



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes, en el periodo 2002-2009

Adriana Francisca Salinas Esteban

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Doctorado en Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2015

Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009

Adriana Francisca Salinas Esteban

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Doctor en Ciencias Económicas

Director:

Ph.D, Doctor en Economía, Munir Andrés Jalil

Codirector:

Ph.D. Doctor en Estadística, Jaime Abel Huertas Campos

Línea de Investigación:

Economía Pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Doctorado en Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2015

A la dulce y tierna Misericordia de Dios que me lleno de amor y fortaleza para iniciar y culminar este camino.

A mis padres que siempre han sido mi apoyo incondicional a lo largo de toda mi vida, mi fuente de amor en la tierra.

A Juanito que con su dulce y tierna mirada y sonrisa me daba ánimo para continuar.

Y a ti mi amor, especialmente por tu apoyo tu paciencia, compañía, enseñanzas, fortaleza en fin por tu AMOR, el cual fue fundamental para este proceso.

Agradecimientos

Sin la ayuda de muchas personas no hubiese podido llevar a cabo esta investigación, por eso quiero agradecerle muy especialmente:

A los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, Phd. German Prieto, Phd. Iván Hernández, por sus enseñanzas sobre Economía.

Al profesor Phd. Munir Jalil por la Dirección de mi Tesis.

A la profesora del Departamento de Economía de la University College London, profesora visitante del doctorado, Phd. Beatriz Armendáriz por sus valiosos comentarios sobre el desarrollo de mi tesis.

Al Profesor Vistante de la Universidad de Alcalá de Henares, director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Phd. Tomás Mancha, por sus enseñanzas sobre la relaciones entre política y economía, por sus valiosos aportes al desarrollo de mi tesis, por su amabilidad y apoyo para la culminación de esta investigación.

Al profesor visitante de la Facultad de Ciencias Económicas de New School for Social Research of New York, Phd. Anwar Shaikh, por sus valiosos comentarios sobre los resultados de mi investigación.

A la Profesora del Departamento de Estadística de la Universidad Nacional Phd. Luz Mery González, por todas sus enseñanzas y apoyo en el proceso doctoral.

Al profesor de la Universidad Nacional PhD. Jorge Ivan Bula, por todas sus enseñanzas y apoyo en el proceso doctoral, por sus enseñanzas y tiempo para mi proceso de investigación.

Al profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad Nacional PhD. Alfonso Correa Motta, por todas sus enseñanzas y apoyo en el proceso doctoral.

Al Investigador de la Reserva Federa, Banco Central de Dallal, PhD. Enrique Martinez-Garcia, por su apoyo su tiempo y sus valiosos comentarios sobre la utilización de análisis de datos textuales en mi investigación doctoral.

A la Unidad de Investigaciones del Banco de la Republica, Lugar donde desarrolle mi pasantía doctoral y donde gracias al apoyo institucional pude avanzar en mi investigación y especialmente Phd. Julián Parra, Investigador del Banco de la República, por la dirección de la pasantía y por todo sus aportes, su paciencia, su tiempo, sus enseñanzas, sus correcciones y su decidida y fundamental orientación en el proceso de mi Investigación doctoral.

A los Investigadores del Banco de la Republica, Jair Ojeda, José Eduardo Gomez, Carminia Vargas por tiempo para discutir los resultados de la investigación y por su apoyo y enseñanzas a lo largo de este proceso.

A los congresos de las asociaciones: Southern Economic Association del 2013, de la Asociación Argentina de Economía Política 2014, CIRIEC Internacional, 2015, por permitirme presentar los resultados de mi investigación y poder discutir con otros pares académicos sobre estos.

Al profesor PhD. Darío Restrepo, Director actual del Doctorado en Ciencias Económicas, por su dedicación a todos los alumnos del doctorado y al programa, por su apoyo decidido y definitivo para la fase final de mi Investigación Doctoral.

A los profesores, jurados de mi Tesis: PhD. Daniel Aromí, Universidad de Buenos Aires, PhD. André Noël Roth, Universidad Nacional de Colombia, PhD. Cesar Giraldo Universidad Nacional de Colombia.

A Yadira Luna asistente del Doctorado de Ciencias Económicas.

A los funcionarios de la Universidad Nacional de Colombia, Martha Esperanza Sanchez, Mireya Niño, Yolanda Bogota, Esperanza Saiz, Gregorio Rodriguez, gracias a su apoyo y a su trabajo entregado.

Al Padre Ricardo Londoño, Capellán de la Universidad Nacional.

A todos mis compañeros de doctorado y especialmente a Gustavo Hernandez Useche y Diego Guevara, y a mi amiga y compañera de Facultad Lina Camacho.

Finalmente quiero agradecer a mis estudiantes del Seminario de Toma de Decisiones y Políticas Económicas, por sus discusiones sobre el tema y los resultados de mi investigación doctoral y a todas las personas que de una u otra forma me apoyaron en este proceso.

Resumen

Este trabajo presenta un análisis del proceso de la toma de decisiones, entre los años 2002-2009, en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República de Colombia, sobre el Presupuesto General de la Nación, entendiendo a las comisiones como un comité económico especializado y donde se busca observar si este proceso decisorio se identifica con planteamientos sobre la de toma de decisiones como los realizados por Lindblom (1959), quien acuña el concepto de racionalidad acotada de los agentes. También se tiene como referente los conceptos de los modelos econométricos sobre toma de decisiones en comités económicos, como los propuestos por Chapell et al (2005) que contemplan la relación entre preferencias individuales y las características de los agentes como nivel educativo, trayectoria, etc.

Los datos para la investigación son cualitativos y cuantitativos y se obtuvieron principalmente de las actas de las Comisiones, las cuales son transcripciones literales de los debates sobre la decisión de aprobación del Presupuesto. También registran los articulados del presupuesto. La información cualitativa de las actas fue codificada y analizada con métodos estadísticos como los modelos longitudinales y de análisis textual, para establecer asociaciones entre las características de los parlamentarios sus las preferencias.

Se comprobó la relación de las preferencias con las características de cada uno de los miembros de la Comisión como partido político y región de origen. Los resultados permiten concluir que las decisiones sobre la aprobación del Presupuesto en las Comisiones Económicas del Congreso se pueden identificar en algunos aspectos del modelo de Lindblom (1959).

Palabras clave: Presupuesto Público, Toma de deiciones en comites, racionalidad acotada, Analisis de datos longitudunales, Analisis Conjunto, Analisis de datos textuales

Abstract

This research presents an analysis of the process of decision making, between the years 2002-2009, in the Joint Economic Commissions of the Congress of Colombia, on the General Budget of the Nation, understanding commissions as a specialized economic committee and which it seeks to observe whether this decision-making process is identified with approaches to making decisions like those made by Lindblom (1959), who coined the concept of bounded rationality of agents. is also taken as a reference, as proposed by Chapell et all (2005) contemplating the relationship between individual preferences and characteristics of the agents as education, career, etc. concepts of econometric models for economic decision making committees.

Data for the research are qualitative and quantitative and mainly obtained from the records of the Commissions, which are verbatim transcripts of discussions on the decision to approve the budget. They also record the articulated budget. Qualitative information from the records was coded and analyzed using statistical methods such as longitudinal and textual analysis models for partnerships between the characteristics of parliamentary their preferences.

The relationship of preferences with the characteristics of each of the members of the Commission as a political party and region of origin was found. The results suggest that decisions on the approval of the budget in the Economic Commissions of Congress can be identified in some aspects of the model Lindblom (1959).

Keywords: National budget, committee decision making, bounded rationality longitudinal data analysis, joint analysis, textual data analysis.

Contenido

Pág.	
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XV
Introducción	1
1. Capítulo 1, Pregunta Problema, Hipótesis, Justificación Y Objetivos	5
1.1. Pregunta Problema.....	5
1.2. Hipótesis	5
1.3. Justificación de la Investigación.....	6
1.4. Objetivos.....	6
2. Capítulo 2, Marco teórico conceptual	9
2.1 Investigaciones sobre toma de decisiones en comites de política económica ..9	
2.1.1 ¿Qué es la toma de decisiones?	10
2.1.2 Algunos modelos para entender la toma de decisiones	26
2.2 Marco institucional.....	43
2.2.1 El presupuesto público.....	43
3. Capítulo 3, Metodología de la Investigación	57
3.1 Recolección de información	57
3.1.1 Recolección de los datos según contexto, las fuentes y la temporalidad ..57	
3.1.2 Tipo y organización de la información	59
3.2 Tratamiento de la Información	60
3.2.1. Análisis descriptivo	61
3.2.2 Análisis de datos textuales	61
3.2.3 Modelos Longitudinales	69
4. Capítulo 4, Evidencia narrativa del proceso decisorio en las Comisiones Económicas del Congreso sobre el Presupuesto General de la Nación	79
4.1 Algunos Aspectos de la Mecánica Presentada en el Proceso de Toma de Decisiones en las Comisiones	81
4.2 Contenidos importantes de las Intervenciones.....	85
5. Capítulo 5, Resultados del análisis estadístico de los debates, en las Comisiones Económicas Conjuntas, sobre la toma de decisiones en el Presupuesto General de la Nación	93
5.1 Volumen de información	93
5.2 Medición de variables	96
5.3 Resultados del análisis descriptivo.....	102

XII Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009

5.3.1 Descripción de la variación del Presupuesto por Entidades.....	102
5.3.2 Características Sociodemográficas de los Parlamentarios.....	104
5.3.3 Composición de las Comisiones Económicas y Características de los Parlamentarios Relacionadas con su Ejercicio Político.	106
5.3.4 Desarrollo de las Sesiones en las Comisiones Económicas para Debatir y Aprobar el Presupuesto General de la Nación	110
5.4 Resultado de los análisis de datos textuales.....	127
5.5 Resultados del modelo longitudinal	136
5.6 Resumen de los resultados del apartado del análisis estadístico	143
6. Discusión final, conclusiones e hipótesis emergentes	149
A. Anexo: descripción de las variables en estudio de las Comisiones Económicas del Congreso de la República de Colombia de 2002 a 2009.....	159
B. Anexo: Siglas identificadas en las actas de las comisiones económicas del Congreso de la República en las sesiones de 2002 a 2009.....	169
C. Anexo: Algunas intervenciones de parlamentarios y algunos funcionarios organizadas por tema.....	173
D. Anexo: información sobre el articulado del Presupuesto General de la Nación en el periodo 2002-2009.	195
E. Anexo: Relación de la información obtenida en Centros de Documentación y bibliotecas sobre series documentales.	198
Bibliografía	201

Lista de figuras

Pág.

Figura 2-1: Estructura del Congreso de la República.	53
Figura 2-2: Proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto general de la nación en el congreso de la republica.....	55
Figura 3-1: Ejemplo de Mapa Factorial	69
Figura 4-1: Documento de proposición al proyecto de presupuesto general de la nación del año 2007, con aval del ministerio de hacienda.	84
Figura 5-1: Distribución del tipo de intervención en las sesiones de las comisiones económicas.....	115
Figura 5-2: Plano factorial de palabras y niveles de variables de los participantes en las comisiones económicas en una sesión sobre asuntos macroeconómicos del presupuesto colombiano en 2006.	130
Figura 5-3: Plano factorial de palabras usadas y de niveles de variables de los miembros de las comisiones económicas en una sesión sobre el presupuesto del ministerio colombiano de transporte en 2006.....	131
Figura 5-4: Plano factorial de palabras usadas y de niveles de variables de los miembros de las comisiones económicas en las sesiones sobre el presupuesto, reunidas por año para el cuatrienio 2002-2005.....	134

XIV Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano
de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la
Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009

Lista de tablas

Pág.

Tabla 2-1: Comparación de las características de los métodos (modelos)	34
Tabla 3-1: Ejemplo de Tabla Léxica Agregada de Palabras por Oradores.	66
Tabla 3-2: Ejemplo de Tabla de Perfiles Fila.....	66
Tabla 3-3 : Ejemplo de Tabla de Perfiles Columna.....	67
Tabla 5-1 : Número de sesiones y de parlamentarios de las comisiones económicas,	94
Tabla 5-2: Entidades que sufren variaciones presupuestales entre el proyecto presupuestal presentado por el Gobierno y el aprobado en Comisiones Económicas, por rubro en el periodo 2002-2005 y 2006-2009.....	103
Tabla 5-3 : Número y porcentaje de parlamentarios del total de las comisiones económicas que no aprueban el presupuesto, por año.....	113
Tabla 5-4: Distribución del tema de intervención de los parlamentarios, según partido y nivel educativo en economía.....	117
Tabla 5-5: Promedio de palabras por sesión, según el nivel educativo en economía y por distintas características de los parlamentarios.	120
Tabla 5-6: Promedio de palabras por sesión según el nivel educativo en general y en economía, sólo para los parlamentarios que intervienen en las sesiones económicas.	122
Tabla 5-7: Proporción de parlamentarios que debaten según partido y año.....	123
Tabla 5-8: Tasas de debate, según el nivel educativo en economía y por distintas características de los parlamentarios.....	125
Tabla 5-9: Estimación de un Modelo para el Debate Basado en Regresión Logística con Efectos Aleatorios	138
Tabla 5-10: Estimación de un Modelo para el Debate Basado en Regresión Logística con Efectos Aleatorios	141

Nota: Si es requerido, se puede incluir la lista de cuadros, en caso que se utilicen en el desarrollo de la tesis o trabajo de investigación. Tenga presente que estas lista deben ser generadas de forma automatizada utilizando las opciones que proporciona el software de procesamiento de texto.

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 inicia con la formulación del proyecto de presupuesto a cargo del Gobierno Central en cabeza del Ministerio de Hacienda, quien lo presenta al Congreso de la República. Una vez radicado el proyecto es en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso en donde se debate y deciden las primeras modificaciones al proyecto original. Posteriormente el proyecto de presupuesto aprobado en las Comisiones Económicas es enviado a plenarias del Congreso para su último debate y aprobación final en el órgano legislativo, para ser llevado a sanción presidencial y convertirse en ley de la República.

En este trabajo se presenta un análisis del proceso de la toma de decisiones en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República de Colombia (Terceras y Cuartas del Senado y Cámara de Representantes), sobre el Presupuesto General de la Nación, entendiendo a las comisiones como un comité económico especializado y donde se busca observar si este proceso decisorio se identifica con planteamientos sobre la toma de decisiones como los realizados por Lindblom (1959), quien acuña el concepto de racionalidad acotada de los agentes decisorios, formulado por Herbert Simon . El modelo de Lindblom es conocido como incrementalismo y más recientemente como gradualismo, pues en su propuesta teórica, las decisiones se toman paso a paso, de manera incremental, donde intervienen elementos como el ajuste mutuo partidario para llegar a una decisión final vía acuerdos. Los primeros trabajos de aplicación del modelo incrementalista al tema presupuestario fueron realizados por Wildavsky (1964), Wildavsky & Hammond (1965) y Wildavsky & Caiden (1974), en los que buscan analizar la toma de decisiones sobre el proceso presupuestal en Estados Unidos. Una aplicación reciente de este modelo para el caso español la realizaron Caamaño y Lagos (2011).

En esta investigación también se tiene como referente los conceptos de los modelos econométricos sobre toma de decisiones en comités económicos, que tienen en cuenta preferencias individuales y las características de sus agentes como nivel educativo, tipo de formación, trayectoria y su posición al interior de los comités. En estos modelos una de las técnicas más utilizadas son las funciones de reacción, que son estimadas con la información de las votaciones en los comités. Su aplicación más frecuente ha sido sobre los comités de política monetaria, concretamente para Estados Unidos, países europeos y asiáticos. Algunos trabajos recientes de este tipo para el caso europeo son los de Gerlach (2004, 2006), Bhattacharjee y Holly (2006), Jung y Kiss (2012a), Jung y Kiss (2012b) y Eijffinger et al. (2013), y para el caso de Estados Unidos, los trabajos de Chappell et al. (2005) y los de Blinder (1997, 1999, 2007). Otros trabajos como el Chappell et al. (2007), Göhlmann y Vaubel (2007) y Eichler y Lähner (2013), analizan la toma de decisiones de los comités de política monetaria enfatizando sus investigaciones en las características individuales de sus miembros, y teniendo en cuenta el papel del sesgo en la elaboración del consenso del comité. Del tipo de modelos anteriormente mencionados solo se pudo emplear para esta investigación los criterios y no los modelos en sí mismos, ya que por restricciones metodológicas estos no pueden ser directamente aplicables al caso de la toma de decisiones sobre el Presupuesto General de la Nación en las Comisiones Económicas del Congreso.

La metodología planteada por modelos como el de Chappell et al. (2005), se ha convertido en un referente importante de la literatura al respecto, y se ha extendido al análisis de comités de política monetaria en diferentes países, debido a la similitud que tiene con el organismo de Estados Unidos para la cual fue desarrollada, y por la semejanza de las decisiones que se toman en dichos organismos, como es la valoración de una tasa de interés. Pero no es totalmente extensible al análisis de decisiones en comités económicos de presupuestos públicos, como el caso del Congreso Colombiano, ya que el tipo de deliberación y la forma de las expresiones de las preferencias de los miembros del comité es diferente a la forma en que lo hacen los comités de política monetaria. También se presentan dificultades por la no variabilidad en la votación, pues las decisiones de aprobación del presupuesto colombiano, son casi unánimes a lo largo del período de estudio de investigación. Incluso muchos de quienes debaten y expresan claramente la desaprobación del presupuesto inicial presentado por el Gobierno, lo terminan aprobando con las variaciones concertadas, lo cual se puede explicar en parte

porque lo que se vota no es el presupuesto original propuesto por el Ministerio de Hacienda, si no el proyecto presentado con modificaciones realizadas en las Comisiones. Por tanto se podría ver la votación en términos de la teoría de Lindblom, como una afirmación del acuerdo previo y del ajuste mutuo partidista realizado entre los miembros de las Comisiones y el Gobierno Nacional.

Los análisis realizados en este trabajo están enfocados en parte a identificar el tipo de racionalidad con que se toman las decisiones de aprobación del presupuesto, específicamente si se puede identificar con un modelo sobre toma de decisiones como el planteado por Lindblom (1959). Adicionalmente esta investigación proporciona un conjunto de datos originales sobre las preferencias y características de los miembros de las comisiones económicas en relación con la toma de decisiones para la aprobación del presupuesto, identificando si estas características tanto personales como grupales pueden verse como factores que influyen en el proceso decisorio. Las fuentes para analizar las preferencias expresadas por cada uno de los miembros del comité económico del legislativo sobre el Presupuesto General de Colombia, son de dos clases:

- Información cualitativa, procedente de las actas de las comisiones, las cuales son transcripciones literales de los debates sobre la decisión de aprobación sobre el Presupuesto General de la Nación, en donde se depositan las opiniones que tienen los congresistas sobre el presupuesto inicial presentado por el gobierno.
- Información cuantitativa, referente a la variación de las asignaciones presupuestales iniciales propuestas por el gobierno y las finalmente aprobadas por el congreso.

La información cualitativa de las actas fue codificada y analizada con métodos estadísticos como los modelos longitudinales y de análisis textual, para establecer asociaciones entre las características de los parlamentarios y las preferencias hacia el presupuesto. El análisis de datos textuales como lo señala Bholat et al. (2015) se ha utilizado en otras ciencias sociales y solo muy recientemente, se ha sido utilizado en economía, especialmente 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: Jong y Monitz (2011), Schonhardt-Bailey (2012), Sadique et al. (2013), Hansen et al. (2014), Fulmer (2014) y Bennani y Farvaque (2014).

Se comprobó la relación de las preferencias con las características de cada uno de los miembros de la comisión como partido político y región de origen. Los resultados permiten concluir que las decisiones sobre la aprobación del Presupuesto General de la Nación en las Comisiones Económicas del Congreso de la República para el periodo de estudio, se pueden identificar en algunos aspectos con el modelo de Lindblom (1959), como lo relacionado con los acuerdos, el ajuste mutuo partidista y con la racionalidad de los miembros de la comisión. Se puede inferir que el caso analizado se puede clasificar de acuerdo a las características de la racionalidad acotada.

El trabajo se organizó en 6 capítulos, el primero dedicado a los objetivos del trabajo, hipótesis y pregunta problema, en el segundo se presenta el marco conceptual sobre la toma de decisiones en comités de política económica, en el tercer capítulo se expone el marco metodológico y en el cuarto se muestra un marco institucional tanto formal como no formal, el cual se elabora desde una óptica legal y desde de las intervenciones realizadas en las comisiones económicas por parte de los miembros de la comisión. En el quinto apartado se presenta los resultados de los análisis estadísticos tanto descriptivo univariado, como el multivariado (análisis de datos textuales, como el longitudinal), y por último se discuten los resultados y se concluye.

1. Capítulo 1, Pregunta Problema, Hipótesis, Justificación Y Objetivos

1.1. Pregunta Problema

¿Se toman las decisiones en relación con el Presupuesto General de La Nación Nacional, por parte de cada uno de los congresistas al interior de las Comisiones Económicas (Terceras y Cuartas) del Congreso de la Republica de Colombia (Senado y Cámara de Representantes) en sesiones conjuntas, siguiendo algún patrón que se pueda identificar con algún tipo de modelo sobre toma de decisiones y racionalidad? ¿Además, se pueden identificar características tanto personales como grupales que pueden estar influyendo en esta toma de decisiones?

1.2. Hipótesis

En las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta del Congreso de la Republica de Colombia, donde se debaten y se toman las decisiones sobre la primera aprobación del proyecto de Presupuesto General de la Nacional, son diversas las variables que interactúan e influyen en cada uno de los congresistas miembros del comité, caracterizándose el proceso de toma de decisiones como un modelo descriptivo o procesual, como el incrementalista, planteado por Charles Lindblom. En las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta del Congreso de la Republica de Colombia, donde se debaten y se toman las decisiones sobre la primera aprobación del proyecto de Presupuesto General de la Nacional, son diversas las variables que interactúan e influyen en cada uno de los congresistas miembros del comité, caracterizándose el proceso de toma de decisiones como un modelo descriptivo o procesual, como el incrementalista, planteado por Charles Lindblom.

1.3. Justificación de la Investigación

Una investigación, como la aquí planteada es una alterativa:

Académica:

1. Es un primer paso en el avance para la construcción de conocimiento que permita innovar en la aplicación de herramientas adecuadas para analizar la toma de decisiones al interior de las comisiones encargadas de la política económica. A los teóricos monetarios y fiscales les puede servir para “comenzar a prestar la atención a la naturaleza de la forma de tomar la decisión de los comités, que se menciona raramente en la literatura académica” (Binder (1998) en Chappell *et al.* (2005)).
2. Fomenta la interdisciplinariedad en la medida en que el tema se proyecta y busca tomar elementos conceptuales desde la economía, la estadística y la ciencia política.

Políticamente innovadora:

1. Puede ayudar a instituciones como el Congreso y a la academia a asumir una posición reflexiva que permita cambios en los métodos de la toma de decisiones.
2. A los actores investigados le puede servir de marco histórico referencial que les permita buscar un mayor perfeccionamiento en los procesos de toma de decisiones, ya que este trabajo como una de las investigaciones pioneras, puede ser el punto de partida para ahondar más en los factores que influyen en la toma de decisiones, en comités económicos de carácter público.

