún rédito político; y (iii) la coalición se enfoca más en la inversión que en problemas macroeconómicos. Sobre

[224]

<sup>3</sup> Las frases serían pronunciadas por Juan C. Martínez en 2011 en la cárcel. Martínez fue miembro de las comisiones económicas de 2002 a 2008, fue condenado en 2011 por vínculos con grupos paramilitares y en 2016 por cohecho en un proceso por intento de fraude electoral, y también enfrenta un proceso judicial por narcotráfico (*Semana*, 17 de septiembre de 2011).

esto la oposición señala que el Gobierno utiliza los recursos de inversión para impulsar la aprobación de sus proyectos. Dos referencias al respecto son:

Camilo Sánchez – Oposición (2002-5):

(...) siguen las partidas globales, siguen los recortes mal hechos, siguen utilizando la política neoliberal campante y siguen chantajeando con los auxilios parlamentarios (...).

Gustavo Petro – Oposición (2004-8):

(...) la Corte Constitucional dijo que entre varias circunstancias que hacían que una inversión regional se convirtiese en auxilio parlamentario, estaba la opción de ser contratada la obra por una entidad territorial cuando se trata de recursos de propiedad de la Nación y eso es exactamente lo que usted (Ministro) está proponiendo hacer (...).

El grupo de la oposición contiene a los miembros del Partido Liberal, pero lo cierto es que varios de ellos no tuvieron participación activa en los debates y habría razones suficientes para no incluirlos en la oposición. Tal es el caso de Musa Abraham Besaile, quien fue representante a la Cámara por el Partido Liberal de 2002 a 2009, pero en 2010 se cambió al Partido de la U de la coalición de Gobierno, y desde este partido apoyó al candidato presidencial que daría continuidad al Gobierno, al que supuestamente se opuso en los ocho años anteriores.

Además, los miembros de los partidos de la coalición de Gobierno se caracterizaron más que los de la oposición por sus reemplazos, por no participar en las sesiones y por tener problemas judiciales, características que tuvo Besaile, pues fue reemplazado varias veces en el periodo legislativo 2002-2005, nunca pronunció una palabra en las sesiones, tuvo una investigación preliminar por conflicto de interés y un auto inhibitorio en una investigación por supuestos nexos con grupos armados ilegales; ahora está detenido y siendo investigado por los delitos de peculado y cohecho<sup>4</sup>, delitos que serían cometidos para lograr el archivo de la investigación por paramilitarismo.

[225]

Ahora bien, la intención de este trabajo fue detectar diferencias entre partidos políticos a partir de una definición general de ellos, acorde a como se presentaron ante la opinión pública, y como efectivamente se detectaron, no se procedió a un detalle más elaborado al respecto. Con un análisis más específico, se encontraría que las diferencias entre partidos y entre parlamentarios con y sin problemas judiciales, serían más marcadas.

Con relación al tema político es importante señalar el trabajo de Landau (2010), quien concluye que la Corte Constitucional de Colombia es una de las más poderosas del mundo, no porque tenga poderes excepcionales, sino porque varias de las funciones del Parlamento las ha tenido que asumir, cuando advierte que el legislativo hace caso omiso a temas de impacto constitucional. En ocasiones se adelantan las reformas legislativas, pero con una baja participación por impedimentos declarados. En octubre de 2013 para el trámite de una reforma a la salud, el 40 % de los parlamentarios se declaró impedido para tomar decisiones sobre la reforma. En contraste, cuando se trata de tomar decisiones sobre la asignación de recursos, esta misma situación no se presenta. En las actas se puede ver que ninguno de los congresistas menciona algún impedimento para debatir el presupuesto.

<sup>4</sup> Véase: <http://congresovisible.org/congresistas/perfil/musa-abraham-besayle-fayad/116/>



## CONCLUSIÓN FINAL

Si el controvertir el presupuesto para finalmente aprobarlo se observa desde el punto de vista del planteamiento teórico de Lindblom (1959), se podría ver no como una inconsistencia sino como la prueba del acuerdo de la política, por tanto, si hay acuerdo, la votación debería ser aprobatoria. Ese acuerdo puede ir en varios sentidos, desde el técnico más responsable en procura de tomar una decisión óptima económica, hasta situaciones que bordean la corrupción donde las modificaciones obedecen a criterios políticos clientelistas. La información disponible permite concluir que las decisiones no se hacen con estricta racionalidad técnica, pero no permite determinar la naturaleza del acuerdo, aunque según la oposición, tales acuerdos son a espaldas de las comisiones y con el direccionamiento de recursos a auxilios parlamentarios, propios de la vieja política clientelista colombiana.