1.4. Objetivos

- Objetivo General

Señalar la posición de cada uno de los congresistas miembros de la Comisión, en relación con la aprobación sobre el proyecto modificado del Presupuesto General de la Nación, determinando cómo es el proceso de toma de decisiones sobre este proyecto en las sesiones de la Comisiones Económicas Conjuntas, discriminando qué factores (personales, formación académica, grupales, partidistas) pueden estar influyendo en dicho proceso decisional del Comité en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2009.

- **Objetivos Específicos.**

1. Describir las variaciones existentes entre el articulado del proyecto del Presupuesto General de la Nación presentado por el Ejecutivo y el aprobado en las Comisiones Económicas del Congreso, especificando los cambios en las asignaciones para cada entidad contemplada en el Presupuesto, logrando así una aproximación más detallada de la dimensión de la variación generadas sobre el presupuesto en las Comisiones Económicas.
2. Describir las características políticas, sociodemográficas, educativas y de posición en el comité (presidente, vicepresidente de comisión, ponente), al igual que las posturas de cada miembro de las Comisiones Económicas Conjuntas en relación al proceso de toma de decisiones sobre el Proyecto del Presupuesto General de la Nación. De este modo construir un set de datos originales que proporcionan una caracterización de las posturas y preferencias de cada uno de los miembros de la Comisión.
3. Determinar las relaciones existentes entre las características de los congresistas Miembros de las Comisiones Económicas y el lenguaje utilizado y registrado en las actas de los debates sobre el presupuesto, utilizando el análisis estadístico de datos textuales. El lenguaje en este punto es asumido como la forma de la verbalización de la racionalidad de cada uno de los miembros del comité.

4. Determinar las relaciones existentes entre las características de los congresistas Miembros de las Comisiones Económicas y el lenguaje utilizado y registrado en las actas de los debates sobre el presupuesto, usando modelos longitudinales estadísticos.
5. Relacionar las afirmaciones de los parlamentarios en las sesiones de las Comisiones Económicas Conjuntas (“evidencia narrativa”) con los análisis estadísticos, para describir de forma detallada lo que sucede en el proceso decisorio del Presupuesto General de la Nación.

2. Capítulo 2, Marco teórico conceptual

2.1 Investigaciones sobre toma de decisiones en comites de política económica

Existe interés entre algunos teóricos en explicar cómo se toman las decisiones en el campo económico y político, especialmente en el área de políticas públicas. Han estudiado quién toma las decisiones, cuáles son las características de los decisores, qué influye en ellos cuando se toma una decisión y cómo la toman. Algunas de estas investigaciones han enfatizado en observar si hay variaciones entre las decisiones que son tomadas en forma individual y aquellas que se realizan en forma grupal, tales como las tomadas en los comités. Fruto de esos análisis se han desarrollado varios modelos¹ que intentan explicar el proceso de la toma de decisiones, los cuales van desde un extremo, el racional absoluto hasta el otro extremo, el caótico organizado.

En este apartado del primer capítulo se presentan las definiciones sobre el proceso de toma de decisiones, las cuales contemplan los diferentes factores tanto individuales como grupales que pueden estar influyendo en el proceso decisional. Posteriormente se describirán algunos modelos implementados para el análisis de la toma de decisiones haciendo especial énfasis en el modelo incrementalista de Charles E. Lindblom (1959), el cual ha tenido aplicaciones empíricas en los procesos decisionales sobre el presupuesto

¹¿Pero, porque se usan modelos? A medida que las decisiones son más complejas se hace más necesario el uso de modelos. Generalmente, las decisiones simples y repetitivas pueden realizarse en la mente, y quizás de una manera informal e intuitiva. Pero si el problema es poco frecuente o complejo, se dedicará más tiempo en pensar en él. Un modelo es una representación simplificada de una situación empírica. Sus ventajas son una economía en tiempo y esfuerzo mental, de fácil comprensión y modificación. De esta forma a partir de las conclusiones del modelo se puede fundamentar las decisiones y acciones. La principal desventaja es que es posible omitir variables relevantes o bien las relaciones de las variables pueden estar equivocadas lo que puede llevar a malas conclusiones. Por lo tanto, existe una disyuntiva entre la simplificación del modelo sin que se omitan las variables relevantes (Mariscal, 2003).

público de Estados Unidos y se presentan algunos trabajos de carácter empírico en relación con el Presupuesto General de la Nación. Es importante aclarar que parte de este capítulo fue publicado en la Revista Análisis Político N 83, del año 2014.

2.1.1 ¿Qué es la toma de decisiones?

El concepto de toma de decisiones tiene un grupo amplio de definiciones que provienen de distintas áreas del saber cómo la psicología, la economía, la administración de empresas, la ciencia política y la estadística. Adicionalmente existe un campo denominado teoría de la decisión, que intenta recoger en una forma interdisciplinaria el análisis de la toma de decisiones (Hansson, 1994). En ciencias económicas algunas de las propuestas teóricas sobre la toma de decisiones, se han generado especialmente desde el campo organizacional. Al respecto López (2006) detalla las definiciones de la siguiente manera:

McDonald (1978) define una decisión como “una selección de medios alternativos para perseguir un objetivo”. Robbins (1999) señala que las decisiones son “las opciones tomadas entre dos o más alternativas con el fin de maximizar algún resultado en una organización donde todos participan”. La toma de decisiones para la resolución de problemas la definió Walter F. Gast (1978), “como el proceso de resolución de incertidumbres administrativas, mediante la selección de la mejor alternativa o el mejor medio disponible para alcanzar una finalidad o un objetivo dado, por el directivo, la empresa, el departamento, el empleo, la tarea, etcétera”.

Parte del análisis del proceso de toma de decisiones empieza asumiendo la racionalidad con que el agente aborda un problema; desde la microeconomía se supone que el agente es racional, estableciendo que las decisiones que toma las realiza bajo un criterio de maximización, en donde “sus preferencias son completas, reflexivas y transitivas” (Varian, 2010).

Otros autores, como los premios nobel de economía de 1977 Herbert Simon y de 2002 Daniel Kahneman, realizaron nuevos planteamientos sobre la racionalidad y la decisión. Simon²(2008) afirma que la racionalidad de los agentes es acotada y se puede entender como: “la elección racional que tiene en cuenta las limitaciones cognitivas del decisor las limitaciones de conocimiento y capacidad de cálculo”. Esta racionalidad acotada también fue asumida y estudiada por autores como Charles E. Lindblom y posteriormente por Daniel Kahneman y Amos Tversky quienes adicionalmente incluyeron elementos como la heurística y la intuición, para estudiar la forma en el que el agente toma sus decisiones (Rabin, 2008 & Shafir, 2008). Si se asume el supuesto que el proceso decisional es racional, entonces la existencia de un problema es el punto de partida de la toma de decisiones, ya que si se reconoce la presencia de una problemática para resolverla o enfrentarla de forma racional, se debería seguir de forma general los siguientes tres grandes pasos:

- a. Recopilar datos sobre el problema para identificarlo claramente.
- b. Generar diferentes alternativas posibles de solución, teniendo en cuenta aquellos elementos que son relevantes y dejando de lado los que no lo son.
- c. Seleccionar la alternativa que guíe la acción a seguir para resolver la situación que se considera problemática.

▪ **Condiciones en las que se toman las decisiones**

Las condiciones en las que los individuos toman decisiones, no siempre son las más adecuadas para resolver un problema en el que pueden existir sucesos inciertos. En el campo político o económico, para el análisis, se pueden tomar las mismas condiciones que se describen para un individuo en un marco organizacional. Estas condiciones las puntualizan Cabeza, Muñoz y Vivero (2004) como un reflejo de las diferentes fuerzas del entorno, sobre los cuales los agentes no tienen control, pero que pueden llegar a generar

² Simon (1986) compara los conceptos de racionalidad en economía y psicología en su artículo titulado: Rationality in Psychology and Economics. Publicado en “The Journal of Business”.

una influencia sobre los resultados de la decisión. Estas fuerzas pueden ser de carácter tecnológico, legal, o socio político.

Hellriegel *et al.* (2005) afirman que las condiciones en las que se toman las decisiones pueden clasificarse en términos generales como certidumbre, riesgo e incertidumbre³. Relacionando lo anterior a las áreas tanto políticas como económicas sostiene North (1993) que: “El marco de decisión racional supone que los individuos saben qué los beneficia, y actúan con base en ese conocimiento. Esto puede ser cierto en el caso de individuos que toman decisiones en los mercados muy desarrollados de las economías modernas pero es patentemente falso cuando se toman decisiones en condiciones de incertidumbre, las que han caracterizado las decisiones políticas y económicas que modelaron (y siguen modelando) el cambio histórico”.

▪ Factores que Influyen en la Toma de las Decisiones

Los agentes toman las decisiones en forma individual o conjunta. Dependiendo del escenario se pueden encontrar algunos en donde un único individuo es quien toma la decisión y en otros en los cuales dos o más personas con igual o distinto nivel de responsabilidad están a cargo de la decisión, como es el caso de ciertos espacios decisorios sobre política económica, tanto monetaria como fiscal.

³Continúan Hellriegel, Jackson y Slocum (2005) definiendo la certidumbre, incertidumbre y el riesgo de la siguiente manera:

Certidumbre: La certidumbre es la condición en que los individuos están por completo informados sobre un problema, conocen las soluciones alternativas, y saben los resultados de cada decisión.

Riesgo: El riesgo se refiere a la condición bajo la cual los individuos pueden definir un problema, a especificar la probabilidad de ciertos eventos, identificar soluciones alternativas y establecer la probabilidad de cada solución que conduce al resultado deseado. El riesgo significa por lo general que el problema y las soluciones alternativas caen en alguna parte entre los extremos de estar seguros y ser inusual y ambiguas.

Incetidumbre. La incetidumbre es la condición en que un individuo no dispone de la información necesaria para asignar probabilidades a los resultados de las soluciones alternativas. De hecho, quizá el individuo ni siquiera sea capaz de definir el problema, y mucho menos identificar soluciones alternativas y resultados posibles.

Estrada (2007) explicando a Simon, afirma que para lograr comprender de una mejor forma cómo se toman las decisiones en un ámbito de decisión público económico, “es necesario entender cómo se toman las decisiones en una forma general y aún más, para entender las decisiones en general, incluso sus aspectos racionales, hay que estudiar el proceso decisorio, y más generalmente el proceso de pensamiento humano.” Explica Simon (1991), que “para lograr dicho acercamiento al pensamiento humano, tuve que alejarme de mis estudios iniciales de ciencia política y economía, encaminándome hacia la psicología, la ciencia de la computación y la inteligencia artificial”. Con esta afirmación se puede observar cómo el autor muestra su posición transdisciplinaria para el análisis del proceso de toma de decisiones.

Factores que Influyen en el Decisor Individual: Son varios los factores que influyen en el proceso decisorio a nivel individual. Para ser concordantes con lo afirmado por Simon (1991), es importante aclarar que la toma de decisiones es una actividad característica del ser humano, donde participan mecanismos cerebrales⁴ y procesos psicológicos tales como la percepción, que interpreta los estímulos a través de los sentidos, la memoria, el aprendizaje, la estimación de las posibles consecuencias de las diferentes opciones y otros procesos cognitivos cuyo objetivo es investigar una respuesta adecuada para resolver una problemática. Mars (2010), explica que otros factores tanto personales como externos pueden influir en el proceso de decisiones tales como: actitudes, valores, características de personalidad y emociones⁵. Adicionalmente a estos aspectos, pueden existir otros: la influencia del grupo sobre el decisor y los factores relacionados con las organizaciones o instancias donde toman las decisiones.

4 Los principales mecanismos cerebrales implicados en la toma de decisiones, son la corteza prefrontal ventromedial, donde se produce la integración de la información sensorial, amnésica y emocional necesaria para la tarea. Otras estructuras que intervienen en diferentes procesos relevantes para la toma de decisiones serían la amígdala (procesamiento y codificación de la señal emocional y su asociación con estímulos contextuales) y la corteza cingulada (monitorización del proceso e inhibición de respuesta, especialmente en situaciones de incertidumbre). La corteza prefrontal dorsolateral también participaría en este proceso debido a la necesaria activación de la memoria de trabajo en la toma de decisiones, en especial cuando la tarea es compleja (Martínez-Selva J.M Sánchez-Navarro J.P, 2006)

5 Cada uno de estos factores Mars (2010) lo continua explicando de la siguiente forma: *Actitudes y valores*: sirven para evaluar y ponderar la información recibida e influir en la toma de decisiones. *Aspectos de personalidad*: Orientación del personalidad hacia el poder vs. Orientación ideológica, emocionalidad vs. objetividad, creatividad vs. sentido común son factores que según prime una de ellas es mayor el riesgo, de inclinarse a uno u otro lado. *Emociones*: Nuevas aproximaciones han sacado las emociones del silencio, quitando la exclusividad que sobre ellas tuvieron la biología y la psicología, disciplinas que suelen situar las emociones "dentro" de los individuos puesto que se manifiestan como sensaciones corporales.

Especificando cada uno de estos procesos implicados en la toma de decisiones en la organización, Mars (2010) desarrolla los siguientes factores cognitivos que influyen en el decisor individual:

- a. Habilidades perceptuales; b. Capacidad de procesamiento de información, aspecto que se puede ver afectado por la dimensión abstracción-concreción, por el grado de dogmatismo del decisor, y por el grado de flexibilidad para considerar un cambio de la decisión una vez tomada, y c. El aprendizaje. Estos factores se pueden complementar con la experiencia, el buen juicio (Cuevas, 2010) y el nivel educativo de la persona.

En cuanto a la experiencia: “viene a ser la acumulación provechosa de vivencias anteriores de gran importancia a la hora de tomar decisiones, porque infunde seguridad, serenidad y cautela. El buen juicio se refiere a varios procesos cognitivos, tales como: capacidad para recopilar información válida, confiable e importante, capacidad de análisis, de síntesis, de razonamiento y de raciocinio, apreciación de los hechos en su real dimensión o justa medida y capacidad de elección de los más conveniente o beneficioso” (Cuevas, 2010). La Carrera profesional son los “Estudios universitarios repartidos en una serie de años con los que se obtiene un título profesional” (Diccionario de la lengua española 2015), y que sirven para que la persona se especialice en un área determinada del conocimiento que lo lleve a un desarrollo y desempeño competente y exitoso de actividades laborales enriquecido con un compromiso social y ético. Es indiscutible que el estudio y el ejercicio profesional estructuran la mente de cada persona, y son estructurales en la forma de abordar el problema para dar la solución estratégica, en otras palabras la estructura académica de un abogado no es igual a la de un ingeniero, por ende el ingeniero aborda el problema y toma de decisiones desde el punto de vista de los números y el abogado desde el punto de vista del marco legal.

Se puede evidenciar que la complejidad del actual entorno laboral, social, político, económico “exige al profesional el despliegue de una serie de competencias que le permitan desarrollar con éxito su actividad habitual. Además de unos profundos

conocimientos en la especialidad, se valora que el profesional disponga de una amplia "cartera de habilidades", como por ejemplo, capacidad para trabajar en equipo, aptitudes comunicativas y de liderazgo, capacidad de tomar decisiones, tener iniciativa y espíritu emprendedor o experiencia en prácticas y estancias internacionales" (Fierro, 2014).

En relación con el aprendizaje existen diferentes teorías. El premio nobel de economía Douglas North (1998), explica que, el marco analítico para comprender el aprendizaje humano puede ser el siguiente:

El aprendizaje implica desarrollar una estructura por medio de la cual se interpretan las diferentes señales que reciben los sentidos. La arquitectura inicial de dicha estructura es genética, pero los andamios subsiguientes son el resultado de las experiencias de cada individuo. Estas experiencias se pueden clasificar en dos tipos, las provenientes del medio físico y las que provienen del sociocultural y lingüístico. Las estructuras consisten en categorías, clasificaciones que gradualmente evolucionan desde la más temprana niñez para organizar nuestras percepciones y nos mantienen informados sobre nuestra memoria de resultados analíticos y experiencias. Al construir sobre estas clasificaciones, formamos modelos mentales que explican e interpretan el medio característicamente en maneras que son pertinentes a alguna meta. Tanto las categorías como los modelos mentales evolucionan, reflejando la realimentación que se deriva de nuevas experiencias, realimentación que en ocasiones refuerza nuestras categorías y modelos iniciales o que puede llevar a modificaciones en breve a aprender. Así los modelos mentales pueden cambiar continuamente con nuevas experiencias, incluyendo el contacto con las ideas de otros.

Respecto a estos mismos procesos cognitivos implicados en la toma de decisiones explica Mendoza (2007), que:

Recientemente toma fuerza un enfoque denominado "institucionalismo cognitivo", el cual se basa en evidencia empírica, sobre cómo los seres humanos razonamos y elegimos. Los proponentes de este nuevo institucionalismo, Mantzavinos, North y Sharif (2004), explican que "el origen de las instituciones se relaciona íntimamente con los procesos cognitivos de la mente humana. El cambio institucional se explica

como resultado del aprendizaje humano. La mente tiene como función principal interpretar y clasificar las señales provenientes del medio ambiente, las cuales son percibidas por los sentidos. Por eso, como unidad de análisis, se ha desarrollado el concepto de “modelos mentales”. Estos son estructuras flexibles de conocimiento que evolucionan gradualmente durante nuestro desarrollo cognitivo para organizar nuestras percepciones y almacenar nuestras memorias. Los modelos mentales son formados como respuesta pragmática a problemas específicos, para explicar e interpretar el medio ambiente. Nos permiten predecir, tener una expectativa respecto a lo que podría ocurrir en nuestro alrededor, pero requieren de validación, o de algún tipo de retroalimentación positiva para poder sobrevivir.

Dada la importancia del concepto de institución es importante especificar la definición dada por Mantzavinos *et al.* (2004), sobre las instituciones, las cuales las entienden como⁶:

Las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones creadas humanamente que estructuran la interacción humana, las reglas formales (constituciones, estatutos y las reglas informales convenciones, normas morales y normas sociales), y las características de aplicación de cada una. Debido a que las instituciones, constituyen la estructura de incentivos de tal manera que definen la forma de afrontar el juego a través del tiempo, es útil distinguir entre dos aspectos: interno y externo. Desde el punto de vista externo, las instituciones comparten las regularidades del comportamiento o rutinas dentro de una población. Desde un punto de vista interno son los modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a los problemas recurrentes de la interacción social. El hecho que las instituciones estén ancladas en las mentes de la gente, las convierte en un aspecto conductualmente relevante.

⁶ La definición presentada es una traducción libre realizada por los autores de este artículo

En lo concerniente a las emociones y su papel en la toma de decisiones, la obra de Jon Elster es una referencia importante sobre del tema. En 1999 con la publicación del libro *Alquimias de La Mente*⁷, el autor recopiló sus estudios iniciados desde el año 1985, en los cuales analizó si las emociones enriquecen o socaban la elección racional, al igual que examinó si las emociones son posibles de analizar con base a criterios de racionalidad⁸. Basado en este trabajo, en la edición en español del año 2002, Otero (2006), hace énfasis en la ruptura de la dicotomía racionalidad-emoción; citándolo describe que:

“son varios los autores y autoras que han defendido una perspectiva revisionista según la cual las emociones lejos de interferir la toma racional de decisiones pueden llegar incluso a fomentarla”. Las emociones ayudan a dirimir el empate entre varias opciones igualmente racionales, al tiempo que está demostrado que personas emocionalmente planas están inhabilitadas para tomar incluso las decisiones más cotidianas. Por último, se debe anotar que así como las emociones que se derivan de determinadas situaciones dependen del entorno cultural del agente, aquello que se considera racional puede ser también una cuestión cultural.

Continuando con la disertación sobre las emociones, en la entrevista realizada en el año 2011 por Kukso a Jon Elster, el autor puntualiza que el miedo es una de las emociones más fuertes. Se puede tener tanto miedo en relación al pasado como al futuro, es así como el miedo es una emoción que se cataloga como muy personal. Otra emoción, la ira puede tener una fuerza de carácter abrumador en la toma de decisiones. Otro factor importante y reconocido en toma de decisiones es el concepto de *experiencia* que poseen los decisores relacionados con la solución de un problema. La experiencia es definida como “práctica, costumbre, hábito, pericia, veteranía, maestría y destreza” (Espasa-Calpe, 2005). La experiencia proporciona una forma de conocimiento o

7 La edición en inglés de este libro es de 1999 y la publicación en español es del año 2002. Posteriormente el autor publicó el libro sobre las Pasiones (1999), en donde continúa con sus estudios sobre la relación entre emociones y elección racional pero enfocada a las conductas adictivas.

desarrollo de ciertas destrezas o habilidades provenientes de la observación, participación y la vivencia de sucesos durante periodos largos de tiempo.

En cuanto a la influencia de los factores relacionados con las organizaciones o instancias donde se toman las decisiones, hay una serie de aspectos relacionados con la organización, cuyo objetivo es colocar restricciones y normas encaminadas a que las acciones de los decisores en la organización sean más predictibles y coordinadas. Es así como “las organizaciones utilizan los sistemas de control, la tecnología, un clima y una estructura organizacional que propicien cierto tipo de decisiones, la jerarquización y el grado de participación, las presiones de tiempo y económicas y la programabilidad de la tarea” (Mars, 2010). Esto se puede ver en casos como el Congreso de la Republica de Colombia, en donde los congresistas para tomar la decisión sobre el Presupuesto General de la nación, tienen que someterse al reglamento interno del Congreso para decidir sobre una ley y a las obligaciones mismas que demanda la ley orgánica del presupuesto. En relación con las decisiones programadas, Simon (1977) afirma que éstas se dan de acuerdo a un plan establecido donde se conocen procedimientos y son respuestas de rutina, en contraste con decisiones no programadas que son decisiones no estructuradas.

Aunque los anteriores autores no las mencionan, existen otras variables que pueden estar afectando el proceso decisional de los agentes tales como: tener que tomar pequeñas decisiones previas antes de tomar una gran decisión, sesgos, presiones sociales, u otras circunstancias como no querer tomar la decisión, o querer tomarla apresuradamente, falta de información en general sobre todo el proceso y el problema sobre el cual se va decidir, o, no tener clara conciencia del mismo, poseer o no tener incentivos para tomar decisiones, dudas, hábitos, sentimientos y lealtades, ser dependiente de otros o de situaciones como normas, compromisos, jerarquías, sobrevaloración de sus puntos de vista, experiencias anteriores y no conocer metodologías para tomar decisiones entre otras.

En el caso del sector público Hernández y Dueñas (2005) han encontrado que los aspectos personales de quienes tienen que tomar decisiones se ven inmersos en: “diversidad de valores, conceptos, restricciones, contextos y grados de poder de los agentes que son todos factores que regulan el proceso de generación de política”.

Adicionalmente es importante anotar que, no en todos los casos poseen los decisores o actores individuales, las habilidades y aptitudes suficientes para hacerlo. Pero lo anterior no es insoluble, es susceptible de mejorarse con base en entrenamiento del pensamiento, ordenado a través de aprendizaje, con una experiencia apropiada, planificada y con dificultad progresiva (Simon, 1977; citado por Hernández y Dueñas, 2005):

“El proceso de aprendizaje de los agentes, a medida que se acumula nueva experiencia en el tiempo, modifica y reemplaza las anteriores políticas públicas, incluso las diseñadas por ellos mismos. El proceso requiere periodos de tiempo de consolidación de trabajo en grupo; la formación y cambio en las estructuras cognitivas de los individuos depende de un proceso social de aprendizaje que genere procesos y trayectorias de aprendizaje” (Hernández y Dueñas, 2005).

Otros factores que pueden influir en los agentes que toman decisiones, especialmente en decisiones de tipo económico, están relacionados con los problemas sobre la información que tienen y sus conocimientos. Según Simon (1991) citado por Hernández y Dueñas (2005), la actual literatura económica vincula al análisis las restricciones de información y conocimiento que poseen los agentes del sistema económico. También Williamson (1985) en Hernández y Dueñas (2005), sostiene que “los agentes que generan la política económica cuentan con asimetrías de información y de conocimiento, igual que otros agentes del sistema económico, lo cual significa que tienen diferentes habilidades para articular y adquirir conocimiento por medio del uso del lenguaje, de manera que permita ser entendido e interpretado.

Factores que Influyen en Decisiones Grupales: Mars (2010), afirma que la toma de decisiones grupal es similar a las decisiones tomadas individualmente, pero más compleja, pues es compartida. Se inicia con un intercambio de información entre los

miembros y después se da un proceso de interacción. La información puede ser mayor y más variada por las características heterogéneas de los decisores.

En la teoría del aprendizaje cognitivo se explica la toma de decisiones grupal por medio del denominado “aprendizaje colectivo” el cual “ocurre de manera estática cuando hay comunicación entre individuos y se crea un “modelo mental compartido” que facilita una común interpretación de la realidad y, consecuentemente, conduce a soluciones colectivas. Esto generalmente pasa dentro de las organizaciones (Mendoza, 2007).

Es de esperarse que la decisión grupal sea más democrática y presente menos sesgos, al mismo tiempo que se aumente la posibilidad de que se estime más legítima y por lo tanto sea más fácilmente aceptada, esto no significa que no tenga inconvenientes y desventajas, (Lizaso, 2009). La decisión grupal se puede tomar en forma dictatorial, por consenso (diferente de unanimidad) o por votación: la cual puede ser directa o indirecta, expresa o tácita, obligatoria u optativa. Continúa diciendo Mars (2010), que en la toma de decisiones compartida influye el nivel de participación de los miembros. Hay varios tipos de participación: voluntaria y forzada, formal e informal, y directa e indirecta. La forzada tiende a ser formal e indirecta mientras que la voluntaria tiende a ser informal y directa. El grado de participación, va desde la no participación hasta la participación total.

En lo referente al grado de participación en la toma de decisiones grupales es acertado examinar la obra “lógica de la acción colectiva”, desarrollada por Marcus Olson, citada por Uña (2005), en la cual se plantea la dificultad que existirá para que actores individuales racionales y egoístas, actúen en beneficio de los intereses del grupo al que pertenecen, si no se presentan incentivos o circunstancias especiales. Para cada actor individual enfrentado a la opción de participar o no en una acción colectiva, la mejor opción será no participar, y esperar que los demás asuman los costos, sabiendo que si la acción se lleva adelante, todos los integrantes recibirán los beneficios en la misma medida. Esta situación será más difícil de superar, por ejemplo otorgando incentivos positivos a los que participan o negativos a los que no participan, cuanto mayor sea el grupo, menor sea el efecto del aporte individual sobre el resultado total, menores sean

los incentivos para adquirir información sobre el proceso y mayor heterogeneidad presenten los integrantes del grupo. Ahondando un poco más en la relación del tamaño del grupo y la toma de decisiones, en su obra Olson (1965) afirma que:

A menos que el número de individuos sea muy pequeño, o a menos que exista coerción o algún dispositivo especial para hacer que los individuos actúen a favor de su interés común, individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes de grupo.

El argumento desarrollado por Olson (1965) sobre la imposibilidad de lograr que los individuos persigan un bienestar común en contraste con su bienestar individual, es comentado por la Elionor Ostrom (1990), en su libro el Gobierno de los bienes comunes afirmando que:

La tragedia de los comunes, el dilema del prisionero, y la lógica de la acción colectiva, son conceptos estrechamente relacionados en los modelos que definen el modo en que la perspectiva de uso general enfoca mucho de los problemas que los individuos enfrentan cuando intentan lograr beneficios colectivos. En el corazón de cada uno de estos modelos está el problema del gorrón (free rider). Cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros procuran, está motivada a no contribuir en el esfuerzo común y a “gorronear” los esfuerzos de los otros. Si todos los participantes eligieran “gorronear” no se produciría el beneficio en común. La tendencia a beneficiarse con el trabajo ajeno puede dominar el proceso de decisión, y así todos terminarán donde nadie quería estar. De manera alternativa unos pueden cooperar mientras otros no cooperan, por lo que se obtiene un nivel de provisión del beneficio colectivo menor que el óptimo. Por ello, estos modelos son muy útiles para explicar cómo individuos perfectamente racionales pueden producir, en ciertas circunstancias, resultados “irracionales” a la vista de quienes participan. Lo que hace tan interesantes y poderosos a estos modelos es que captan importantes aspectos de diversos problemas que ocurren en distintos escenarios del mundo. Lo que los hace tan peligrosos, cuando se les usa metafóricamente como fundamentos de una política, es que las restricciones que se asumen como inmutables para los fines del análisis se consideran como

realmente fijas en ámbitos empíricos, a menos que autoridades externas los cambien.

Otro de los aportes sobre la toma de decisiones grupales, concretamente en el campo económico, son los denominados estudios de *ciclos políticos*, los cuales examinan cómo están relacionados los aspectos políticos en la toma de decisiones económicas. Mancha (2006), explica que la teoría de Ciclos políticos económicos se puede clasificar en dos enfoques, oportunista y partidista. En el primer enfoque coloca el autor el artículo de Nordhaus (1975), que relaciona la economía y política, y muestra la influencia de la evolución económica en las decisiones de política económica de los gobiernos y el manejo electoral de los instrumentos económicos. Para el segundo enfoque, se considera que el trabajo de Hibbs (1977) es el pionero, donde contempla que la influencia ejercida por los políticos en la economía está en concordancia con la ideología. Es así como gobiernos de “Izquierda” buscaban como objetivo prioritario con su intervención en la economía la reducción del desempleo, mientras que gobiernos “*conservadores*” focalizaban la intervención de la economía en relación con la estabilidad de precios. Continúa explicando Mancha (2006) que el camino para el estudio sistemático de la interdependencia entre política y economía quedaba abierto y es así como:

Desde la segunda mitad de los ochenta, la literatura sobre los ciclos político-económicos tomó un impulso considerable como una rama de la teoría de juegos, considerando la racionalidad de los votantes y poniendo énfasis en la idea de que con un público racional se limitaban claramente las posibilidades de intervención de los gobiernos y su influencia en la evolución de la economía. En esta línea, toma como punto de partida los trabajos de Kydland y Prescon (1977), Barro y Gordon (1983), Cukicrman y Melrzer (1986), Alesina (1987)-(1989), Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990) y Persson y Tabellini (1990), quienes evidenciaron tanto para el caso particular de Estados Unidos, origen de todas las referencias pioneras en este tema, como para la mayoría de democracias occidentales, que era posible cuestionar la existencia de ciclos sistemáticos, tanto de carácter *oportunista* o *electoral* como *partidista*.

Esta relación entre los ciclos políticos y económicos se ha convertido en uno de los temas más ampliamente estudiados en economía política, ampliando su análisis y tomando en cuenta las leyes electorales, el momento de las elecciones, la orientación ideológica de los gobiernos, y la naturaleza de la competencia entre los partidos políticos, y como estos influyen en el desempleo, el crecimiento económico, inflación y la política monetaria y fiscal (Alesina *et al.* 1997). En este mismo sentido Gómez (2008) sostiene que:

El tema de los ciclos políticos ha abierto un capítulo importante dentro de la economía política y también ha sido un lazo para afianzar la relación existente entre gobierno–economía. 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 (Gómez 2008).

Los trabajos de Mancha y Gallo (2015), Gámez e Ibarra-Yúnez (2009), Eslava (2006), Reyes *et al.* (2013) y Villagómez y Navarro (2010), son investigaciones de carácter empírico recientes sobre el tema de los ciclos políticos económicos para países de Iberoamérica. Esta influencia de los ciclos políticos en la toma de decisiones, concretamente en política monetaria, fue tomada en cuenta por Chappell *et al.* (2005), quienes realizaron una investigación titulada “Committee Decisions on Monetary Policy”, en donde exploraron cómo las opciones de la política del FOMC (Federal Open Market Committee) de la Reserva Federal, se relacionan con las preferencias subyacentes de sus miembros y las presiones políticas. Los autores encontraron la influencia de partidos y presiones electorales en el comportamiento de la votación de los miembros del FOMC con la cual deciden la política monetaria. Los resultados sugieren que tanto las ideologías partidistas, como las lealtades hacia quienes los han nombrado en el comité parecen haber jugado un papel importante en los cálculos de votación de los miembros del FOMC.

La investigación de Chappell *et al.* (2005) tiene otros importantes aportes en cuanto a toma de decisiones en comités económicos, ya que continuamente supone que la racionalidad técnica, debe prevalecer en la toma de decisiones de las juntas directivas o comités directivos de los organismos que se encargan de determinar las políticas económicas de un país. Pero para el caso de Estados Unidos, esta investigación sobre las decisiones del comité encargadas de la política monetaria (FOMC) arroja unos resultados diferentes a ese supuesto. En la metodología implementada, los autores, en una primera instancia tomaron los archivos de las memorias de las sesiones de la Junta del Fondo Federal de Reserva, posteriormente cuantificaron la información encontrada allí, como las preferencias de los agentes por determinadas políticas, las votaciones y construyen una función de reacción para cada uno de los miembros de la Junta. Concluyeron que era necesario seguir trabajando en la búsqueda de las presiones políticas que afectan las acciones del Fondo, las cuales si existen, primero afectan las preferencias y las opciones individuales de los miembros, ya que los hacedores de política, individualmente se diferencian a partir del uno del otro en una variedad de aspectos.

Adicionalmente Chappell *et al.* (2005) revisaron otros factores sobre la toma de decisiones en el comité, entre los cuales analizaron la influencia del presidente sobre los miembros del comité en la toma de decisiones monetarias. En relación a ese mismo punto, Blinder (1998), miembro del Fondo Monetario, 7 años atrás decía que los teóricos monetarios debían comenzar a prestar la atención a la naturaleza de la forma de tomar la decisión del comité, que se menciona raramente en la literatura académica. En años más recientes Chappell *et al.* (2007 y 2011), han continuado con el análisis de la toma de decisiones de los comités de política monetaria, teniendo en cuenta diferentes aspectos, entre los cuales se encuentran el papel del sesgo en la elaboración del consenso y la deliberación y el aprendizaje en dichos comités.

En una entrevista con el profesor Robert Schiller de la Universidad de Yale, publicada el 29 mayo de 2012 en CentralBanking.com, se discute cómo fenómenos como el de

pensamiento en grupo, pueden generar autocensuras y afectar la toma de decisiones de un comité como el de política monetaria; al respecto afirma que:

Los miembros de los comités de los bancos centrales tienen que cavar hondo para hacer valer su compromiso moral activamente y no caer en la trampa de pensamiento de grupo, en cuanto a la toma de decisiones se refiere.

Schiller, continúa explicando el problema del pensamiento en grupo, basado en las investigaciones del psicólogo Irving Janis realizadas en los años 70, quien analizó cómo los miembros de un comité se reúnen e interactúan:

Janis argumentó cómo los expertos en un grupo son vulnerables a la “autocensura”, que son todas las dudas que se albergan al interior de un comité acerca de una decisión que está a punto de ser alcanzada, pero al haber dudas sobre algo que no puede articular de una manera debidamente profesional, lo guardan silenciosamente para ellos mismos y crea una ilusión de consentimiento.

Otros de los estudios sobre los comités de política monetaria y la toma de decisiones, hacen alusión a cómo la comunicación sobre las decisiones tomadas por el comité pueden generar algún efecto sobre los mercados y los agentes económicos. Muestra de este tipo de trabajos son los elaborados por Parra (2009), Gómez & Parra (2014) y Castro (2012), quienes explican citando a Walsh (2003) y Woodref (2005) que:

“con la consolidación de la banca central independiente, las implementaciones de esquemas de inflación objetivo y la formación de comités (en vez de una única persona) para la toma de decisiones de política monetaria, ha tomado importancia el papel que debe cumplir la comunicación y la transparencia en las acciones de los bancos centrales. Algunos trabajos justifican la adopción de estas políticas basados en el argumento que sostiene que una comunicación efectiva le permitirá a los agentes del mercado entender y anticipar las acciones del banco central y en esta medida ayudarán al cumplimiento de los objetivos de política monetaria” (Walsh, 2003 y Woodford, 2005).

Anteriormente en este trabajo, se mostraron análisis sobre la relación entre toma de decisiones y las emociones, vínculo que casi siempre se ubica a nivel individual, pero existen otros análisis donde se relacionan las decisiones grupales con las emociones, específicamente con compartimientos colectivos, los cuales pueden ser aplicables a los comités, y muestran cómo las emociones pueden jugar un papel importante en las interacciones de los seres humanos. Otero (2006) lo describe de la siguiente manera:

Sin embargo, nuevas aproximaciones han sacado las emociones del silencio, quitando la exclusividad que sobre ellas tuvieron la biología y la psicología, disciplinas que suelen situar las emociones “dentro” de los individuos puesto que se manifiestan como sensaciones corporales. Algunas, de acuerdo a estas perspectivas, no pertenecen únicamente a la esfera de lo íntimo y lo apolítico, y afirman que las emociones también se producen en las interacciones sociales, por lo cual se expresan en significados compartidos socialmente, convenciones, valores culturales y creencias, que inciden en la valoración del entorno y en la motivación de la acción (Lutz y Abu-Lughod, 1990; Goodwin *et al.*, 2003). Las emociones en tanto se configuran y se forjan en el orden social, son “resultados reales, anticipados, recolectados o imaginados de las relaciones sociales”, y por eso, pueden dar pistas de características estructurales como el status y el poder (Kemper, 2003).

2.1.2 Algunos modelos para entender la toma de decisiones

Existe una serie de modelos construidos para el análisis de la toma de decisiones los cuales provienen tanto de la economía como de la ciencia política, que se pueden clasificar en dos grandes grupos, los modelos normativos y los modelos descriptivos. Antes de entrar a describir los distintos modelos sobre toma de decisiones es importante resaltar que el problema teórico de estos, ha girado alrededor del concepto de racionalidad, el cual ha estado presente a lo largo del estudio de las políticas públicas y de la economía. Algunos artículos como el de Blume y David (2008) realizan un recorrido por el concepto de racionalidad en economía, comenzando por, Smith en 1789, seguido

de Bentham en 1789, posteriormente por Fisher en 1892, Pareto en 1895, y más recientemente ubican el concepto de racionalidad en obras como la de Samuelson de 1947. Por otra parte Sent (2008) al realizar también una revisión del concepto de racionalidad basado en una metodología histórica, incluye los trabajos de otros autores como Sen en 1987 y Arrow en 1987. En relación con la permanencia en el tiempo del supuesto económico que los agente son racionales, Sent (2008) sostiene que:

La racionalidad es ubicua en la economía moderna, y los economistas frecuentemente hacen la hipótesis de que tiene el mismo significado en todos los contextos en los que se utiliza. Sin embargo, esto no es así. El supuesto de racionalidad puede estar motivado por una apelación a la noción del interés propio, con ajustes permitidos por el hecho de que las preferencias se puede extender al bienestar de los demás, pero su uso en la teoría de la utilidad esperada, en el análisis del comportamiento estratégico, en expectativas racionales, y así sucesivamente, plantea cuestiones lo suficientemente profundas que hacen que el significado del concepto de racionalidad sea fundamentalmente cambiado⁹.

Continuando con la relación entre el concepto de racionalidad y los modelos de toma de decisiones en el estudio de políticas públicas, Wiltshire (2001) afirma: “que no es casualidad que las obras consagradas al proceso de la formulación de políticas estén obsesionadas por el tema de la racionalidad. Para la mayoría de los científicos, una concepción *racional* y deseable de una política entrañaría establecer primero los fines y después los medios adecuados para alcanzarlos. Pero desde mediados del siglo XX en adelante, una gran parte de los especialistas empezó a perder la esperanza de lograr ese santo grial. Lo más que se podía esperar, dijeron algunos, era *satisfacer, no maximizar*”.

Existen algunas categorizaciones de los modelos de toma de decisiones, la más general los clasifica en dos grandes grupos, normativo y descriptivo. En los primeros se ubican aquellos modelos del “deber ser”, son modelos que dan cuenta de cómo deben tomarse las decisiones y las condiciones que deben existir en el proceso decisional. En el

9 Traducción libre del artículo de Sent por parte de la autora

segundo grupo se encuentran los modelos de carácter descriptivo, los cuales buscan simular las conductas de los decisores¹⁰. A continuación se describirán, sólo algunos de los modelos más utilizados para el análisis de la tomas de decisiones, especialmente aquellos que ayudan a entender la toma de decisiones que ocurren en los comités de economía pública.

Modelo de Racionalidad Completa: El punto de partida de todos los modelos es el denominado modelo racional. “Muchos creen que las políticas o las decisiones se toman de manera racional. O sea, que los actores decisores van de manera lógica, a través de ciertas etapas, a alcanzar las mejores políticas” (Walt, 1994). Se puede encontrar entre diferentes autores sobre el tema, que existe una opinión generalizada en cuanto a que este modelo se constituye como el deber ser de la toma de decisiones. Medina y Espinosa (1995) sostienen que uno de los primeros inicios del modelo racional se encuentra en los escritos de Frederick Taylor en 1900:

“El modelo racional es una de las primeras aproximaciones del hombre para aprender su realidad, y se sustenta en la observación de ciertas regularidades que se presentan en la naturaleza. El decisor contempla el universo desde dos perspectivas distintas, una visión a priori y una a posteriori. En la visión a priori, se analiza el universo existente en ese momento y/o en cualquier momento posterior (futuro). En la perspectiva a posteriori, se cuestiona el universo existente en ese momento y/o en cualquier momento anterior (pasado)”.

Este modelo realiza una serie de supuestos, uno de ellos es que el ser humano tiene una capacidad infinita para tomar decisiones, toda vez que:

10 En relación a esta clasificación García y Maheut (2011) definen que “Los modelos normativos exigen el planteamiento de un modelo matemático probablemente en forma de función objetivo y restricciones. Los modelos cuya estructura se ajusta a algunos de los patrones clásicos para los que es factible la optimización (programación lineal por ejemplo), forman el subconjunto de modelos de optimización”, y los modelos descriptivos: “abarcan todas aquellas técnicas de modelado que no comportan la definición de estructuras matemáticas que definen una solución como la deseable para ser implementada. Entre los modelos descriptivos se pueden citar los modelos de simulación, la teoría de colas e incluso las técnicas de previsión entre otras. Algunos de los modelos descriptivos llevan aparejada una carga matemática importante, mientras que otros su estructura no es de tipo matemático. Aunque ello no les quita ni un ápice de formalidad”.

- a. Tiene toda la información para comparar y elegir las alternativas posibles;
- b. Posee el conocimiento pleno de toda consecuencia de sus posibles acciones;
- c. Utiliza una función de utilidad consistente, exhaustiva, transitiva e independiente.

Desde esa perspectiva 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). Además de lo anterior, complementan Medina y Espinosa (1995), este modelo en el aspecto individual exige del decisor un conocimiento claro acerca de:

- a. Su sistema de preferencias (sustentado en criterios, códigos axiológicos, ontológicos y experiencias);
- b. Las alternativas, los eventos incontrolables y los resultados;
- c. El comportamiento de los elementos del universo que hacen a esos conceptos;
- d. Una forma de medir esos elementos y sus preferencias;
- e. Una metodología suficientemente rigurosa para llegar a apreciaciones razonablemente aceptables y suficientemente flexibles para abarcar la tremenda complejidad que el proceso decisorio implica; y una cantidad adicional de otras variables, elementos, funciones y métodos.

Según Roth (2007) y Walt (1994) en este enfoque las decisiones se toman de manera racional a través de ciertas etapas las cuales las describen como:

- a. El problema: el decisor se enfrenta a un problema particular que puede ser distinto de otros problemas o comparado con otros problemas.
- b. Valores y objetivos: Se identifican, aclaran y jerarquizan según su importancia las metas, valores u objetivos del decisor.

- c. Búsqueda y análisis de alternativas de solución. Las distintas alternativas para manejar con el problema son consideradas y sopesadas por el decisor
- d. Aplicación de criterios objetivos. Las consecuencias (costos y beneficios) de la selección de cada alternativa son estudiadas y comparadas con otras alternativas.
- e. Elección de la mejor solución: El escoge la alternativa (y sus consecuencias) que maximiza el logro de sus metas, valores u objetivos.

Dentro de este modelo racional la decisión colectiva se puede explicar como una sumatoria de las decisiones individuales. Las teorías de la elección racional y la elección social analizan cómo se da esta agregación, al respecto Benavidez (2011) afirma:

Desde la perspectiva teórica el problema de la elección social consiste en analizar cómo las preferencias individuales pueden ser agregadas en preferencias sociales. La idea es extender el comportamiento y las preferencias individuales a comportamientos agregados, o en otras palabras, pasar de la racionalidad individual a la racionalidad colectiva.

Uno de los principales exponentes en economía del modelo racional es Milton Friedman, quien parte de la concepción del hombre como agente racional que actúa siempre para optimizar el uso de los recursos escasos:

“La teoría neoclásica fue fortalecida con base en planteamientos desarrollados por Von Neumann y Morgenstern (1944), Debreu (1959) y Arrow (1963). La teoría de juegos de von Neumann y Morgerstern (1944) se convirtió en el paradigma dominante para explicar el proceso de toma decisiones bajo incertidumbre. Una de las virtudes centrales de la teoría de juegos fue axiomatizar el concepto de racionalidad. En ésta, el proceso de decisión es entendido como la construcción de elecciones cuyo objetivo es maximizar la utilidad esperada. Arrow (1963), por medio de la notación matemática y una lógica simbólica que permitió micro

fundamentar la teoría de la elección racional, contribuyó de manera decisiva a fortalecer el concepto de racionalidad de la teoría de juegos” (Hodgson, 2007).

Para algunos autores, es incuestionable que el modelo anteriormente descrito es la base de los demás modelos. Si se aplicara rigurosamente sería el ideal, ya que el seguir los pasos descritos por este, para el proceso decisional aseguraría que la solución encontrada sería la óptima, pero en la realidad compleja el decisor se encuentra con diversos problemas para aplicar el modelo, especialmente los relacionados con la información, ya que en algunos casos el decisor tiene muy poca información o en otros casos se encuentra con un gran cúmulo de ella en donde difícilmente la razón del decisor puede penetrar todos sus aspectos. Adicionalmente el tiempo para recolectar y analizar esta información sería muy amplio, el costo y recursos muy altos, por lo cual el decisor terminaría excluyendo de su consideración una gran serie de opciones.