Ante esto, la racionalidad del proceso estaría motivada por una apelación a la noción del interés propio. Aunque el Gobierno se defiende de las críticas, pone en duda su credibilidad cuando en una ocasión pidió a los parlamentarios investigados judicialmente, que votaran sus proyectos antes que llegaran a la cárcel. La siguiente intervención es relevante al caso:

Rafael Amador – Oposición (2005-3):

(...) en esta etapa han primado los intereses políticos y concretamente los de carácter electoral sobre la política económica y no de otra manera se entiende cómo un Gobierno con la altísima popularidad que tiene y conserva e igualmente con las mayorías en el Parlamento, no hubiera podido lograr reformas de mayor profundidad o reformas insuficientes como la reforma laboral que si bien sirvió para rebajar los costos a los empresarios no así para reducir el desempleo (...).

[226]

Si se suman todos los factores que inciden en la decisión de aprobación del presupuesto: (i) empezando por el reconocimiento que hacen los parlamentarios sobre las limitaciones que tienen en recursos que les permitan tener fuentes propias de información con oficinas y centros de investigación como los que tienen países desarrollados, para contrastar los supuestos económicos suministrados por el Gobierno; (ii) la inconformidad manifiesta de los parlamentarios porque la información que les pasa el Ministerio de Hacienda no es oportuna y en muchas ocasiones incompleta y contradictoria (asimetrías de información); (iii) la inconformidad porque las opiniones de los parlamentarios y organismos de control no son tenidas en cuenta y no cambian en nada lo fundamental del presupuesto, con evidencias posteriores de que sus advertencias eran ciertas; (iv) el debate es escaso y los temas cambian con la orientación política, sin observarse una agenda que le facilite a las comisiones hacerle seguimiento a los problemas económicos fundamentales de la nación; (v) la inconformidad de algunos parlamentarios por presuntos acuerdos a espaldas de las comisiones; y (vi) la existencia de factores asociados al debate que no responden a criterios técnicos económicos, como las limitaciones sobre el nivel educativo y en formación económica, además de factores como el sesgo político que da el partido, los procesos judiciales de los miembros y la excesiva rotación por reemplazos, entonces se puede concluir que en el proceso decisorio sobre el presupuesto en las comisiones económicas se puede identificar con los siguientes modelos: por parte de las asimetrías de información y las limitaciones y sesgos de los parlamentarios, con el modelo de racionalidad acotada propuesto por Simon (1955), y por parte de lo relacionado con los acuerdos y con la racionalidad de los miembros de la comisión, con el modelo de Lindblom (1959), en particular con su planteamiento del incrementalismo desarticulado.

## REFERENCIAS

- Alesina, A., Roubini, N. & Cohen, G. (1997). *Political cycles and macroeconomic*. Cambridge: MIT Press.
- Bécue, M. (1991). *Statistical analysis of textual data: methods and analysis of algorithms*. París: Cisia.
- Bennani, H. & Farvaque, E. (2014). *Speaking in tongues? Diagnosing the consistency of central banks' official communication*.
- Bholat, D., Hansen, S., Santos, P. & Schonhardt-Bailey, S. (2015). Text mining for central banks. *CCBS Handbook*, 33. Londres: Bank of England.
- Caamaño, J. & Lake, S. (2011). Combining incrementalism and exogenous factors in analyzing National Budgeting: an application to Spain. *Public Finance Review*, 39(5), 712-740.
- Chappell, H., McGregor, R. & Vermilyea, T. (2005). *Committee decisions on monetary policy. Evidence from historical records of the Federal Open Market Committee*. Massachusetts: MIT Press.
- Chappell, H., McGregor, R. & Vermilyea, T. A. (2007). The role of the bias in crafting consensus: FOMC decision making in the Greenspan era. *International Journal of Central Banking*, 3(2), 39-60.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá.
- Eslava, M. (2006). Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit: el caso colombiano. *El Trimestre Económico*, 289-336.
- Fulmer, M. (2014). A text analytics analysis of the Federal Reserve beige book corpus. A dissertation presented to the graduate Faculty of the Dedman College of Humanities & Sciences Southern Methodist University.
- Gámez, C. & Ibarra, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.
- Gómez, J. (2008). Ciclos políticos en Colombia: impacto fiscal en el siglo XX e impacto sobre la distribución del ingreso durante los últimos 30 años *Revista CIFE*, 13.
- Hansen, S., McMahon, M. & Prat, A. (2014). Transparency and deliberation within the FOMC: a computational linguistics approach. *Barcelona GSE Working Paper Series*, 762.
- Hansson, S. (1994). *Decision theory. A brief introduction*. Estocolmo: Department of Philosophy and the History of Technology/Royal Institute of Technology.
- Hodgson, G. (2007). Economía institucional y evolutiva contemporánea. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Landau, D. (2010). Political institutions and judicial role in comparative constitutional law. *Harvard International Law Journal*, 51(2).
- Lebart, L. (2012). DtmVic: data and text mining - visualization, inference, classification. Exploratory statistical processing of complex data sets comprising both numerical and textual data. Disponible en: <http://www.dtmvic.com/>
- Lebart, L. & Salem, A. (1994). *Statistique textuelle*. París: Dunod.
- Lebart, L., Salem, A. & Bécue, M. (2000). *Análisis estadístico de textos*. Lérida: Milenio.
- Lindblom, C. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39, 517-526.
- Mancha, T. (2006). ¿Existen ciclos político-económicos en España? Un análisis del periodo 1977-2004. En: *La política económica en tiempos de incertidumbre*. Coruña: Gesbiblo.
- Mancha, T. & Gallo, M. (2015). La influencia de la economía en la popularidad y en los resultados electorales de los partidos políticos españoles: una investigación empírica. *Documentos de Trabajo*, 7, 1-37. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- Moniz, A. & Jong, F. (2011). Predicting the impact of Central Bank communications on financial market investors. Interest Rate Expectations. *Lecture Notes in Computer Science*, 8798, 144-155.
- Montenegro, A. & Pardo, C. (1996). Introducción al análisis de datos textuales. Folleto. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Matemáticas y Estadística. Disponible en:  
URL:<http://www.docentes.unal.edu.co/cepardot/docs/Notas/CursoTex.zip>
- Reyes, M., Mejía, P. & Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y Gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Economía, Sociedad y Territorio*, 13(41), 79-119.
- Sadique, S., In, F., Veeraghavan, M. & Wachtel, P. (2013). Soft information and economic activity: evidence from the Beige Book. *Journal of Macroeconomics*, 37(C), 81-92.
- Salinas, F. & Jalil, M. (2014). Herramientas teórico-conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en comités de economía pública. *Análisis Político*, 27(80), 165-190.

- Scartascini, C. & Stein, E. (2010). Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. En: *¿Quién decide el presupuesto en América Latina? La economía política, el proceso presupuestario en América Latina*.
- Schonhardt-Bailey, C. (2013). *Deliberating American monetary policy: a textual analysis*. Massachusetts: MIT Press.
- Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara. (2006). Actas 001, 003, 004, 005, 006 y 007 de las sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes. Periodo constitucional 2006-2010.
- Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara. (2007). Actas 015, 016, 017, 018, 019, 020, 021 y 022 de las sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes. Periodo constitucional 2006-2010.
- Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara. (2008). Actas 023, 024, 025, 026, 027, 028, 029 y 030 de las sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes. Periodo constitucional 2006-2010.
- Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara. (2009). Actas 030, 031, 032 y 033 de las sesiones conjuntas de las comisiones económicas terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes. Periodo constitucional 2006-2010.
- Simon, H. A. (2008). "Rationality, Bounded". En: S. N. Durlauf & L. E. Blume (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2<sup>a</sup> ed.). Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://www.dictionaryofeconomics.com/dictionary>
- Taborda, R. (2015). Procedural transparency in Latin American central banks under inflation targeting schemes. A text analysis of the minutes of the Board of Directors. *Ensayos sobre Política Económica*, 33(76), 76-92.
- Walt, G. (1994). *Health policy: an introduction to process and power*. Londres: Cynthia Street.
- Wildavsky, A. (1964). *Politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company.