Además de lo argumentado “Este modelo es muy criticado desde diversas ópticas (por caracterizar a los seres humanos con una racionalidad ilimitada). El argumento fundamental esgrimido por los críticos, es que este modelo sólo se cumpliría si todos los individuos tuviesen una visión homogénea del mundo, y esto sólo sería plausible si todos los individuos compartieran los mismos códigos de valores” (Medina y Espinosa, 1995).

Racionalidad Acotada: Los siguientes modelos se han clasificado como modelos procesuales de toma de decisiones. Según Barzelay (2003), estos explican el cambio analizando factores de interacción a través del tiempo para conformar las opciones afrontadas por los encargados de tomar decisiones. Precizando el concepto de proceso, Van de Ven (1992) explica que este se ha relacionado con tres significados: (a) Una lógica que explica la relación causal entre variables independientes y dependiente, (b) una categoría de conceptos o variables referidas a acciones de individuos u organizaciones, y (c) una secuencia de eventos que describe cómo ocurren las cosas a lo largo del tiempo (Sosa, 2003).

Concretamente en lo que respecta al modelo de racionalidad limitada, ante las críticas y el debate en torno al racionalismo ilimitado por verlo como inaplicable y muy exigente

para el decisor, surgen propuestas como el de Simon (1957) y su modelo de *racionalidad limitada*, sobre el que afirma que la mayoría de personas en parte actúan y deciden racionalmente pero muchas veces actúan según impulsos emocionales, de esta observación se desprende el principio de la racionalidad limitada sobre el cual dice Simon (1957) que es:

“la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas, es pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva. Toda la racionalidad en el proceso de decisión es limitada. El gerente no maximiza, toma decisiones que lo satisfacen, descubre soluciones aceptables para problemas bien reales; se contenta con alternativas satisfactorias”.

Simon citado por Roth (2007) muestra que el modelo racional es inaplicable por varias razones:

(a) Porque nunca puede ser completa la información tanto acerca del problema como de las alternativas de solución posibles. Intentar obtenerla tiene un costo en dinero y en tiempo, elementos que casi siempre tienen una disponibilidad limitada; además, es posible que la información no se pueda obtener porque quien la tiene no la quiere transmitir. (b) Porque la capacidad intelectual y cognitiva del decisor y sus asesores para identificar soluciones es variable y es posible que algunas soluciones válidas se descarten porque no corresponden a sus valores, o sencillamente no la perciben. (c) Porque los criterios para apreciar y diferenciar las cualidades y las consecuencias de las soluciones, sus respectivas ventajas y desventajas, son pocos y generalmente no tienen un grado de validez y de consenso en todas las áreas de aplicación. Además, las técnicas utilizadas pueden ser imperfectas o dificultan la comparación entre las soluciones. (d) Porque no es raro que los objetivos del decisor no estén claramente expresados consciente o inconscientemente, o no sean conocidos por el decisor mismo. (e) Porque el tiempo

para tomar una decisión tiene generalmente un límite que no corresponde al necesario para recoger toda la información existente y realizar las investigaciones.

La toma de decisiones según Simon (1977) abarca 4 fases principales: (a) Encontrar ocasiones para tomar una decisión, (b) Hallar posibles cursos de acción, (c) Elegir entre distintos cursos de acción y (d) Evaluar las selecciones pasadas. Cada uno de estos pasos tiene diferentes actividades, por ejemplo:

- a. Encontrar ocasiones para tomar una decisión: Aquí el decisor identifica un problema, lo analiza y diagnostica con base en información recolectada que es limitada.
- b. Hallar posibles cursos de acción: Se diseñan posibles alternativas de solución al problema y se calculan los posibles beneficios y costos.
- c. Elegir entre distintos cursos de acción: El decisor decide por una de las alternativas propuestas.
- d. Evaluar las selecciones pasadas. Se lleva la alternativa a la acción y se evalúa.

Dice Walt (1994) que Simon sugirió que “la mayoría de la toma de decisiones debe ser descrita como un proceso de ‘racionalidad limitada’. El decisor en la selección de una alternativa o solución, su intención *no es maximizar* sus valores sino ser *satisfactoria* o suficientemente buena o aceptable”. El término *satisfactorio* describe este proceso. Amplía Roth (2007) diciendo que en este modelo: “de antemano el decisor privilegia a una solución sobre otra y minimiza el examen de otras soluciones. Por lo general, no busca la mejor solución sino que trata de evitar la peor. Es común que las soluciones examinadas se limiten a modelos conocidos y aplicados anteriormente”.

El Modelo Incrementalista: Hace parte del conjunto de modelos de racionalidad acotada y surge también como crítica al modelo racional ilimitado. Sus exponentes consideran que el modelo racional es el ideal pero difícilmente aplicable en la realidad. El

más conocido de los incrementalistas es Charles Lindblom,¹¹ quien planteó el método de las comparaciones limitadas sucesivas. Más tarde, la propuesta teórica de Lindblom fue conocida como incrementalismo. Este nombre se deriva por su visión sobre la toma de decisiones, paso a paso, de manera incremental, para disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada (Merino, 2004). Entonces son “tres denominaciones con las que se conoce como el método de comparaciones limitadas sucesivas, la ciencia de salir del paso, y finalmente el método de atacar el problema por las ramas en contraste con la idea de ir a la raíz de los problemas como lo hace el modelo racional” (Miklos, 2001). Medina y Espinosa (1995) describen las características del modelo de Lindblom de la siguiente forma:

Este modelo de decisión, se caracteriza por su ingente contenido empírico y su énfasis en lo descriptivo. Lo que preocupa a sus teóricos es ¿cómo se toman las decisiones en la realidad? Pretende ser una herramienta de aplicación práctica. Exige del decisor un reconocimiento de la compleja realidad que lo rodea, por lo cual debe partir de la siguiente premisa “tengo una situación, hagamos pequeños cambios y veamos si mejora o empeora”. Los cambios desde este enfoque procuran evitar las “cosas malas” que conducirían hacia el fracaso total, también se abandonan las pretensiones del óptimo modelo racional y de lo satisfactorio del modelo de racionalidad limitada.

La génesis del modelo incremestalista se ubica en el artículo Lindblom de 1959, en donde el autor hace una crítica al modelo racional y luego lo compara con su modelo incremental, como puede verse en el Tabla 2.1:

Tabla 2-1: Comparación de las características de los métodos (modelos)

11. Hay otros autores incrementalistas como Allison (1971) y Goodin y Waldner (1979) quienes hacen algunos reparos a Lindblom e introducen lo que ellos denominan incrementalismo II y III.

<i>Racional exhaustivo</i>	<i>Comparaciones limitadas sucesivas (Incrementalismo),</i>
Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.	La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.	Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
La prueba de una "buena" política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.	La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
El análisis es exhaustivo, se toma en cuenta cada factor pertinente importante.	El análisis es drásticamente limitado: i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes. ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes. iii) No se presta atención a valores afectados importantes.
Usualmente se basa en teoría	Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Fuente: Lindblom (1959)

Hablando sobre sobre los métodos y las condiciones contextuales acepta Lindblom (1959) que “El método racional, es el mejor medio o modelo, pero en realidad no es viable por cuestiones complejas de política, y los decisores se ven obligados a emplear el método de las comparaciones limitadas sucesivas.” El incrementalismo es más descriptivo de la forma como las políticas se hacen en la realidad. Walt (1994)¹² lo resume de la siguiente forma:

- a. La selección de metas u objetivos y las formas de implementación están muy relacionadas y no difieren una de otra. En otras palabras medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines frecuentemente no es inadecuado o limitado. De hecho, quienes hacen políticas y toman decisiones frecuentemente evitan pensar mucho o especificar sus objetivos. Esto puede deberse a que

12 A lo descrito por Walt se le añadieron explicaciones textuales de Lindblom sobre algunos aspectos.

están conscientes de que hacerlo podría precipitar un conflicto más que un acuerdo.

- b. Los decidores de políticas ven un pequeño número de alternativas para manejar un problema y tratan de elegir opciones que difieren solo marginalmente de las políticas existentes. “El hecho de que un valor sea preferido sobre otro al tener que tomar una decisión, no significa que será preferido en otra situación de decisión en la cual sólo se pueda alcanzar con gran sacrificio de otro valor” (Lindblom, 1959).
- c. Para cada alternativa se consideran solo las consecuencias más importantes. Es por lo tanto el análisis drásticamente limitado: (i) no se presta atención a posibles consecuencias importantes; (ii) no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes; (iii) no se presta atención a valores afectados importantes (Merino, 2004).
- d. No existe una opción de políticas óptima: la prueba de una buena decisión es que hay acuerdo entre quienes deciden sobre la opción elegida, sin suponer que es necesariamente la mejor decisión. Lindblom (1959) se formula la pregunta ¿Cómo se hace para saber, a partir del método incremental, si una decisión es “correcta”, “buena” o “racional” o “mala”? El mismo responde diciendo: El *Acuerdo* sobre política, se convierte en la única prueba práctica de lo correcto de esa política. Asimismo, si un administrador tratara de ganarse al otro en un acuerdo sobre los fines, no lograría nada y sólo crearía una controversia del todo innecesaria. Si ponerse de acuerdo directamente sobre una política como prueba para ver cuál es la "mejor" parece un pobre sustituto de poner la política a prueba contra sus objetivos, debe recordarse que los propios objetivos no tienen una validez última aparte de aquella en que ya se convino. Por tanto, en un sentido importante no es irracional que un administrador defienda una política como buena sin poder especificar para qué es buena.
- e. Hacer políticas en forma incremental es esencialmente remedial, y se centra en cambios pequeños a las políticas existentes más que en considerar grandes políticas futuras. Quienes hacen y deciden políticas aceptan que pocos

problemas se resuelven de una vez por todas. Hacer políticas es un proceso en serie, hay que regresar a los problemas en la medida que se corrigen errores y se desarrollan nuevas líneas de ataque.

Explica Lindblom (1959), “El último elemento distintivo del método incremental es que las comparaciones, junto con la elección de política, proceden en series cronológicas. La política no se hace de una vez por todas; se hace y se rehace interminablemente. La decisión política es un proceso de aproximación sucesiva a algunos objetivos deseados, en que lo deseado mismo sigue cambiando a cada reconsideración. Hacer política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil. Ni los sociólogos ni los políticos ni los administradores públicos saben lo bastante acerca del mundo social para evitar cometer errores repetidos al predecir las consecuencias de las medidas políticas”. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría:

“El administrador a menudo considera que el experto llegado de fuera, o el que resuelve problemas académicos, a veces no le ayuda; porque, a su vez, ellos le piden apegarse más a las teorías. Esto explica por qué un administrador con frecuencia se muestra más confiado cuando ‘siente sus pies bien plantados en la tierra’ que cuando sigue los consejos de los teóricos” (Lindblom, 1959).

Sobre el artículo de 1979 ‘Todavía confundidos, sin salir del paso’, dice Soria (2004):

Lindblom reafirma que el incrementalismo “es y debe ser el método usual en la toma de decisiones en la política”. Por otra parte, clarifica el concepto de análisis incremental distinguiendo tres variedades: (a) el análisis incremental simple, que se refiere a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo marginalmente de lo establecido; (b) el incrementalismo desarticulado que es el modelo expuesto anteriormente y; (c) el análisis estratégico concebido como un “conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas” (Lindblom, 1979). El análisis estratégico es una etapa intermedia entre el análisis incremental simple y la racionalidad absoluta. Existe una relación entre estas tres variedades, pues el análisis incremental simple es un caso del incrementalismo desarticulado y este es una especie del análisis

estratégico. Lindblom considera que el mejor modelo es el análisis incremental desarticulado, aunque el estratégico debe tenerse como una aspiración, un ideal al que puede y debe aproximarse el tomador de decisiones.

En los escritos de 1980, Lindblom revela su enfoque político subyacente. Éste es el pluralismo democrático, modelo que supone que el poder está distribuido más o menos homogéneamente entre todos los actores y agentes en una sociedad. Como se puede deducir de lo anterior, el propio Lindblom optó por modificar el nombre de su propuesta teórica original para llamarla “análisis estratégico”, pero sin abandonar el núcleo central de sus ideas originales:

La defensa del análisis estratégico como ideal o norma es simple: ninguna persona, ningún comité a equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto (Merino, 2004).

En otras palabras, Lindblom defiende el incrementalismo o análisis como un análisis deliberado y conscientemente incompleto, que acepta que las autoridades normativas tienen que tomar decisiones en un mundo político que introduce muchas limitaciones al proceso. Continúa diciendo Lindblom (1991) que pueden haber fallas en el análisis estratégico para tomar decisiones tales como:

- a. Posibilidades de error por: (i) La limitada capacidad del conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas. (ii) Análisis pobremente respaldado de información superficial, con prejuicios o falsa. (iii) Dificultades como el crecimiento de la sociedad, sus problemas y las respuestas de la gente a esos problemas, cambian constantemente. (iv) La resistencia de los legisladores y decisores a utilizar información y análisis disponible porque son ignorantes o irracionalmente hostiles a la solución racional de los problemas.

- b. Conflictos de valores: El análisis no pudo descubrir cuál es la política inequívocamente buena para todo el mundo. A este respecto complementa Roth (2007) diciendo que considera que es muy difícil, sino imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión.
- c. Tiempos y costos.
- d. Formulación del problema.

Uno de los principales críticos del incrementalismo de Lindblom es Yehezkel Dror, sus planteamientos críticos según Soria (2004) se centraron en dos asuntos: (a) las limitaciones del modelo, y (b) en su carácter conservador. Otro de los críticos más conocidos del incrementalismo de Lindblom es de Amitai Etzioni; Soria (2004) revisando la postura de este autor afirma que:

En primera instancia, Etzioni (1967) señala que el incrementalismo de Lindblom es no sólo un modelo para la toma de decisiones, sino que implica un modelo estructural de sociedad, ya que es característico de las llamadas sociedades plurales en contraposición con los países donde es más importante la planeación como mecanismo de expresión del bienestar colectivo.

Pero pese a las críticas sobre los formulaciones básicas del incrementalismo de Lindblom, la pregunta que se debe hacer es si sus planteamientos teóricos aún tienen vigencia, ¿en qué grado los progresos teóricos recientes han transformado la idea original, y la han reforzado o posiblemente lo han convertido en obsoleto? A raíz de cumplirse 50 años de la publicación del primer artículo de Lindblom, varias universidades del Canadá, encontraron que es uno de los autores más relevantes en investigación social y realizaron una revisión de sus planteamientos en la revista *Policy and Society*. Algunos de las conclusiones se presentan a continuación¹³:

En el artículo de Howlett y Migone (2011) del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Simon Fraser del Canada sostienen que los planteamientos de Lindblom

13 Son traducciones libre de los autores sobre los artículos presentados en la revista *Policy and Society*.

están muy vivos. Los autores argumenta que los nuevos modelos que han aparecido en la década de 1990, sobre todo en las obras de Peter Hall, Frank Baumgartner y Jones Bryande con los conceptos de "equilibrio puntuado", no han sustituido al antiguo incrementalismo, si no que más bien "lo complementaron mediante la adición de las nociones de cambio "atípico", ó "paradigmático", para el patrón de cambio marginal propuesto por Lindblom y sus colegas en los años 1950 y 1960. Los modelos contemporáneos así tienen una gran deuda con el gradualismo o incrementalismo, en un intento para incorporar sus puntos fuertes y superar sus debilidades".

Atkinson (2011), explica que Lindblom nunca abandonó la versión incremental de la toma de decisión que él introdujo en 1959, explica como Lindblom se lamenta cada vez más de la calidad deteriorada de la investigación que caracteriza la toma de decisión pública (y privada). Lindblom no identificó los orígenes exactos de la incompetencia social creada, sino que él hizo claro que el incrementalismo no es la fuente. Analiza Atkinson como líneas recientes de investigación, dos importantes basadas en el institucionalismo, y otra en la economía del comportamiento, proporcionan algunas explicaciones para responder las quejas de Lindblom. Pero a pesar de sus avances, estas líneas de investigación no son contrarias con el incrementalismo, cada una introduce algunas mejoras en la fórmula original de Lindblom, pero la mantienen.

En el mismo sentido Rothmayr y Saint-Martin (2011) revisaron su herencia en trabajos de investigación y dicen que "Algunas de las ideas que sostienen el concepto de incrementalismo continúan conduciendo la investigación, a menudo conjuntamente con acercamientos teóricos más recientes al proceso de la política. Después de medio siglo, el incrementalismo sigue siendo parte del kit de herramienta del erudito de la política".

Por último Pal (2011) examinó los 5 supuestos que subyacen en la teoría de Lindblom: (a) la naturaleza limitada de la racionalidad y la debilidad de la cognición humana, (b) el énfasis en razón práctica y conocimiento aplicado, (c) la adaptación mutua partidista, (d) las decisiones políticas tomadas en forma incremental pueden ser remediadas y

deshechas, y (e) el sistema político de Estados Unidos se toma como el modelo para la política incremental. El resultado del análisis realizado por Pal (2011) sobre estos cinco supuestos arroja que el incrementalismo, se soporta bastante bien, como un pensamiento actual en el proceso de las políticas públicas, sobre los dos primeros. El tercer supuesto ha sido enfrentado por los nuevos trabajos en teoría de redes y el cuarto ha sido cuestionado por las teorías sobre la dependencia de la trayectoria, y finalmente el autor concluye que solo el quinto supuesto ya no tiene actualidad.

Por otro lado, el trabajo realizado por Ledesma *et al.* (2010) resalta la importancia del incrementalismo especialmente en relación con el presupuesto. Los investigadores analizaron empíricamente las diversas teorías presupuestarias (el incrementalismo, la anarquía organizada, racional), en los programas de gasto social, prestando especial atención a la utilidad de la información financiera en la toma de decisiones. La muestra analizada correspondió a un conjunto de ayuntamientos españoles en el periodo 2000-2004, concluyendo que la asignación presupuestaria del gasto social municipal no sigue un trayecto aleatorio y se rechazan los planteamientos del modelo anárquico. Por el contrario, sí tiene significación el incrementalismo conjuntamente con las variables de información financiera.

Modelo del Cesto o Bote de Basura: Este modelo es utilizado en el sector de la administración privada. Se puede presentar inconvenientes al extrapolarlo al sector público, pero en algunas circunstancias sin embargo puede presentar alguna utilidad. Cohen *et al.* (1972), proponen un modelo de simulación para aquellas organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una fluida participación. Los autores ubican la aplicabilidad de este modelo de toma de decisiones en organizaciones como las universidades. Páramo (2004) respecto a este modelo denominado de “bote de basura” afirma que: los autores lo propusieron como una alternativa al de racionalidad limitada para hacer una descripción del proceso de toma de decisiones, que incluye el elemento de temporalidad. Ellos identifican ocho propiedades principales en el proceso decisorio:

- a. La resolución de problemas obedece a un “estilo” para tomar decisiones que no es el estilo más común.
- b. El proceso es bastante minucioso y generalmente muy sensible a las variaciones.
- c. La presentación típica del modelo marca la tendencia de los hacedores de las decisiones a tratar, entre ellos, los problemas a través de elecciones.
- d. Hay interconexiones importantes entre los tres aspectos clave de la eficiencia de los procesos de decisión: El primero se refiere a la cantidad de tiempo que los problemas no resueltos permanecen activamente atados a situaciones de decisión. El problema de la actividad es una medida áspera que afecta el potencial de las decisiones conflictivas en la organización. El segundo aspecto es el problema latente, es decir, la cantidad de tiempo que los problemas llevan activos, sin estar ligados a las decisiones. El tercero es el tiempo de decisión; la persistencia de elecciones.
- e. El proceso es frecuentemente interactivo, aunque algunos fenómenos asociados con este modelo son regulares y fluyen a través de casi todos y cada uno de los casos.
- f. Los problemas importantes o los que aparecen primero son la prioridad a resolver.
- g. Las elecciones sirven menos para resolver problemas importantes que para tomar decisiones menores. La toma de decisiones relevantes se hace al vuelo; las decisiones que no son importantes se toman por resolución. Estas diferencias se observan bajo la secuencia de decisiones centrales, pero es más evidente cuando las decisiones importantes aparecen relativamente temprano.
- h. Las decisiones de importancia intermedia siempre se toman.

Existe una gran variedad de análisis al rededor del modelo propuesto por Cohen y Olsen. En el contexto latinoamericano, el estudio realizado por Páramo (2008) concluye diciendo: “Lo que este modelo aporta es el concepto de temporalidad y destaca que las soluciones no son diseñadas para resolver problemas particulares, sino por el contrario,

toda organización tiene disponible permanentemente un abanico de soluciones que “flota” en sus instancias decisorias. De tal manera que algunos problemas son resueltos, otros sólo parcialmente y otros no, por lo que vuelven a un tiempo de espera hasta que se encuentra la solución más adecuada”.

El Modelo del Caos Organizado: Parece una paradoja hablar del modelo del caos organizado ya que parecen conceptos contrarios, pero el caos planteado es diferente al desorden que queda por ejemplo después de un desastre inesperado. En este modelo “Caos” no significa desorden ni comportamiento aleatorio, son sistemas complejos ‘no lineales’, que tienen entre otras propiedades, un comportamiento ordenado y razonable, bajo un disfraz lleno de opuestos y un ‘aparente’ desorden. Por ejemplo, las organizaciones y la economía, son sistemas complejos y caóticos” (Piorum, 2005). Medina y Espinosa (1995) en relación con la Teoría del Caos y la toma de decisiones afirman que:

La teoría del caos en la toma de decisiones se orienta al establecimiento e interpretación de diversos fenómenos económico-sociales con la pretenciosa finalidad de entender y predecir a través de modelos matemáticos los escenarios posibles en función de ciertos valores de las variables que intervienen en el fenómeno. El uso más difundido se encuentra en los ámbitos económico y financiero.

2.2 Marco institucional

2.2.1 El presupuesto público

Generalmente se define un presupuesto como una previsión de gastos e ingresos para un determinado tiempo. En el contexto público la elaboración del presupuesto está acorde a la organización del estado, es así como interviene tanto el poder ejecutivo como el legislativo, y dependiendo de la organización del país cada uno tiene asignado unos roles, por ejemplo el legislativo puede tener iniciativa presupuestal y gasto, y puede autorizar el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que el ejecutivo puede

incurrir en un determinado período anual (Asap, 2015). En otros países los legislativos no tiene capacidad de determinar el monto, solo es potestad del poder ejecutivo, pero el legislativo si tiene la posibilidad de controlar la distribución de las asignaciones presupuestales.

Se define en Colombia el Presupuesto General de la Nación como: “una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios” (Rentería y Echeverry, 2006). Adicionalmente un presupuesto público puede tener un ámbito territorial, es decir puede ser de carácter nacional o pueden ser de un territorio específico. Este último algunos autores lo catalogan como: “una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos territoriales, a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno y a los planes de desarrollo, y en fin para poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios (Rodríguez, 2008). Enfatizando, el papel que juega el presupuesto, Cárdenas *et al.* (2007) afirman que:

Quizás lo más significativo del proceso presupuestal es que sus resultados tienen implicaciones sobre todos los miembros de una sociedad. Si el presupuesto representa las principales necesidades de la población, tanto a nivel individual como regional y sectorial, puede convertirse en un instrumento de equidad. Si cumple los objetivos de estabilidad y consistencia macroeconómica, hará posible que las finanzas públicas sean sostenibles en el largo plazo. Si además tiene la capacidad de adaptarse a las condiciones que le impone el ciclo económico, puede servir como instrumento de estabilización de la economía. Por último, si asigna los recursos a las actividades de mayor rendimiento y asegura su ejecución a través de mecanismos idóneos, se convierte en una herramienta de eficiencia económica.

Dimensiones del Presupuesto: En cuanto al presupuesto público, este es un elemento clave de la gestión pública. Tiene según Cornejo (2006) cuatro dimensiones:

- a. *Política*: la iniciativa para formular el Presupuesto del Sector Público normalmente radica en el Gobierno o poder ejecutivo. “Esto implica que el partido político o la coalición de partidos políticos en el Gobierno reflejará en su propuesta de presupuesto su respectivo programa de gobierno, sus políticas públicas y sus programas de implementación. Sin embargo, la aprobación de dicho presupuesto requiere de la participación del Poder Legislativo, lo que introduce un equilibrio entre las fuerzas que participan en los poderes del Estado en un régimen democrático.” (Cornejo, 2006).
- b. *Económica*: Lleva a la asignación de recursos. Los enfoques económicos se centran en analizar cómo el presupuesto y su composición afectan la función de bienestar de la sociedad. (Petrei, 1997; citado por Cornejo, 2006).
- c. *Jurídica*: Tiene dos aspectos: “El primero, el presupuesto del sector público es una ley (Sanz, 2001; citado por Cornejo, 2006). Ello implica que parte de la discusión presupuestaria se realiza en el parlamento, donde las distintas fuerzas políticas tienen un espacio institucional para el análisis. El segundo destaca la importancia de un marco jurídico sólido para enmarcar el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario”. (En Colombia existe el estatuto orgánico del presupuesto).
- d. *Gestión*: En gestión pública el presupuesto es un aspecto fundamental. Cualquier organismo público necesita de recursos financieros para realizar sus tareas. El presupuesto no solo es el instrumento por el cual se establece la estimación de los recursos financieros con que contará un organismo para un periodo dado, también establece las áreas o ámbitos a que se destinan dichos recursos. Es por esto que el presupuesto recorre todos los componentes de la gestión pública.

Técnicas del Presupuesto: Ante la necesidad apremiante por parte de los gobiernos de organizar el presupuesto para hacer más efectivo el gasto público, ha llevado a que las técnicas de elaboración presupuestaria se hayan refinado. Al respecto explican Shafritz & Hyde (1999) que:

La técnica del presupuesto ha evolucionado de un sentido de control negativo a positivo y de un carácter neutral al reconocimiento de su naturaleza política. En el periodo comprendido, su desarrollo pasó por diferentes etapas: el presupuesto por objeto del gasto, tradicional y orientado al control; el presupuesto funcional, de desempeño o programático con propósitos de dirección; el presupuesto por programas PPBS, destinado a la planeación económica; la administración por objetivos MBO, que enfatiza la descentralización presupuestal; y el presupuesto base cero ZBB, que resalta la jerarquización de prioridades. Se pasó así, de concebir al presupuesto como un medio de asegurar que el dinero se gastara conforme a lo aprobado, a considerarlo una herramienta de planeación y evaluación. En todas estas etapas, encontrar y desarrollar métodos de análisis y medición de los efectos de las políticas y programas gubernamentales, fue una preocupación constante.

De las diferentes técnicas del presupuesto que los países han ido utilizando a lo largo de los años, las más usuales según Guerrero & Patrón (2001), son:

- a. Presupuesto Base-Cero.** Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas.
- b. Presupuesto Incremental.** Supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior, y que el programa en cuestión debe

mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las agencias hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta a la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes. El cálculo presupuestal toma como base el presupuesto del año anterior, y a partir de este se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema se destinan asignaciones inerciales cada periodo fiscal, donde la posibilidad de incorporar nuevos programas es prácticamente nula¹⁴.

- c. Presupuesto por Desempeño.** Se basa en periodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación y evaluación de recursos es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.
- d. Presupuesto por Análisis Costo-Beneficio.** Otro sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente se subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.
- e. Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación.** El sistema de planeación, programación y presupuestación, supone que una agencia

14 Explica Cornejo (2006) que uno de los aportes más importantes en el estudio sobre el presupuesto y la característica incremental fue el hecho por Wildavsky. En su obra *The Politics of the Budgetary Process* (1964), Aaron Wildavsky explica las pautas de cambio observadas en los presupuestos donde se evidenció que estos aumentaban en forma estable y previsible. El autor observó una tendencia marcada del poder legislativo a asignar los mismos *incrementos* porcentuales al Presupuesto de un organismo público año tras año. Explica que de este modo, los legisladores pueden minimizar sus costos de toma de decisiones y concentrarse en los casos más importantes y excepcionales y no en las decisiones más ordinarias. Dos factores fundamentales del proceso presupuestario operan a favor de los resultados incrementales. El primero es la gran magnitud del proceso mismo. El presupuesto público típico involucra tomar decisiones que asignan un porcentaje importante de los recursos de la economía. Las decisiones deben tomarse en un tiempo relativamente breve, bajo gran presión política. Por consiguiente, se observa una marcada tendencia a aceptar la distribución existente de los gastos como algo dado, concentrándose, en las desviaciones de las pautas existentes. Muchas veces, tampoco se dispone del equipo analítico requerido para una revisión completa anual del presupuesto. La segunda característica del proceso presupuestario que ayuda a producir soluciones incrementales es la naturaleza secuencial y repetitiva de la presupuestación, donde los actores que participan en el proceso permanecen por periodos superiores a la vigencia del presupuesto, lo que les permite generar estrategias de mediano plazo.

gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.

Ciclo Presupuestario: Al estudiar los ciclos presupuestarios se evidencia que en casi todos los países con democracias se sigue casi el mismo modelo, con algunas pequeñas variaciones. Según Cornejo (2006), el ciclo presupuestario generalmente tiene cuatro etapas:

- a. *La formulación inicial del Presupuesto* ocurre casi exclusivamente dentro del poder ejecutivo o el Gobierno, no obstante, puede incluir a varios actores dentro de éste.
- b. *Aprobación del presupuesto:* Generalmente es la etapa que recibe mayor atención pública y durante la cual la información presupuestaria está disponible más ampliamente. Idealmente, el Legislativo tiene los recursos y el tiempo de revisar y hacer modificaciones a la propuesta del Ejecutivo. Muchas legislaturas enfrentan limitaciones serias debido a la falta de personal y de experiencia presupuestaria. "Para la discusión del presupuesto en varios países se utilizan metodologías diferentes, en todo caso parece conveniente en el trámite de decisión y aprobación un sistema que junto con resguardar los deseos de la opinión pública y los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que la poste desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación" (Martner, 2004).
- c. *La implementación o ejecución del Presupuesto:* el Gobierno ejerce los recursos públicos especificados en la ley.
- d. *Auditoría y Evaluación*

▪ **El Rol de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Ciclo Presupuestario, Algunas Investigaciones para Iberoamérica Y Colombia**

El proceso presupuestario es uno de los elementos de la gestión estatal para el cual las constituciones asignan funciones distintas a los poderes ejecutivo y legislativo. Rodríguez & Bonvecchi (2004) explican que las constituciones de América Latina tienen regímenes políticos presidenciales: con separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, presidentes y legisladores elegidos por separado, con mandatos fijos y atribuciones diferenciales para cada poder.

- a. *Roles y funciones del poder ejecutivo:* Sostienen Rodríguez y Bonvecchi (2004) que al Poder Ejecutivo corresponde, en América Latina, la iniciativa presupuestaria, la planificación de los recursos y gastos del Estado para cada ejercicio fiscal y su formulación y presentación en un proyecto de ley al Congreso. También le cabe la potestad de ejercer un veto total sobre las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, con algunas excepciones. El Poder Ejecutivo también suele contar con atribuciones para modificar el presupuesto luego de su sanción por el Legislativo. Estas atribuciones pueden tomar diferentes formas.
- b. *Roles y funciones del poder legislativo:* El Poder Legislativo en América Latina típicamente es quien estudia el presupuesto presentado por el ejecutivo y lo aprueba convirtiéndolo en ley. Además dicen Rodríguez & Bonvecchi (2004) que posee la capacidad de modificar el Presupuesto elaborado por el Ejecutivo y de insistir, con mayorías calificadas, en su sanción original del mismo ante un veto presidencial. La potestad de insistencia no la tienen algunos países. La capacidad de modificar el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo es generalizada, pero sus alcances difieren de un país a otro.

Las constituciones o la legislación presupuestaria suelen prever lo que ha de ocurrir en caso que el Poder Legislativo no trate o no apruebe el proyecto de presupuesto del

Ejecutivo. Las alternativas en este supuesto son, típicamente, cuatro: que se utilice el presupuesto del año anterior, que se dé por aprobado el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, que el Ejecutivo deba presentar un nuevo proyecto o que ningún gasto pueda realizarse. Algunas constituciones asignan al Poder Legislativo capacidad de intervención en el proceso de ejecución presupuestaria. Típicamente, ello ocurre respecto del control de la ejecución.

Aunque cada uno de los poderes tiene especificadas sus funciones y el poder legislativo tiene un rol central en el proceso del presupuesto, hay acuerdo en que en todo el proceso presupuestario, prima el poder ejecutivo, “aunque la aprobación del presupuesto corra por parte del congreso, tanto a nivel macro presupuestario como a nivel micro se ha pretendido reforzar la posición dominante del Ministerio de Hacienda a lo largo de todo el proceso presupuestario” (Zapico-Geoñi, 1993). Para reafirmar lo anteriormente explicado, en el caso colombiano explica Ayala (2001) que:

Durante las fases de *discusión e implementación* del presupuesto en el Congreso, el sistema presupuestal colombiano sí asigna un papel prominente y decisivo al Ministro de Hacienda. El Ministro de Hacienda es el único medio de comunicación del Gobierno con el Congreso en estas materias. Las comisiones del Congreso solo pueden proponer modificaciones a partidas de gastos con autorización escrita del Ministro, con algunas excepciones y sólo para reducirlas, así como tampoco puede ejercer iniciativa autónoma en materia de aumento de ingresos. Durante la ejecución del presupuesto, sólo el Ministro de Hacienda puede proponer adiciones al Congreso, y hasta puede reducir o retrasar la ejecución de apropiaciones, si los ingresos han caído o para restablecer la coherencia macroeconómica.

Y en lo relacionado a la interacción legislativo-Ejecutivo afirma Alesina (2001): “a menudo existe tensión entre las dos instituciones, el legislativo ha fallado muchas veces en ser un canal de representación del pueblo y un control sobre el poder ejecutivo. Como un resultado del pobre funcionamiento del legislativo, el ejecutivo ha disfrutado de una enorme discreción y a menudo ha pasado por encima del legislativo, lo anterior se puede hacer extensivo a la aprobación del presupuesto”. Por ello “el ejecutivo unilateralmente debe establecer la magnitud global máxima del gasto y del déficit, y limitar las

prerrogativas del Congreso para modificar el presupuesto” (Alesina, 1997; citado por Giraldo, 2009). En relación a esto, Giraldo (2009) afirma que las características planteadas por Alesina riñen con la teoría del proceso presupuestal ya que: “en teoría el proceso de asignación de las partidas presupuestales es político, porque supone una negociación entre diferentes grupos sociales, que pujan por el reparto de los recursos, así como por la participación en la financiación del Estado mediante impuestos”.

Una investigación realizada en Argentina por Uña (2005), concluye que: “en la aprobación de la Ley de Presupuesto y el control de su ejecución, el rol del Congreso se encuentra debilitado, siendo su fortalecimiento indispensable para lograr el desarrollo de mecanismos de asignación de los fondos públicos que contemplen la solvencia fiscal, pero que a su vez resulten transparentes y promuevan la adopción de políticas que reflejen las prioridades de la sociedad”. Una explicación de esta situación la formulan Rodríguez y Bonvecchi (2004), en la naturaleza del sistema electoral por partidos, característico de muchas democracias donde la baja tasa de reelección en el Poder Legislativo, tiende a debilitar la construcción de capacidades efectivas –tanto institucionales como individuales– para afrontar la discusión presupuestaria. A pesar de esta división de funciones entre poder ejecutivo y legislativo y de la primacía del uno sobre el otro, dice Gómez (2008):

Debe existir una estrecha relación entre los dos poderes. Cuando los miembros del ejecutivo y el legislativo pertenecen al mismo partido político, existe una alta probabilidad de que las políticas propuestas por el primero sean respaldadas por el segundo. De no ser así, esta situación puede revertirse, y pondría en serios aprietos al gobierno de turno para poder llevar a cabo sus metas iniciales. La estrecha relación existente entre los poderes ejecutivo y el legislativo colombianos para tomar decisiones en materia fiscal, hace que las elecciones legislativas (Senado y Cámara) tomen un papel muy importante dentro de la determinación de ciclos presupuestales y a su vez, puedan ejercer gran incidencia en la distribución del ingreso.

Existen otras investigaciones de carácter un poco más empírico sobre el presupuesto público, en donde se aborda la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Cárdenas *et al.*

(2007) concluyen que la menor variación del proceso presupuestario para Colombia se da en el Legislativo. Las investigaciones de Echeverry *et al.* (2004) y Junguito *et al.* (2006) abortan temas históricos, legales de rigideces y de inflexibilidades para el caso presupuestario colombiano, las cuales coinciden en parte con el periodo de estudio de esta investigación. Para el caso Argentino se tienen los trabajos de: Abuelafia *et al.* (2010), Rodríguez y Bonvecchi (2004) y Bercoff y Nougués (2013). Para España, la investigación de Ledesma *et al.* (2010), analiza empíricamente las diversas teorías presupuestarias (incrementalismo, anarquía organizada y racional) en los programas de gasto social, prestando especial atención a la utilidad de la información financiera en la toma de decisiones. La muestra analizada correspondió a un conjunto de ayuntamientos españoles en el periodo 2000-2004, concluyendo que la asignación presupuestaria del gasto social municipal no sigue un trayecto aleatorio y se rechazan los planteamientos del modelo anárquico. Por el contrario, sí tiene significación el incrementalismo conjuntamente con las variables de información financiera.

- **Estructura formal del proceso decisorio sobre el proyecto del presupuesto general de la nación.**

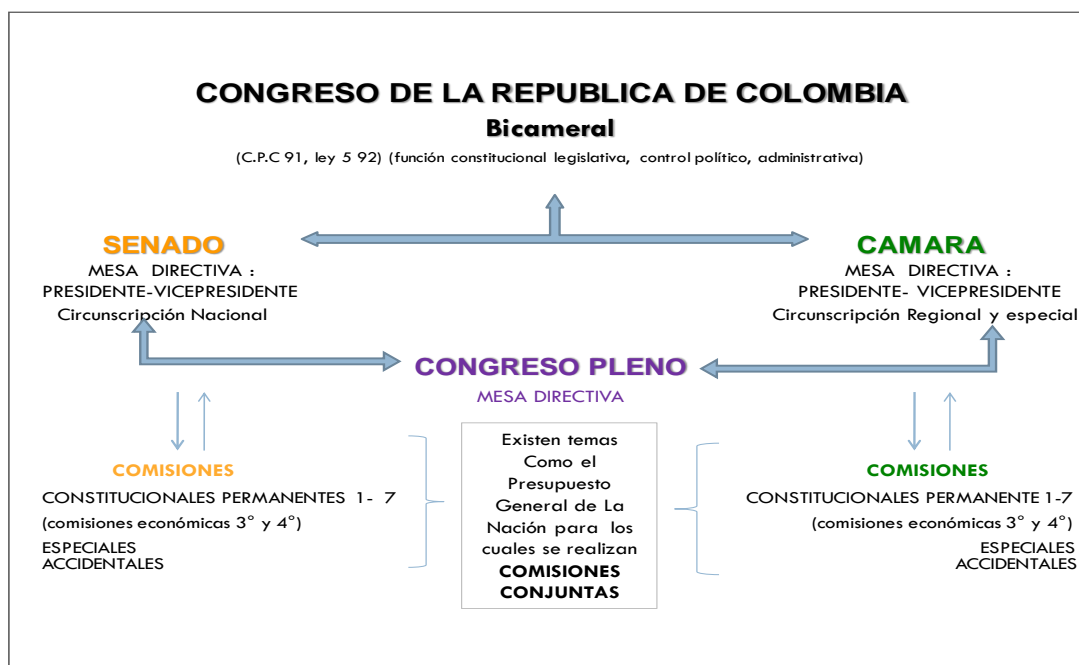
En esta parte se presenta una breve descripción de la estructura y del funcionamiento formal de las instituciones que participan en el proceso de aprobación del proyecto de presupuesto. Las normas formales se presentan acorde a lo designado por la constitución y las leyes, explicando en forma sucinta la organización del Congreso y sus comisiones, pero sin profundizar en todo el funcionamiento del legislativo, solo se tratarán los aspectos estrictamente relacionados con el tema objeto de esta investigación.

El presidente de Colombia es jefe de estado y jefe de gobierno con un Estado estructurado para su funcionamiento en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (Constitución Política de Colombia CPC, Arts. 13).

El Congreso de la República hace parte del poder legislativo y sus funciones son: reformar la constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El congreso de la república es bicameral, integrado por el senado (elegido por circunscripción nacional) y la cámara de representantes (elegida por circunscripción regional, CPC Arts. 114). Los miembros del congreso son elegidos democráticamente por un periodo de 4 años (CPC, Arts. 132, 133,139) y coincide con la elección del presidente de la república.

EL Congreso, como cualquier otra institución, para poder cumplir con las tareas que le corresponden se ha organizado internamente y ha creado una estructura. Dentro de ella se pueden encontrar diferentes órganos con funciones especiales (Cámara de Representantes, 2010). A la reunión conjunta de los senadores y representantes en un mismo lugar se le denomina Congreso Pleno. Antes de reunirse el congreso en pleno, los parlamentarios deben reunirse en comités para estudiar y discutir a profundidad los proyectos de ley sobre temas específicos. A estos grupos de estudio y decisión se les llama comisiones, los cuales están integrados por congresistas de diferentes partidos políticos. Las comisiones son de cuatro tipos: legales, especiales, accidentales y constitucionales permanentes (Cámara de representantes, 2010). En las comisiones permanentes se encuentran las económicas terceras y cuartas del Senado y de la Cámara. Cada comisión tiene una mesa directiva que se renueva cada año. En el Gráfico 2.1 se puede observar una síntesis de los órganos del Congreso.

Figura 2-1: Estructura del Congreso de la República.

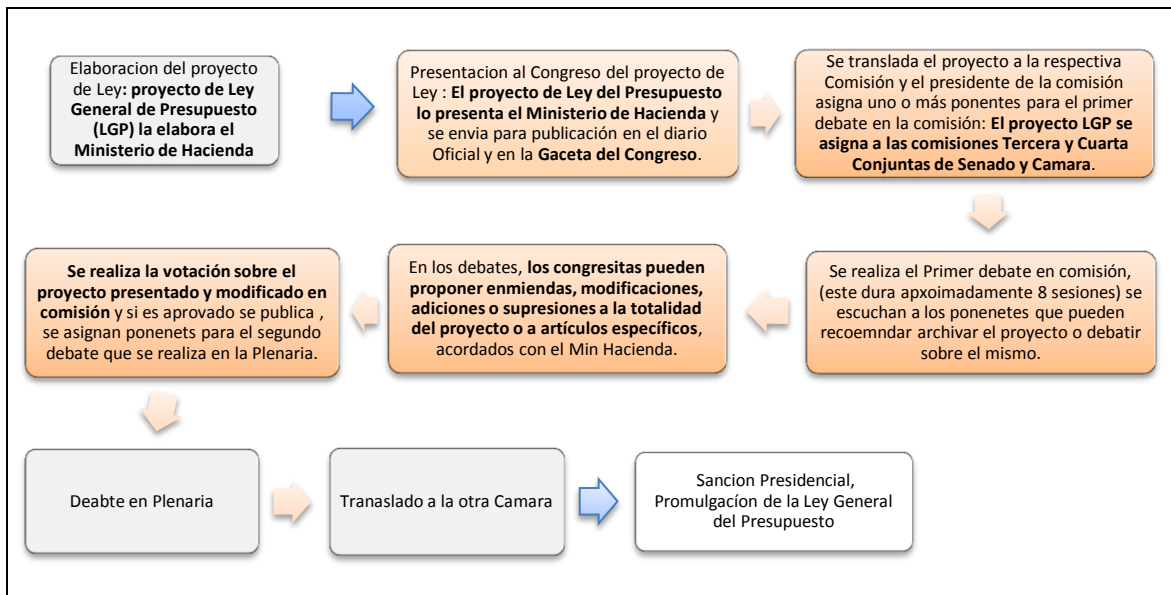


Los proyectos de ley presentados en el Congreso deben ser discutidos y aprobados en primer debate en cada comisión permanente respectiva y en segundo debate en cada cámara en pleno. Las leyes pueden ser presentadas por iniciativa de los congresistas, pero en el caso del presupuesto ellos no tienen iniciativa legislativa para formularlo, por lo tanto, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno únicamente sobre la asignación de los recursos pero no sobre el monto total del presupuesto, y según el artículo 62 del estatuto orgánico del Presupuesto, estos cambios deben tener el concepto previo y favorable del Ministro de Hacienda.

Cada año el gobierno por intermedio del Ministro de Hacienda debe presentar un proyecto de ley sobre el Presupuesto General de la Nación ante el Congreso de la República. En el congreso el proyecto se discute y modifica conjuntamente por las Comisiones Económicas de senado y cámara. Una vez se ha modificado el proyecto, las comisiones económicas votan la aprobación del proyecto presentado por el Gobierno y

reformado en las Comisiones Económicas Conjuntas. El proyecto aprobado en comisión se envía para ser debatido en la plenaria de senado y cámara. Dado que esta investigación se centra en el proceso de toma de decisiones sobre el Presupuesto General de la Nación por parte de la Comisión Económica Conjunta, sólo se centrara en las decisiones tomadas hasta dicha comisión. En el gráfico 2.2 se muestra una síntesis del proceso de la Ley General del Presupuesto de la Nación, los cuadros rosados del gráfico dan cuenta del proceso surtido en las Comisiones.

Figura 2-2: Proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto general de la nacion en el congreso de la republica



3. Capítulo 3, Metodología de la Investigación

El método y tipo de la presente investigación son:

- **Método de investigación:** Cuantitativo y cualitativo
- **Tipo de investigación:** Analítica, longitudinal, retrospectivo.

3.1 Recolección de información

La información para esta investigación se tomó de diversos documentos y distintas fuentes, para tener un set de datos, lo más completo posible, sobre el proceso decisional del proyecto del Presupuesto General de la Nación en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la Republica de Colombia. En relación con el concepto de dato es importante mencionar lo definido por Bardach (2008):

Los “*datos*” son hechos o debiera decir representaciones de hechos acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también puede ser más que eso, los datos también pueden ser hechos. Los “*conocimientos*” son los datos que tienen significado, pues pueden clarificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La “*información*” es el conocimiento que afecta a las creencias existentes importante sobre características significativas del problema que se está estudiando y cómo puede ser resuelto o mitigado.

Recolección de los datos según contexto, las fuentes y la temporalidad

Contexto: Se recolectó la información en el contexto habitual donde se debaten las leyes y donde se prepara el presupuesto, o sea en el Congreso de la República de

Colombia: Archivos de la Secretaria de Comisión Cuarta, en la Hemeroteca y en la página Web del Congreso y en el archivo documental del Ministerio de Hacienda.

Temporalidad: Los datos que se recolectarán son de eventos pasados, en este caso sobre la aprobación de la ley del Presupuesto General de la Nación de los periodos comprendidos entre los años 2002 y el 2009.

Las fuentes: Son documentales primarias:

- a. *Actas de los debates y las votaciones de las comisiones económicas conjuntas sobre el proyecto del presupuesto general de la nación presentado por el gobierno nacional:* Los documentos utilizados son transcripciones literales de las grabaciones de los debates y las votaciones realizados en las Comisiones Económicas Conjuntas sobre el proyecto de Presupuesto General de la Nación para los 8 años de estudio, los cuales se encuentran registrados en 2191 folios. Algunas de estas actas se obtuvieron de la “Gaceta del Congreso” y otras directamente en la Secretaria de la Comisión Cuarta de la Cámara. En el anexo E se muestra una relación detallada de estas.
- b. *Series documentales del ministerio de hacienda:* De estos archivos se obtuvieron documentos que registran información relacionada con el proceso decisonal del presupuesto, como proposiciones modificatorias firmadas por los congresistas y cartas de modificación al presupuesto e información sobre ponentes. Esta información se encuentra registrada en 8.749 folios. En el anexo E se muestra una relación detallada de estas.
- c. *Articulado del proyecto general del presupuesto propuesto por el gobierno, y el aprobado en comisión.* En estos articulados se registra el monto total del presupuesto y la asignación para cada entidad registrada en el presupuesto, los cuales se encuentran publicados en la “Gaceta del Congreso”, representando para los 8 años de estudio.
- d. *Hojas de vida de los congresistas miembros de las comisiones económicas:* Se buscó la información básica sobre el nivel y área de formación académica, región de procedencia y partido político al cual representa. Esta información se

obtuvo del portal Congreso Visible, las páginas web de los diferentes partidos políticos y de la página web de la registraduría Nacional.

3.1.2 Tipo y organización de la información

La información básica recolectada sobre el proceso de toma de decisiones frente al Presupuesto General de la Nación en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso se puede clasificar en dos grandes tipos: cualitativa y cuantitativa. La información de tipo cualitativo se sistematizó en dos bases, donde aparecen los siguientes datos:

- a. Primera base: Contiene las características sociodemográficas y del ambiente político de cada uno de los congresistas: sexo, fecha de nacimiento, nivel educativo, profesión, región, comisión a la cual pertenece, partido político, si es reemplazante o titular, entre otras. Adicional para cada congresista se tuvo en cuenta su posición al interior de la comisión si era presidente o vicepresidente de estas.
- b. Segunda base: Se creó una clasificación para distinguir el tipo de intervenciones en las sesiones de las Comisiones Económicas: Debate, crítica, posición a favor del gobierno, comentarios, constancia, pregunta, petición, proposición, réplica, protesta, citación, y moción de censura u orden. En el capítulo tres se explicará a profundidad cada una de estas categorías. También se identifica el tiempo contexto en el que se debate este presupuesto, como la etapa del periodo de Gobierno (principio, medio, fin). Describe los resultados de las votaciones en Comisiones Económicas, sobre el proyecto de Presupuesto General de la Nación presentado por el Gobierno y modificado en la Comisión.

La información de tipo cuantitativo refiere al presupuesto asignado a cada una de las entidades designadas en el articulado del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación. La información encontrada fue digitada en una base, donde se transcribió el presupuesto asignado a cada entidad para cada una de las tres etapas del proceso decisorio sobre el presupuesto en el Congreso de la República: el Proyecto Inicial presentado por el Ministerio de Hacienda, el Proyecto presupuestal modificado, y el

aprobado en Comisión. Posteriormente se realizó la respectiva validación¹⁵ de la transcripción de los datos. Para cada año se registra en el articulado del Proyecto de Presupuesto en promedio 144 entidades y en cada una, tres tipos de presupuestos: funcionamiento, de servicio a la deuda y de inversión. Al hacer la revisión de los datos se encontró que para cada año, existen variaciones en las entidades que se registran en el articulado, ya que algunas de estas se liquidan o fusionan. En total se transcribieron 17.808 registros con esta información.

3.2 Tratamiento de la Información

El análisis de información cualitativa se realizó en primera instancia a través de una evidencia narrativa basada en las intervenciones de los parlamentarios en las sesiones conjuntas, con el propósito de ilustrar situaciones del proceso decisorio, que no pueden develarse a través de análisis estadísticos clásicos, y que son muy importantes para entender dicho proceso. La evidencia narrativa y los análisis estadísticos se complementan entre sí, para dar una buena visión de lo que sucede en el proceso decisorio del Presupuesto General de la Nación. Los análisis estadísticos comienzan en primera instancia con análisis descriptivos univariados, en segunda instancia se aplican métodos estadísticos multivariados e inferenciales para analizar las preferencias de los congresistas miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas registradas en los debates sobre el proyecto del Presupuesto General de la Nación. Un primer tipo de análisis de tipo multivariado usa las técnicas de análisis textual, para describir las intervenciones tratando de establecer asociaciones entre el tipo del lenguaje usado en los debates y algunas variables categóricas tales como el área de formación o el partido político. Otro modelo que se aplica es el longitudinal para la cuantificación de los

¹⁵ La primera revisión para corroborar que los datos estuviesen bien transcritos consistió en hacer sumatorias de cada uno de los presupuestos de funcionamiento, deuda e inversión de cada entidad y una vez totalizadas, se sumaron el total del presupuesto de todas las entidades; esta operación debería dar el valor del total del presupuesto de cada año. En caso que el valor transcrito no fuese igual al valor original registrado en la gaceta se procedía nuevamente a revisar todos los valores de esa etapa hasta encontrar el error y corregirlo. Posteriormente una vez realizada esa primera validación, se optó por realizar un diseño muestral básico, con una muestra aleatoria simple, para tomar una muestra representativa y estimar la proporción de errores en la transcripción de los datos, se optó por realizar un diseño básico con una muestra aleatoria simple.

discursos. Las dos metodologías se complementan entre sí y permiten establecer probabilísticamente las asociaciones detectadas con el análisis descriptivo.

3.2.1. Análisis descriptivo

Con el análisis descriptivo univariado se estableció un panorama general del proceso decisorio en las Comisiones Económicas Conjuntas, comenzando a detectar potenciales asociaciones entre las características de los parlamentarios (nivel educativo, posición al interior de la comisión, partido político) y sus intervenciones en los debates, permitiendo develar si sus decisiones sobre la aprobación del presupuesto están condicionadas por las características en mención, y poder decidir sobre el propósito del estudio.

Para observar si se encontraban cambios al interior del articulado del presupuesto respecto a cada una de las entidades entre lo propuesto por el Ejecutivo y lo aprobado en Comisiones Económicas, se optó por tomar la variación en el presupuesto del Proyecto Inicial respecto al presupuesto en el Proyecto Aprobado en Comisión con la siguiente medida:

$$\Delta P_j = \frac{C_j - I_j}{I_j} \times 100\%$$

donde P_j , es la variación en el presupuesto de la entidad j , C_j es el presupuesto asignado en el Proyecto Aprobado en Comisión, e I_j es el presupuesto asignado en el Proyecto Inicial para la entidad j . Con esta medida se busca mostrar el porcentaje de variación en el presupuesto en una entidad determinada. Estas variaciones se calcularon para cada entidad en todos los años y en cada uno de los tres tipos de presupuestos: funcionamiento, inversión y deuda.

3.2.2 Análisis de datos textuales

En la realización de esta investigación se recopiló información textual (opiniones sobre el presupuesto), que requiere un tratamiento especial con técnicas estadísticas que permitan su análisis adecuado, para indagar a través del lenguaje utilizado en las intervenciones, si hay asociaciones entre las características de los parlamentarios, y las preferencias hacia el proceso decisorio del Presupuesto General de la Nación. Es

importante aclarar que este método de análisis de datos textuales, como lo señala Bholat D *et al.* (2015) se ha aplicado a otras ciencias sociales como la psicología, la sociología y la ciencia política y solo recientemente ha sido utilizado en economía, especialmente para hacer análisis sobre las decisiones de política monetaria aplicándolo sobre documentos de las reuniones decisorias de la Reserva Federal de Estados Unidos y de algunos bancos centrales europeos. Muestra de este tipo de trabajos son los artículos de: Jong y Monitz (2011), Schonhardt-Bailey (2012), Sadique *et al.* (2013), Hansen *et al.* (2014), Fulmer (2014) y Bennani y Farvaque (2014). Otros trabajos donde se involucra la técnica de análisis de datos textuales para relacionar variables económicas como los niveles agregados de actividad y los “stock” de precios con las expresiones de opiniones en la prensa, son los de Aromí (2014b), Aase (2011) y Vakeel y Dey (2014). Sobre política fiscal para el análisis de la toma de decisiones en comisiones encargadas de áreas como presupuestos u otros tópicos fiscales, no se han encontrado trabajos empíricos que apliquen este método estadístico.

Al igual que muchas metodologías estadísticas de modelación, con el análisis textual se puede satisfacer el propósito de establecer pronósticos de comportamiento y asociación entre variables. Para el caso del presente trabajo, 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 del proyecto de presupuesto, y un segundo propósito sería el de detectar 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 de presupuesto. Para dar cumplimiento a los objetivos del presente trabajo, sólo interesa el segundo propósito, y para ello, la escuela francesa del análisis de datos textuales proporciona una buena alternativa de aplicación. A continuación se presentan elementos importantes de esta técnica, tomadas en gran parte de Montenegro y Pardo (1996) y de Pardo *et al.* (2012).

El análisis estadístico de textos es una herramienta interdisciplinar integrada por: la estadística, la lingüística, la informática y la investigación documental (Aromí, 2014a). En líneas generales las técnicas empleadas para el análisis textual se identifican con procedimientos léxicométricos orientados a lematizar el contenido, contar las ocurrencias

de uso de las unidades léxicas (generalmente palabras), y después operar con algún tipo de tratamiento estadístico, los recuentos para establecer relaciones entre unidades (Lebart, Salem y Bécue, 2000). Aunque las primeras aplicaciones fueron desarrolladas por Benzécri en 1976, fueron Lebart y Salem (1994) quienes dan el nombre de estadística textual al estudio de textos con la ayuda de métodos estadísticos, complementados con el pre-tratamiento de los textos y algunas herramientas clásicas de los análisis lexicométricos (Montenegro y Pardo, 1996). Un aporte importante fue dado por Mónica Bécue en 1989, quien desarrolla un paquete informático para tratamiento de datos textuales llamado el SPAD-T. Otro software importante que es de carácter libre es el Dtm-Vic, desarrollado por Lebart.

La escuela francesa del análisis de datos textuales aplica los métodos de correspondencias y de la clasificación automática sobre tablas creadas a partir de los datos textuales. El principio fundamental es el análisis a través de la comparación, por ejemplo en el caso que ocupa a esta investigación, se compara el lenguaje de miembros del gobierno frente al de los integrantes de las comisiones económicas del congreso. Con la utilización de estos métodos no se trata de saber qué dicen los individuos, sino de saber si dicen lo mismo (Bécue, 1991). La comparación permite llegar eventualmente a clasificar a los individuos o los textos en clases homogéneas en cuanto al vocabulario empleado.

La palabra es la unidad estadística básica que se utiliza en la estadística textual propuesta por Lebart y Salem (1994), es la unidad mínima en la que se puede descomponer un texto. En análisis textual la representación escrita de una palabra también es referida como *forma gráfica*, o sucesión de caracteres definidos entre dos delimitadores (espacio, punto, coma, etc.). A la sucesión de ocurrencias de palabras y de delimitadores se le denomina corpus, y a cada presencia de una palabra en un corpus se le denomina ocurrencia, y al número de ocurrencias en un corpus se le denomina tamaño del corpus. Para este trabajo se aplicó el método propuesto por Lebart y Salem (1994).

Para un análisis estadístico apropiado es necesario aplicar a los textos una serie de criterios que permitan uniformar el lenguaje. Por ejemplo en las actas del congreso, las palabras “parlamentario” y “congresista” son usadas a veces con la misma acepción pero en los análisis aparecerán como formas gráficas diferentes y podrían en ciertas circunstancias modificar sustancialmente los resultados. Así pues, la etapa inicial requiere la preparación de los textos, que consiste fundamentalmente en revisar los

tiempos verbales, juntar algunas palabras para que figuren como unidades semánticas, sustituir los pronombres por el nombre al que representan e igualar los términos con distintas acepciones para que puedan ser identificados similarmente durante el análisis. En este tipo de investigación las citadas modificaciones son de carácter formal y, en ningún caso suponen cambios sustanciales que alteren el contenido del texto. Las siguientes son sugerencias para adaptar un texto y ser analizado apropiadamente:

- a. La transcripción digital de los textos puede dejar errores ortográficos que deben ser corregidos antes de hacer cualquier procedimiento de análisis. Debido a que las mayúsculas proporcionan una identificación diferente a las palabras, se debe entonces tratar todo el texto en minúsculas así se usen en el inicio de un párrafo o después de un punto seguido, para no producir divisiones lingüísticas donde no debe haberlas.
- b. Dejar en el corpus una sola palabra para todos sus sinónimos, cuando los hay.
- c. El lema es otra de las unidades estadísticas utilizadas que permite reducir el vocabulario y seleccionar palabras por su tipo gramatical. El lema es la palabra considerada como raíz que por convención es: singular para sustantivos, singular masculino para adjetivos, e infinitivo para verbos. Por ejemplo, la palabra “gráficos” puede ser reemplazada por “gráfico”, la palabra “gráfica” por “gráfico” y la palabra “grafica” por “graficar”.
- d. Escribir las palabras compuestas (varias palabras asociadas a un significado) como una sola forma gráfica, por ejemplo el programa de atención social “familias en acción” podría unirse con la forma abreviada “FamEnAcción”.
- e. La presencia de palabras homógrafas (la misma palabra con significados distintos), hace necesario recurrir al contexto para diferenciarlas. Esta tarea recibe el nombre de desambiguación. Por ejemplo, en la frase “buen ambiente para negociar” la palabra ambiente refiere a una situación especial, pero en otros contextos puede referirse al medio ambiente. En las discusiones económicas es frecuente que esta palabra aparezca en ambos contextos, y por tanto es necesario darles notaciones diferentes (en el contexto ecológico es representada como MedioAmb).

- f. Las palabras que aparezcan con una frecuencia mínima normalmente se eliminan del corpus, escogiendo un umbral de frecuencias por encima del cual se conservan unas y se rechazan otras. También se suelen eliminar las denominadas palabras herramientas que por su función gramatical son generalmente las de mayor frecuencia y usada por todos sin diferenciar mayormente los discursos, como artículos, preposiciones o conjunciones.
- g. Sustituir los pronombres por el nombre al que representan. Por ejemplo la frase: “Al sol le acompañan varios planetas, en particular, la tierra. Ésta gira alrededor del Sol”, puede ser reemplazada por “Al sol le acompañan varios planetas, en particular, la Tierra. La tierra gira alrededor del Sol”.

Con el corpus codificado se construyen unas tablas de contingencia para aplicar sobre ellas los métodos de análisis multivariados a los textuales, dichas tablas son:

- a. La *tabla léxica (Z)*: Es una tabla de contingencia de *Respuestas*Formas* que contiene las frecuencias con la que cada *forma gráfica* ha sido empleada por cada individuo. Cada fila corresponde a una respuesta y cada columna a una forma, luego la componente z_{ij} contiene la frecuencia con la cual la forma j ha sido utilizada en la respuesta i .
- b. La *tabla léxica agregada (T)*: Es una tabla de contingencia de *Formas*Textos*, en donde la componente t_{ij} contiene la frecuencia con la cual la *forma i* ha sido utilizada en un texto j . Define las frecuencias por varias divisiones especiales del *corpus*. Tal división puede obedecer a la agrupación de respuestas en varios textos de acuerdo con los diferentes valores de una variable nominal. Si los textos corresponden a las mismas respuestas, la tabla léxica agregada coincide con la transpuesta de la tabla léxica.

La Tabla 3.1 es un ejemplo de tabla léxica agregada que contiene las frecuencias absolutas con que son usadas seis formas gráficas por cinco personas que intervienen en la plenaria inicial de 2006 para la determinación del presupuesto de 2007. Las frecuencias por filas indican el número de veces que cada palabra ha sido utilizada por

los oradores, se puede citar a manera de ilustración que la palabra “educación” es más usada por la directora de Planeación Carolina Rentería (6 veces) y por el parlamentario Carevilla (4 veces). Por su parte las frecuencias por columna indican el número de veces que cada una de las palabras es usada por un orador en particular, por ejemplo, la palabra que más usa Carolina Rentería es “educación” y la que menos “presupuesto”. De las marginales se puede notar que la palabra “presupuesto” es la más usada entre todos los oradores y que la intervención más larga en términos del número de palabras usadas, fue hecha por el senador Ashton.

Tabla 3-1: Ejemplo de Tabla Léxica Agregada de Palabras por Oradores.

	Rentería	Vélez	Ashton	Carevilla	Lozano	Marginal
ECOPETROL	0	10	9	0	0	19
Educación	6	0	0	4	2	12
Fiscal	0	1	15	0	0	16
Inversión	4	7	5	1	1	18
Presupuesto	1	11	32	0	6	50
Vivienda	4	0	0	0	5	9
Marginal	15	29	61	5	14	124

La Tabla 3.2 es una tabla de perfiles fila, contiene las distribuciones marginales que describen las frecuencias relativas con que cada palabra es utilizada por cada uno de los oradores. Por ejemplo, la palabra “inversión” fue usada más frecuentemente por el senador Vélez (38,9%) y con menor frecuencia por los senadores Carevilla y Lozano (5,6% cada uno). La comparación de perfiles fila permite describir las diferencias y semejanzas entre las palabras respecto de quién las usa, así se puede ver que las distribuciones de las palabras “fiscal”, “ECOPETROL” y “presupuesto”, son las más semejantes. La distribución de la palabra “inversión” es la que más se asemeja a la distribución fila marginal.

Tabla 3-2: Ejemplo de Tabla de Perfiles Fila.

	Rentería	Vélez	Ashton	Carevilla	Lozano	Marginal
ECOPETROL	-	52,6	47,4	-	-	100
Educación	50,0	-	-	33,3	16,7	100

Fiscal	-	6,3	93,8	-	-	100
Inversión	22,2	38,9	27,0	5,6	5,6	100
Presupuesto	2,0	22,0	64,0	-	12,0	100
Vivienda	44,4	-	-	-	55,6	100
Marginal	12,1	23,4	49,2	4,0	11,3	100

La tabla de perfiles columna son las distribuciones marginales que describen las frecuencias relativas con que los oradores usan cada una de las palabras (ver Tabla 3.3). Por ejemplo, dentro de las palabras analizadas, el senador Carevilla sólo usa las palabras “educación” (80%) e “inversión” (20%). La comparación de perfiles columna permite describir las diferencias y semejanzas entre los discursos respecto de las palabras utilizadas, así pues, se observa que los senadores Vélez y Ashton tienen distribuciones semejantes en el vocabulario usado, muy disímiles respecto al vocabulario del senador Carevilla.

Tabla 3-3 : Ejemplo de Tabla de Perfiles Columna.

	Rentería	Vélez	Ashton	Carevilla	Lozano	Marginal
ECOPETROL	-	34,5	14,8	-	-	15,3
Educación	40,0	-	-	80,0	14,3	9,7
Fiscal	-	3,4	24,6	-	-	12,9
Inversión	26,7	24,1	8,2	20,0	7,1	14,5
Presupuesto	6,7	37,9	52,5	-	42,9	40,3
Vivienda	26,7	-	-	-	35,7	7,3
Marginal	100	100	100	100	100	100

El ejemplo anterior sólo contempla unas pocas palabras e intervenciones de las numerosas que se pueden encontrar en un discurso como es el caso tratado de los debates en el congreso del presupuesto nacional. Luego hacer una síntesis comparativa de la forma como se estableció en dicho ejemplo es muy difícil pues las tablas léxicas serían muy extensas. Una alternativa de comparación se obtiene a través del análisis factorial de correspondencias simples y de los métodos de clasificación automática. El análisis factorial busca proyectar los datos sobre un espacio de dimensión reducida que guarde buena parte de la información original, y los métodos de clasificación intentan reagrupar los individuos en clases homogéneas respecto de las variables observadas.

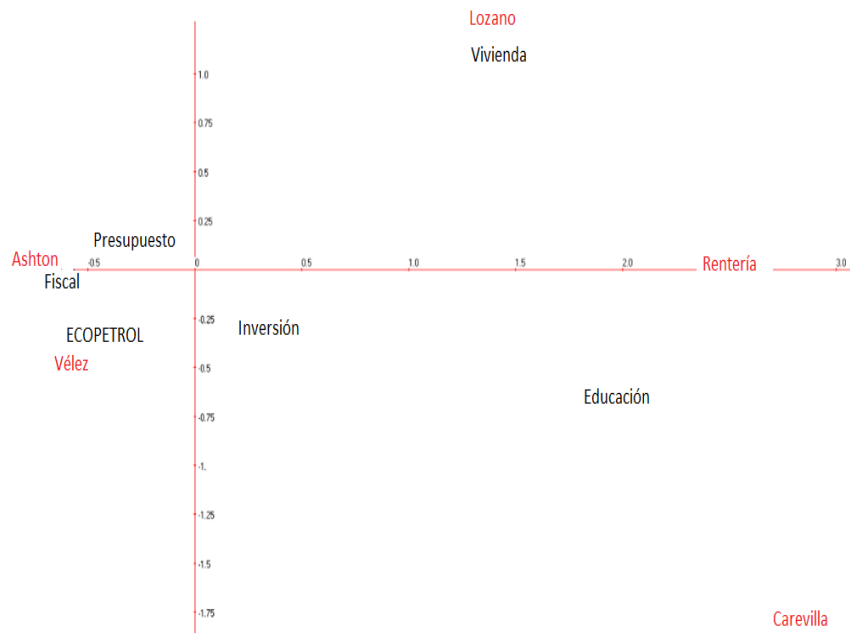
Así se da una aproximación diferenciadora de las respuestas individuales. Si se aplica el análisis de correspondencias conjuntamente con información textual y variables nominales, se puede observar cuáles de éstas variables relativas a características de los individuos están asociadas a un tipo de vocabulario. Se podría ver si un mismo contenido semántico se expresa con formas distintas según la edad (categorizada), sexo, etc. En nuestro caso, el análisis textual nos permitirá ver si existe asociación entre el discurso de las intervenciones donde los miembros del comité expresan sus preferencias sobre el presupuesto y variables como partido político o nivel educativo, entre otras.

Con el análisis de correspondencias simples (ACS), los perfiles multidimensionales fila y columna se proyectan a un plano para hacer lecturas fáciles, tratando conservar lo mejor posible las distancias originales con lo más relevante de la información de la tabla de contingencias. Si la tabla de contingencia tiene n filas y p columnas, entonces los perfiles fila se pueden representar en el espacio R^p y los perfiles columna en el espacio R^n . Para el ejemplo anterior, los perfiles fila son seis (seis palabras analizadas) que tienen cinco frecuencias cada uno, esto es, cada uno de los seis perfiles fila se puede representar con un punto sobre el espacio R^5 . Por su parte los cinco perfiles columna se describen con seis frecuencias, luego estos cinco perfiles columna, se pueden representar cada uno con un punto en el espacio R^6 . Los perfiles fila se consideran inmersos en un espacio multidimensional donde los ejes corresponden a las columnas y pueden verse como una nube de puntos en este espacio, y los perfiles columna, forman una nube en un espacio multidimensional diferente donde las filas son los ejes. Estas nubes multidimensionales en R^p y R^n , se proyectan a R^2 para una lectura que podemos decir sea más entendible, y este es en general, el principio de funcionamiento de todos los métodos factoriales. Las fórmulas hacen posible una proyección simultánea de las nubes de perfiles fila y columna en un mismo plano, permitiendo interpretar la posición de un punto de un espacio utilizando como referencia a toda la nube del otro espacio.

Aplicando el ACS al ejemplo anterior se obtiene el siguiente mapa de las proyecciones (Gráfico 3.1). Se puede ver cómo las palabras “presupuesto”, “fiscal” y “ECOPETROL”, cuya semejanza fue referida por sus perfiles fila, se encuentran en puntos cercanos en el plano y junto a los senadores Ashton y Vélez, quienes son muy similares en su lenguaje justamente por el uso de estas palabras. Por su parte Carolina Rentería que usa las

palabras “educación” y “vivienda” está en el centro de los senadores Carevilla y Lozano, que se caracterizan por el uso de estas palabras, Carevilla por “educación” y Lozano por “vivienda”. Finalmente es importante destacar que la palabra “inversión” cuyo perfil era el más cercano al perfil fila marginal, en el plano tiende hacia el centro de todas las palabras analizadas.

Figura 3-1: Ejemplo de Mapa Factorial



Hasta este punto se ha hecho una discusión heurística de la aplicación del análisis textual. Una mirada profunda a los métodos multivariados que soportan matemáticamente el análisis textual se puede encontrar en Peña (2002), que es tan solo una referencia de las numerosas que se pueden encontrar al respecto en las bases de datos bibliográficas, como consecuencia natural del enorme uso que se le ha dado a los métodos multivariados para analizar información proveniente de las ciencias sociales.

3.2.3 Modelos Longitudinales

En las sesiones se puede detectar si las intervenciones de cada parlamentario están a favor o en contra del proyecto de presupuesto gubernamental, obteniéndose una

información resumida en una secuencia de ceros (contra) y unos (a favor). Aquí, los modelos longitudinales (estadísticos) con respuesta binaria son usados para detectar factores asociados al debate en contra o a favor del presupuesto. Este análisis sería una aproximación a la propuesta de Chapell *et al.* (2005), quienes plantean sus modelos con base en la explicación de una variable categórica con otras variables independientes (modelos probit), donde la variable categórica representa la inclinación a favor o en contra de las tasas de interés propuestas por la presidencia del FMOC. La propuesta del presente trabajo no va dirigida a construir funciones de reacción individuales como la de Chapell *et al.* (2005), la propuesta pretende la estimación de un modelo global que permita analizar las respuestas longitudinales individuales con sus interacciones a lo largo del tiempo, para detectar si existen relaciones entre la oposición o apoyo a las propuestas del gobierno, y las características de los miembros del comité.

La regresión logística es un método ampliamente aceptado para describir la relación entre una variable dicotómica y un conjunto de variables explicativas, pero cuando se agrupan las respuestas, por ejemplo cuando se tienen medidas repetidas dentro de los individuos, o cuando se tienen agrupadas dentro de clínicas o de otros estratos sociales o ecológicos, los modelos clásicos de efectos fijos de regresión logística fracasan en sus supuestos para caracterizar con precisión la dependencia de los datos. Los modelos con efectos aleatorios permiten la correlación entre las mediciones agrupadas, y los modelos de efectos fijos asumen independencia, lo que claramente no se obtiene con dichas agrupaciones. Se puede conceptualizar los efectos aleatorios como la representación de las diferencias individuales en la propensión a responder con el tiempo. Los sujetos con mayor propensión a la respuesta de interés (éxito) exhibirán una mayor probabilidad de una respuesta positiva, condicionada a los valores de los efectos fijos (por ejemplo un tratamiento) incluidos en el modelo (Hedeker y Gibbons (2006), p. 155). En el caso del presente trabajo, la respuesta es el debate a lo largo de las sesiones en contra del presupuesto (1) o no (0), y los efectos fijos son las covariables como el nivel educativo en economía, entre otros.

Modelo Clásico de Regresión Logística: Antes de presentar el modelo de efectos mixtos para la regresión logística, se da una visión general del modelo de efectos fijos,

ambos fundamentos estadísticos tomados de Hedeker y Gibbons (2006). Se denota por Y a la variable binaria para la cual p_i es la probabilidad de éxito del individuo $i=1,2,\dots,n$ (para el caso $p_i=\Pr(\text{Debatir})=\Pr(Y_i=1)$), y por β_j al parámetro asociado a la covariable independiente X_j , $j=1,2,\dots,p$. Al tener una probabilidad como variable respuesta en un modelo, se debe aplicar alguna transformación de algún modo, tal que se garantice que la respuesta prevista esté entre cero y uno. Es decir, hay que encontrar una función $F(\cdot)$ acotada entre 0 y 1, al mismo tiempo no decreciente tal que $F(x_i^T \beta) = p_i$. Se sabe por teoría de la probabilidad que las funciones de distribución cumplen con tales características, luego en la práctica cualquier función de distribución serviría para tal fin, sin embargo habitualmente se asume a F como una logística. El modelo de regresión logística es escrito entonces como:

$$p_i = \Pr(Y_i = 1) = \Psi(x_i^T \beta) = \frac{1}{1 + \exp(-x_i^T \beta)} = \frac{\exp(x_i^T \beta)}{1 + \exp(x_i^T \beta)},$$

donde Ψ representa la función de distribución acumulada de la logística. Se puede obtener una representación lineal en los parámetros para el modelo de la siguiente forma:

$$\log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = x_i^T \beta.$$

La razón de probabilidades de la ecuación anterior y su logaritmo son conocidos como la odds y el logit de la respuesta $Y=1$ respectivamente. Una de las traducciones de la odds al castellano es “razón de chances” y expresa cuán grande es un riesgo frente al otro. En el caso que ocupa al presente estudio, se tiene que la odds global de no debatir es: $O(Y=1)=\Pr(\text{NoDebatir})/\Pr(\text{Debatir})=(0,951/0,049)=19,4$, interpretada como: “la probabilidad de no debatir de un parlamentario en una sesión es 19,4 veces la de debatir”, o también como “18,4 veces más grande”. Luego el modelo tendría la ventaja de expresar, dadas unas covariables, cuánto más probable es que ocurra el evento de interés (debatir) frente a que no ocurra en el individuo i , el cual sería: $O(x_i) = p_i/(1 - p_i) = \exp(x_i^T \beta)$. El logit es conocido como la función link del modelo logístico porque lo transforma en uno lineal en los parámetros, adoptando todas las ventajas que da este tipo de modelos, aunque referido al logit.

La interpretación de los parámetros del modelo de regresión logística es en términos de los logits, luego β_p mide el cambio en el logit por un cambio unitario en X_p

manteniendo constantes todas las otras variables. Esto no es de mayor uso práctico, por tanto se acude a otra estrategia con el mismo ejercicio que en regresión ordinaria, asumiendo que dos individuos (i y k) tienen valores iguales en todas las covariables menos en la variable h donde $x_{ih} = x_{kh} + 1$, es decir se concede cambio para una variable asumiendo que las otras no cambian. La razón de odds para estos dos individuos es:

$$\frac{o(x_i)}{o(x_k)} = \exp[\beta_h(x_{ih} - x_{kh})] = e^{\beta_h},$$

que indica cuánto se modifica la razón de odds cuando la variable X_h aumenta en una unidad. Si la razón es mayor a uno, se puede concluir que la ocurrencia del evento de interés tiene más probabilidad para el individuo i que para el individuo k . La estimación del modelo se hace vía máxima verosimilitud. Como Y es una variable tipo Bernoulli, entonces la función de verosimilitud para la muestra de n observaciones independientes es:

$$L(\beta) = \prod_{i=1}^n \Psi_i^{Y_i} (1 - \Psi_i)^{1-Y_i}$$

con $\Psi_i = \Psi(x_i^T \beta)$. El procedimiento de estimación por el cual se maximiza a L para β , se hace por métodos numéricos de optimización.

Regresión Logística con Efectos Aleatorios: El modelo escogido para modelar los datos es el modelo de interceptos aleatorios. Para establecer la notación, sea $i=1, \dots, n$ las unidades de nivel 2 (individuos) y sea $j=1, \dots, n_i$ las unidades de nivel 1 (observaciones anidadas). Sea Y_{ij} el valor de la respuesta dicotómica asociada con el nivel-1 (unidad j) anidado en el nivel-2 (unidad i), que en el presente estudio es la respuesta del parlamentario i en la sesión j , y sea p_{ij} la probabilidad de éxito asociada a esa respuesta. El modelo de interceptos aleatorios y su representación en términos de la variable latente subyacente y son:

$$\log\left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}}\right) = x_{ij}^T \beta + v_i \quad (3.1)$$

$$y_{ij} = x_{ij}^T \beta + \sigma_v \theta_i + \varepsilon_{ij}$$

donde x_{ij} es un vector observado de covariables, β un vector de parámetros de regresión desconocidos, y v_i es el efecto aleatorio individual que se supone se distribuye $N(0, \sigma_v)$. En forma estandarizada los efectos aleatorios se representan como $v_i = \sigma_v \theta_i$. Suponiendo que las observaciones dentro de un sujeto son independientes dado el efecto aleatorio, se tiene la siguiente verosimilitud observada para estimar los parámetros del modelo:

$$L(\beta, \sigma_v^2) = \prod_{i=1}^n \int_{\theta} \prod_{j=1}^{n_i} \Psi(x_{ij}^T \beta + \sigma_v \theta_i | \beta)^{y_{ij}} [1 - \Psi(x_{ij}^T \beta + \sigma_v \theta_i | \beta)]^{1-y_{ij}} g(\theta | \sigma_v^2) d\theta$$

donde $g(\theta)$ representa la distribución poblacional de los efectos aleatorios, determinada por una $N(0, \sigma^2 v)$. En general, una característica de los modelos de regresión logística con efectos aleatorios para datos longitudinales, es que la forma funcional marginal cuando se integra sobre la distribución de los efectos aleatorios no es de forma logística. Aunque existen modelos recientes que dan soluciones a este problema como el modelo de Parzen *et al.* (2011), para cumplir con el propósito del trabajo, se adopta el modelo anteriormente descrito pues ese propósito no incluye el análisis de las marginales para concluir lo sucedido en cada sesión, el interés es el de determinar la relación general existente entre los debates dados en las comisiones económicas a lo largo de tiempo y las características de los parlamentarios.

Aunque hay una literatura extensa para modelar respuesta binaria en el tiempo, según Lalonde *et al.* (2013), no hay muchas propuestas adecuadas para respuestas binarias en el tiempo cuando los datos incluyen correlación entre las respuestas y covariantes dependientes en el tiempo. El modelo anterior es considerado apropiado para tal efecto, y puede ser extendido a múltiples efectos aleatorios. Sea entonces z_{ij} el vector de variables de efectos aleatorios. El vector de efectos aleatorios v_i es asumido con distribución normal multivariante con vector de medias 0 y matriz de varianzas y covarianzas Σ_v . En forma estandarizada, los efectos aleatorios se representan como $v_i = T \theta_i$, donde $TT^T = \Sigma_v$. El modelo ahora es escrito como:

$$\log\left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}}\right) = x_{ij}^T \beta + z_{ij}^T T \theta_i \quad (3.2)$$

Para una representación multinivel de un modelo simple con una única covariable en el nivel 1 x_{ij} , y una variable en el nivel 2 x_i , se tiene que el nivel 1 en términos del logit y en términos de la variable latente subyacente y son:

$$\log\left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}}\right) = \beta_{0i} + \beta_{1i}x_{ij}$$

$$y_{ij} = \beta_{0i} + \beta_{1i}x_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Asumiendo que x_{ij} es una variable de efectos aleatorios, el modelo del nivel 2 es entonces:

$$\beta_{0i} = \beta_0 + \beta_2x_i + v_{0i}$$

$$\beta_{1i} = \beta_1 + \beta_3x_i + v_{1i}$$

Una de las grandes dificultades de la estimación de los modelos con efectos aleatorios es la maximización de L . Sin existir muchas propuestas de instrucciones directas en softwares estadísticos estándar para estimar modelos de efectos aleatorios, la alternativa de estimación es la de hacer programas propios con base en lenguajes de programación o usar algoritmos de optimización existentes en un software estadístico o matemático. Otra alternativa bastante generalizada se obtiene adaptando el procedimiento NLMIXED del SAS. Afortunadamente para los usuarios no expertos en programación estructurada, el procedimiento GLIMMIX es adicionado por el SAS/STAT del SAS® 9.1 en la plataforma Windows (SAS Institute, 2005), para la estimación del modelo logístico con efectos aleatorios. El desarrollo del GLIMMIX es basado en la macro GLIMMIX (Little *et al.*, 1996) y provee una útil y poderosa herramienta para ajustar modelos mixtos lineales generalizados, del cual el modelo logístico jerárquico es un caso especial.

Modelos Conjuntos para el Tratamiento de Retiros Informativos: En una investigación que tiene prevista la medición longitudinal de alguna característica en un periodo determinado, se pueden presentar retiros de las unidades estadísticas que no permiten su medición completa en el periodo de estudio. Esta situación puede producir sesgos en las estimaciones de los modelos si dichos retiros son informativos (no son

aleatorios) teniéndose un mecanismo de no respuesta no-ignorable (Little, 1993). El mecanismo de no respuesta se dice que es ignorable si el potencial sesgo introducido por no tener la información completa, puede ser eliminado con la incorporación de toda la información disponible en los análisis. Varios métodos han sido diseñados para tratar retiros informativos a través del modelamiento conjunto de la información longitudinal con el patrón de no respuesta. Ese patrón pueden ser indicadores de no respuesta o un factor asociado al mecanismo de no respuesta. Una metodología que ha resultado apropiada para corregir los sesgos por retiros informativos, es la modelación conjunta de la información longitudinal con el tiempo a un evento (retiro), asumido este como un factor asociado al mecanismo de no información. Dado que no hay un trabajo que exponga si hay una metodología con ventajas sobre otra, y que la gran mayoría de las propuestas de modelación conjunta aún no están implementadas en paquetes estadísticos, la modelación conjunta de información longitudinal y tiempo a un evento, ha tenido buena acogida en su aplicación, puesto que sobre esta se pueden encontrar propuestas computacionales para el tratamiento de la información en las bases de datos bibliográficas.

El tiempo de supervivencia al evento T será el tiempo más allá donde las mediciones repetidas no pueden ser observadas, representando un mecanismo de no información asociado con Y , que para el caso del presente trabajo sería el tiempo al abandono definitivo de las comisiones económicas. De forma general se puede decir que hay dos modelos para tratar la no-respuesta no-ignorable, que depende de cómo se factoriza la densidad conjunta entre Y y la variable del mecanismo de no-respuesta. Si la factorización de la densidad conjunta de Y y la variable del mecanismo de no respuesta (T para el caso del presente estudio), se fija como $f(y,t)=f(y) f(t | y)$ (selection models), entonces la dependencia entre T y Y se establece incluyendo un mecanismo de no información en el modelo longitudinal, pero sin asignar una dependencia al modelo de Y directamente con la variable T . La dependencia de T se puede establecer a través de los valores de Y (outcome dependent selection models), o a través de los efectos aleatorios (random effects selection models). Si la factorización es $f(y,t)=f(t) f(y | t)$ (mixture models), entonces se establece una condicionalidad directa de la información longitudinal con el patrón de no respuesta. En ambos casos la identificación es manejada con supuestos que no pueden ser verificados con los datos observados. Esta es una característica ineludible de todos los modelos con retiros informativos o no-respuesta no-ignorable

(Birmingham & Fitzmaurice, 2002). Cualquiera que sea el propósito primario de la investigación, dirigido al análisis del tiempo de supervivencia, o dirigido al análisis de la variable longitudinal, los dos modelos pueden ser usados para tal propósito (Hogan & Laird, 1997), y no existe en la literatura una indicación directa de cuál es el enfoque más apropiado en cada uno.

Una dificultad que tienen las metodologías para tratar retiros informativos, se encuentra en el proceso de optimización de la verosimilitud para hallar las estimaciones. En las últimas dos décadas se han tenido propuestas para variables Y de tipo continuo, pero para el caso binario las propuestas son pocas y recientes. De hecho los algoritmos de estimación para Y continua, en su mayoría algoritmos EM, no son aplicables directamente para el caso binario de Y y necesitan ser modificados (Choi *et al.*, 2013). Una forma “fácil” de estimación se hace por maximización directa de una aproximación del logaritmo de la verosimilitud, basada en un modelo log-lineal (paramétrico) para T , usando los algoritmos dispuestos en el procedimiento NLMIXED del SAS (Guo & Carlin, 2004). Por su fácil adaptación de los códigos dispuestos en la web, ha tenido bastante uso recientemente. El modelo (3.1) o (3.2) para Y estará modelado conjuntamente con el modelo de T dado por:

$$\log(T_i) = \gamma X_i + \sigma_s w_i$$

con γ un vector de parámetros (incluido el intercepto) asociados a un vector de covariantes explicativas X_i , y σ_s un parámetro de escala asociado a los errores w_i . El vector de covariantes asociadas a T pueden tener componentes comunes a las de Y . La ecuación anterior es muy similar a un modelo de regresión ordinario para $\log(T_i)$, donde el término del error e_i es usualmente asumido *i.i.d.* de una $N(0, \sigma_s)$, así que e_i puede ser escrito como $e_i = \sigma_s w_i$, donde las w_i serían $N(0,1)$. Asumir normalidad en w_i , es asumir distribución log-normal para T (condicional en las covariantes). Si se asume para las w_i una distribución gumbel estándar entonces se asume para T una distribución weibul.

Para el individuo i el tiempo de supervivencia T_i estará censurado a la derecha por C_i , que se asume independiente de T_i . Los datos observados en el proceso de supervivencia consiste del par de variables aleatorias (D_i, δ_i) , donde $D_i = \min(T_i, C_i)$, y $\delta_i = I(T_i \leq C_i)$ indicando

si D_i es un valor observado (no censurado) de T_i . La verosimilitud observada con base en el modelo (3.1) para Y es entonces:

$$L(\beta, \gamma, \sigma_v, \sigma_s) = \prod_{i=1}^n \int_{\theta} \prod_{j=1}^{n_i} \Psi(x_{ij}^T \beta + \sigma_v \theta_i | \beta)^{Y_{ij}} [1 - \Psi(x_{ij}^T \beta + \sigma_v \theta_i | \beta)]^{1-Y_{ij}} f(d_i, \delta_i | x_i, \theta_i, \gamma, \sigma_s) g(\theta | \sigma_v) d\theta$$

con

$$f(d_i, \delta_i | x_i, \theta_i, \sigma_s) = f_T(d_i | x_i, \theta_i, \sigma_s)^{\delta_i} S_T(d_i | x_i, \theta_i, \sigma_s)^{1-\delta_i}$$

donde S es la función de sobrevivencia. La variable T se modela únicamente con los efectos aleatorios como covariante, esto es, $\log(T_i) = \gamma_0 + \gamma_1 v_i + \sigma_s w_i$, con γ_1 el parámetro asociado a los efectos aleatorios, mencionado como parámetro de ligadura. Obsérvese que las v_i funcionan en el modelo longitudinal como parámetros a estimar, y en el del tiempo al evento como variable.

4. Capítulo 4, Evidencia narrativa del proceso decisorio en las Comisiones Económicas del Congreso sobre el Presupuesto General de la Nación

En los trabajos de Romer y Romer (2008) y de Chappell *et al.* (2005), se toman las transcripciones literales de las discusiones del Comité de Política Monetaria como evidencia documental del razonamiento y motivaciones de los decisores del comité, que sustentan sus posiciones sobre las decisiones a tomar. En esta parte de la investigación se acoge esta estrategia, y se presentan algunas transcripciones literales sobre las discusiones de la aprobación del proyecto del Presupuesto General de la Nación, hechas por los parlamentarios y por otros funcionarios, para analizar la dinámica de la toma de decisiones en las comisiones económicas del congreso. Adicionalmente se utiliza esta evidencia narrativa para describir instituciones no formales presentes en el proceso decisorio, con el objetivo de lograr una visión que permita la comprensión de forma integral de los resultados estadísticos presentados en esta investigación. Lograr evidencia de estas reglas no formales también es muy importante para el estudio de la determinación de los presupuestos públicos, ya que como lo 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”.

Cada opinión presentada está precedida por el nombre de quién la realizó, el tipo de partido al que pertenece o cargo que desempeña, y el año y la sesión donde se realizó. El partido solo refiere a si se es de oposición al gobierno o si se pertenece a la coalición de gobierno (el planteamiento de esta definición de partido puede verse en más detalle en el siguiente capítulo). Las citas son transcritas tal y como aparecen en las actas,

aunque no se transcribe la totalidad de cada intervención por ser demasiado extensas en gran parte de los casos, únicamente se transcriben los párrafos más relevantes de las intervenciones seleccionadas, separados con puntos suspensivos cuando hay más frases entre ellos consideradas no relevantes. Este recorte de información en las intervenciones procura no tergiversar la intención del discurso del parlamentario. A continuación se citan algunas opiniones consideradas más relevantes al propósito del estudio; otras similares en contenido se disponen en el anexo C. En primer lugar se cita tal vez la intervención más importante en lo que refiere a las carencias del congreso, que manifiesta claramente cómo no es posible que las decisiones sobre el presupuesto puedan ser tomadas adecuadamente. Esta opinión no fue objeto de réplicas.

Santiago Castro Gómez – Coalición de 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, o sea que lo que tenemos que hacer es según a nuestro leal saber y entender y los que pues nos hemos preocupado por entender estos temas, hacer un análisis concienzudo y buscar si creemos que en algunos casos puede haber o no desfases en las cifras y en los datos presentados por el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional sobre todo en el tema de supuestos, en lo que es el pago de servicio de la deuda externa en intereses y amortizaciones creímos que hay un margen que se podía utilizar para inversión y ese es el que utilizamos,…”

4.1 Algunos Aspectos de la Mecánica Presentada en el Proceso de Toma de Decisiones en las Comisiones

El desarrollo de las sesiones así como los debates y críticas sobre el proceso de toma de decisiones en cada año son similares, así que es posible hacer una buena ilustración de lo que se dice en las sesiones con unas pocas citas de apartes de intervenciones de cada tema. Tal citación se resume en 21 páginas, que son pocas comparadas con las 1.497 páginas en que se relatan las sesiones en el periodo de análisis. Esa rutina de aprobación del proyecto de presupuesto en las comisiones económicas enfatizando que los proyectos de presupuesto son consistentes en mostrar las mismas falencias año tras año se pueden ver de las siguientes dos intervenciones, donde ninguna fue objeto de réplicas.

Gustavo Francisco Petro Urrego – 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, que es lo que acaba de hacer el doctor Uribe, en mi opinión, de muy mala calidad la presentación del informe que ustedes hacen ante la Plenaria del Congreso, incluso tiene ya el prejuicio de que como al Congreso no le importan estos temas pues es bueno darles chicha por limonada y hacer una serie de reflexiones absolutamente

falsas o inconexas o de muy mala calidad”.

Antonio Hernández Gamarra – 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,...”

A continuación se señalan dos aspectos que son importantes para entender lo que sucede al interior de las comisiones, y que permiten dilucidar sobre los acuerdos que se dan entre gobierno y parlamento. En primer lugar, los parlamentarios discuten sobre la ausencia de atención sobre sus debates por lo cual consideran que lo que hacen es un diálogo de sordos; eso es lo que literalmente se presenta en el desarrollo de muchas de las sesiones. Como ejemplo se citan dos intervenciones al respecto.

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-8)

“..., señor Presidente si el Ministro no me pone atención, entonces por favor colóqueme atención que estoy hablando es con usted. Me interesa la atención del Ministro, ya entiendo por qué los colegas no colocan atención en este tema pero la del Ministro me interesa porque me tiene que responder,...”

Wilson Alfonso Borja Díaz – Oposición (2004-8)

“Presidente, que el Ministro ponga atención porque si no para qué hablamos y mucho más cuando dejamos abierta para que el Gobierno se pueda endeudar, incluso, en mi criterio, por encima de la ley que le hemos aprobado al Gobierno el año pasado o el antepasado,...”

Otra parte tiene que ver con las proposiciones de modificación del presupuesto hechas por los parlamentarios. Como se explicó en el apartado normativo, el congreso tiene la facultad de aprobación del presupuesto, pero no puede modificarlo por iniciativa propia,

puede hacerlo con proposiciones que tengan el aval del Ministerio de Hacienda. Si finalmente gobierno y congreso no llegan a un acuerdo y el presupuesto no es aprobado, el gobierno puede fijarlo por decreto. De algunos de los documentos donde se registran las proposiciones avaladas por el Ministerio de Hacienda, se advierte que estos no tienen un formato estándar para la realización; en una hoja corriente se escribe la proposición y el respaldo de varios parlamentarios y del ministro se firma en cualquier parte sin especificarse el nombre de cada uno, con lo cual difícilmente se puede establecer a quién corresponde la proposición y el apoyo de la misma (ver gráfica 4.1).

Adicionalmente, en la lectura de las proposiciones por parte del secretario para su debate en las sesiones, se cita el nombre del ponente y se menciona que está respaldada por “otros parlamentarios”, sin poderse establecer tampoco, con cuales parlamentarios se está concertando un acuerdo específico sobre la modificación de parte del articulado del presupuesto.

En relación con la forma en que se realizan acuerdos, en algunas de las intervenciones de los debates se puede advertir un señalamiento dirigido a que pueden existir acuerdos no transparentes entre las directivas de las comisiones económicas y coordinadores de ponentes con el gobierno, donde verdaderamente se deciden los ajustes al presupuesto, y no al interior de las comisiones económicas del congreso. Algunas intervenciones al respecto son:

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

“..., en la sesión última se colocó una cita para la reunión de ponentes, yo cumplí, no llegó nadie a esa cita, esperé más de media hora y me fui y nunca más volví a ser citado, así que no sé en dónde hicieron la ponencia y no cuenta con mi firma obviamente porque nunca más fui citado y lo digo porque yo pienso que se les debería tener un poco más de respeto a los ponentes, esa tradición de nombrar coordinadores que reemplazan la acción de los ponentes no es positiva, sobra una designación de ponentes cuando uno llega a las citas, no llegan ni el Gobierno ni los otros ponentes y después uno sabe que se están reuniendo en otro lugar sin previo aviso...”

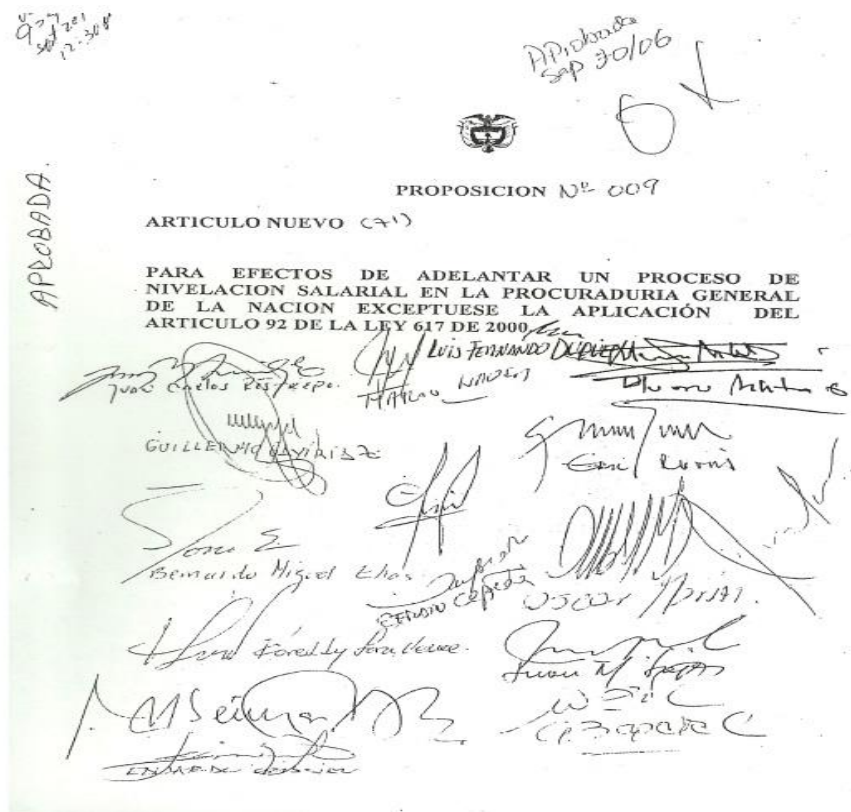
Fernando Tamayo Tamayo – Coalición de Gobierno (2006-3)

“..., me preocupa es el estilo que se está utilizando en el manejo de estos temas, el Gobierno Nacional presenta un Proyecto de Reforma Tributaria y luego de traerlo al Congreso va a discutirlo con los gremios y a negociar lo que está proponiendo por fuera del Congreso de la República; lo mismo estaría ocurriendo en el manejo del Presupuesto, mañana nos van a decir ¡mire estos son los cambios que proponemos y que hemos negociado! quién sabe con quién; entonces ese manejo que se está dando en estos aspectos, la verdad es que no es sano, no es conveniente,...”

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2006-5)

“..., estamos muy preocupados que el único quórum que estamos encontrando de la Bancada que usted preside como Gobierno se logra en las Oficinas de Palacio, no he encontrado todavía la dirección de dónde quedan las oficinas Económicas del Palacio, pero allá 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 para que evitemos el maridaje entre el Ejecutivo y el Legislativo,...”

Figura 4-1: Documento de proposición al proyecto de presupuesto general de la nación del año 2007, con aval del ministerio de hacienda.



Fuente: Archivo documental Ministerio de Hacienda

4.2 Contenidos importantes de las Intervenciones

Un diagnóstico del funcionamiento de las comisiones económicas extraída de los comentarios de los congresistas, permite evidenciar problemas relacionados con asimetrías en la información en relación con las cifras del presupuesto. Además se argumenta que la información disponible sobre los proyectos del presupuesto es incompleta, no llega oportunamente (incluso se observan derechos de petición para poder obtenerla), y llega en informes mal presentados y con contradicciones en las cifras. No se observaron evidencias que permitan concluir que el gobierno subsanó el problema de información no oportuna, y en muchos casos los parlamentarios manifestaron que las respuestas a las incongruencias encontradas en los proyectos no fueron satisfactorias. Las siguientes opiniones dan cuenta de ello.

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

“..., con mucho respeto veo que no hay mucha seriedad en el estudio del mismo presupuesto, que todos los días estamos improvisando, que nosotros, hoy un día

antes, o más bien unos días antes de tener que definir el monto del presupuesto, todavía no lo tenemos,..."

William Ortega Rojas – Coalición de Gobierno (2002-5)

"..., a muchos de nosotros no nos llegó la información oportuna, esto aquí lo estamos haciendo a la loca, les vamos a dar el pupitrazo acá, aquí en la tarde de hoy sin conocimiento, únicamente por el afán de que hoy se cumplen los términos para aprobar en primer debate el Presupuesto Nacional".

Oscar Darío Pérez Pineda – 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 yo sí tiendo a desorientarme, alguien nos tendrá que decir la verdad, por favor, porque qué hace pues este Congreso con tres cifras distintas para un mismo presupuesto y como este no es el presupuesto de la verdad busquémoslo,..."

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-4)

"..., no había habido tanta irracionalidad y chambonería en la presentación de un presupuesto, que los ha habido muchos en anteriores pero no ha habido tanta irracionalidad y chambonería juntas como en el actual presupuesto que si hubiera habido oportunidad de detallarlo pues hubiéramos profundizado en el tema, pero no vale la pena ni siquiera dar la discusión sobre el contenido del presupuesto dado que y lo dejo como una consideración personal señor Presidente, se cometieron tales vicios, incluido este último de no publicar la ponencia negativa del doctor Borja,..."

Además de esos problemas con la información, se observan intervenciones que alertan sobre violación de normas en el proyecto de presupuesto, la más relevante de ellas, la advertida por el representante Petro sobre la violación al artículo 350 de la constitución que ordena que el presupuesto de inversión social en relación al gasto total sea superior en relación al año inmediatamente anterior (ver anexo C). También se

tienen advertencias de malos supuestos realizados para la elaboración del presupuesto, como por ejemplo los encontrados en la estimación de la tasa de cambio, que traían como consecuencia adiciones presupuestales a final de año. Otro aspecto advertido por los parlamentarios, era el referente a malas decisiones políticas que afectaron negativamente al presupuesto, como fue el caso de conceder muchas exenciones tributarias especialmente a las multinacionales. El gasto, el déficit fiscal y la deuda pública fueron temas al que dedicaron especial atención a los parlamentarios con muchas advertencias sobre las malas decisiones tomadas al respecto por el gobierno. También se criticó bastante por parte de la oposición, la destinación excesiva al gasto militar. Como ejemplo se cita:

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-5)

“En mi opinión disminuyó (la inversión social) casi a la mitad en porcentaje y de esa manera hay una inconstitucionalidad manifiesta, que entre otras cosas esconde una realidad, es que ustedes en la presentación del proyecto recortaron esos dos millones de millones para aumentárselos al Ministerio de Defensa y otros organismos de guerra, con la excusa de que ese es el programa del Presidente Uribe...”

César Laureano Negret Mosquera – Oposición (2003-5)

“..., continúa siendo una aberración que sectores fuertes, económicamente poderosos, sigan gozando de tanta exención tributaria, entonces como el Gobierno seguramente presentará un Proyecto de Ley nuevo tributario, exhortamos de nuevo al Señor Ministro para que haya no un marchitamiento sino que se elimine tanta exención...”

Antonio Hernández Gamarra – Contralor (2003-2)

“..., tenemos un Gobierno Central que gasta demasiado, no podemos seguir como ha sido una costumbre inveterada que una vez que se presenta el presupuesto al Congreso lo que sucede es que el presupuesto final se incrementa, parte porque como la inversión es tan bajita hay que incrementarla, pero ¿a costa de qué?, a costa de incrementar el déficit fiscal y a costa de incrementar la no sostenibilidad de la deuda y eso supone reformas de fondo al gasto del Gobierno central...”

Oscar Darío Pérez Pineda – Coalición de Gobierno (2005-3)

“..., señores y señoras nos estamos endeudando para pagar deuda, cómo les parece al sitio que llegamos, estamos pidiendo dinero prestado para poder pagar la deuda que se nos vence, esto es estar en el peor de los mundos yo no lanzaría las campanas al aire diciendo que le quebramos la tendencia creciente a la deuda,...”

Fernando Tamayo Tamayo – Coalición de Gobierno (2006-5)

“..., debo señalar en este Recinto que hoy no hay un solo mecanismo eficaz de control del endeudamiento, el Gobierno hoy puede endeudarse en la magnitud que quiera hacerlo, sin que exista realmente por parte del Congreso un control que evite ese crecimiento de endeudamiento. ..., dejemos en las disposiciones generales un control porque de otra manera sencillamente el Gobierno seguirá aumentando ese endeudamiento,...”

Pero tanto en estos temas como en los otros, la conclusión general que se advirtió en los parlamentarios es que sus observaciones no fueron atendidas. Tiempo después de realizadas esas advertencias de malos supuestos o políticas, se encontraban recriminaciones en los parlamentarios hacia el gobierno, con un “se fija, nosotros les advertimos y no nos hicieron caso”. Como referencia se citan a continuación dos intervenciones al respecto.

Oscar Leonidas Wilches Carreño – Coalición de Gobierno (2003-7)

“..., lo que hacemos aquí es un diálogo de sordos donde muchos Congresistas desde los Ponentes mismos, he leído la ponencia, resaltan las dificultades y proponen algunas soluciones, pero desafortunadamente como el Congreso no tiene la facultad sin el visto bueno del Gobierno, pues termina el presupuesto siendo la voluntad del Gobierno, tanto así que si el Congreso no lo aprueba, lo aprueba el Gobierno por decreto, es decir se aplica la dictadura fiscal,...”

Rafael Amador Campos – Oposición (2003-7)

“..., yo no sé aquí para qué el Banco de la República hace observaciones, 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, ya esto está definido,....., para qué haber devuelto el presupuesto, que fue una oportunidad que tuvo el Gobierno y que se negó a aceptarla y que le dijo el Gobierno, aquí yo no cambio un punto ni una coma porque nosotros tenemos la verdad revelada y sinceramente creo que no la tiene, ojalá fuera posible que no se equivocaran pero creo que están tremendamente equivocados”.

Gustavo Francisco Petro Urrego – 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 por tanto el Gobierno de Uribe y el Ministro Junguito tenían que haber, el año pasado, aumentado la partida de deuda en un billón de pesos y es efectivamente lo que acaba de anunciar el Ministro, la pregunta que me hago es ¿por qué no se nos tuvo en cuenta?...”

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2009-3)

“..., se cayeron los ingresos tributarios y lo dijimos con anticipación y el Ministro de Hacienda dijo que no era verdad,..., Por eso hay que tener mucho cuidado en estos ingresos que los estamos haciendo crecer a más del 10%, 2 veces y medio la inflación de este país y eso no tiene sustento alguno y peor vuelvo a repetir que no se está diciendo acá, que los gastos estén creciendo al 15% lo que hace que está economía sea inviable...”

Las comisiones económicas logran modificar el proyecto de presupuesto, pero mínimamente. Una buena referencia al valor que puede modificar el congreso, se puede deducir de la intervención:

Oscar Leonidas Wilchez Carreño – Coalición de Gobierno (2004-5)

“..., habiendo tantas inflexibilidades miremos en términos reales qué es lo que podemos hoy distribuir, en deuda se van 32.3 billones, en pensiones 16, en el Sistema General de Participación por transferencias 15.4, en funcionamiento 7.4, en total casi 82 billones de pesos de los 93 propuestos, pero de esos 11 que quedan para inversión deduciendo los fondos especiales y los gastos determinados

en leyes existentes que obligan a dejar los recursos más las vigencias futuras y contrapartidas solamente queda un total de 3.1 billón de pesos que sobre ese sí podíamos nosotros centrar la discusión, lo demás es retórica, es desconocimiento de la realidad presupuestal, es simplemente querer hacer un discurso pomposo y llamativo sobre la posibilidad que tiene o no el Congreso de distribuir el gasto público, hablemos de ese 3.1 billones que es lo cierto”.

La cantidad que finalmente se puede modificar del valor afirmado por el parlamentario Wilches es un 3,3% del presupuesto, pero el consenso es que la modificación que efectivamente se da al presupuesto y que sale de las comisiones económicas es de un porcentaje que van del 0.03% al 0,4% y que no hay influencia como para lograr hacer cambios estructurales al presupuesto. En ese sentido se tiene la siguiente intervención.

Rafael Amador Campos – 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 francamente ridícula, si lo miramos alrededor de la cifra del total del Presupuesto es decir de los 93 billones de pesos, la influencia de este Congreso es de 0.0003, si lo miramos a la luz de los 71 billones de pesos de la inversión social es del 0.004 y si lo miramos a la luz de la influencia en lo que es propiamente la inversión es decir sobre los 11 billones de pesos la influencia de este Congreso es del 0.02, ..., aquí nosotros nunca hemos discutido e influido de forma fundamental en la programación macroeconómica del Presupuesto, se han hecho observaciones, hemos recibido informes del Banco de la República y del Contralor General de la República, pero también yo debo decir que este es un Congreso que es oído pero no es escuchado por el Gobierno,...”

Existen intervenciones donde se defiende la labor del congreso, por ejemplo en una intervención de la senadora Zuccardi que pretendía establecer que las modificaciones eran considerables, la serie de cuentas que citó de varios años, no suman más del 0,9% con respecto al valor del proyecto de presupuesto de 2004, y además solo refiere a inversión, pero no al control del gasto y de los supuestos macroeconómicos para establecer un presupuesto adecuado. En otra intervención se citó que el congreso en una

oportunidad devolvió el presupuesto, pero ante la réplica que después el gobierno presentó el mismo proyecto, no hubo contra-réplica.

A pesar de lo relatado anteriormente de la crítica manifiesta de muchos parlamentarios 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. Las siguientes son comentarios frente a lo que los parlamentarios consideran, intenciones de modificar las funciones del congreso desde el gobierno.

Omar Yepes Alzate – Coalición de Gobierno (2002-5)

“..., la propuesta que hace el señor Director Nacional de Planeación, es pretender seguir en la tarea de recortarle funciones y atribuciones al Congreso de la República, creo que suficiente que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se le den las atribuciones a las regiones representadas en los Consejos Regionales, en la Dirección de Planeación, sus gobernadores, etcétera, etcétera, ya la ejecución misma del presupuesto, en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, es una función propia del Congreso Nacional que nosotros no nos podemos dejar arrebatarse”.

Víctor Renán Barco López – Oposición (2007-8)

“..., porque si hay una materia en la cual haya una gran autonomía del ejecutivo es en el trámite del Presupuesto General de la Nación; a tal extremo se ha llegado que Alessina, el famoso economista de Harvard que cada rato traen a Colombia para que de 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,...”

En términos generales se puede concluir que los parlamentarios reconocen que tienen limitaciones para hacer un control efectivo en la determinación del presupuesto, que sus condiciones no son comparables a las que tienen los países desarrollados, además 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 que no son tenidos en

cuenta, ni a ellos ni a los organismos de control. Además advierten sobre posibles acuerdos entre directivas de las comisiones y el gobierno a espaldas del congreso.

5. Capítulo 5, Resultados del análisis estadístico de los debates, en las Comisiones Económicas Conjuntas, sobre la toma de decisiones en el Presupuesto General de la Nación.

En relación al proceso decisorio sobre el Presupuesto General de la Nación, es importante aclarar que no hay una votación de aprobación a la propuesta inicial del gobierno, lo que se vota es el proyecto de ley modificado a lo largo de los debates en las comisiones económicas. Esto hace que al final los votos discrepantes no sean frecuentes y en algunos años sean inexistentes, razón por la cual a partir de los resultados de los registros de votación no sea posible deducir las diferencias entre las preferencias de los miembros del comité. Más bien la votación es reflejo de cómo se refrenda el acuerdo que ya se ha realizado durante las sesiones de los debates, lo cual se puede ver plasmado en las modificaciones que se le realizan al articulado del proyecto del presupuesto general de la nación. Es por esto que el análisis de los debates se constituye en un elemento central para determinar cómo se toman las decisiones del presupuesto en las comisiones y qué factores pueden estar influyendo en cada una de los miembros de la Comisión. Estos son los análisis que siguen a continuación, acompañados de una breve descripción de la variación que sufre el presupuesto entre la propuesta inicial del gobierno y el finalmente aprobado en las comisiones económicas.

5.1 Volumen de información

La magnitud de los análisis realizados sobre los textos que contienen los discursos en las comisiones económicas y las cifras del presupuesto, se pueden observar de los resultados que se presentan a continuación.

En la tabla 5.1, hay una descripción general del número de parlamentarios que llaman a lista cada año en las comisiones. El total de parlamentarios establecido para las comisiones económicas es de 85, aunque debido a que existe la posibilidad de traslado entre comisiones, el número de integrantes de las comisiones económicas varía en torno a esa cifra. En algunos años se observa una cifra mayor de 85 parlamentarios asistiendo en todo el año a las comisiones debido a los reemplazos. Si cada reemplazo comenzara antes de las sesiones económicas y finalizara después participando en todas las sesiones en cada año, y no se dieran traslados a otras comisiones, entonces el número de participantes en el año sería la cifra establecida de 85, pero cuando los reemplazos se dan en medio de las sesiones se obtiene un número mayor de 85 parlamentario participando en las sesiones. Por ejemplo, en el 2003 se encuentran 11 reemplazos, 3 de ellos en medio de las sesiones económicas, y por tanto se finaliza en 88 parlamentarios diferentes participando en las sesiones en todo el año. En total para el periodo 2002-2009 tenemos 189 parlamentarios diferentes que pasaron por las sesiones de las comisiones económicas.

Tabla 5-1 :Número de sesiones y de parlamentarios de las comisiones económicas,
con el conteo de sus intervenciones, por año.

Año	Parlamentarios	Sesiones	Intervenciones	Temas	Palabras
2002	90	6	230	284	91.848
2003	88	7	166	258	97.053
2004	85	6	226	296	104.291
2005	87	6	145	182	58.560
2006	85	6	254	288	100.173
2007	85	8	215	325	113.053
2008	88	6	149	202	89.316
2009	88	4	67	91	47.835

Total	189	49	1.452	1.926	702.129
--------------	-----	----	-------	-------	---------

En el periodo de análisis 2002-2009 se realizan 49 sesiones con 1452 intervenciones, las cuales se clasificaron en 1.926 temas; cabe aclarar que no se incluyó en el conteo algunas sesiones que no tuvieron discusión por la no asistencia de funcionarios citados. En promedio se realizaron aproximadamente 6 sesiones por año en las comisiones económicas, con una media de casi 30 intervenciones por sesión. El contenido de las intervenciones está publicado en las Gacetas del Congreso en 2.191 folios. Teniendo sólo en cuenta las intervenciones sobre el presupuesto, incluyendo mociones y protestas, y descartando aspectos de las gacetas como logos, llamados a lista e intervenciones procedimentales entre la secretaría y la presidencia, se tiene que las intervenciones suman un total de 702.129 palabras. Estas palabras en un formato “Times New Roman - tamaño 11”, con interlineado sencillo y tamaño carta con margen normal, ocuparían aproximadamente 1.000 páginas, sin tener en cuenta ningún título que mencione quién hace cada intervención. Si cada intervención va precedida con un título indicando el nombre del parlamentario que la hace y con un espacio sencillo entre temas, el total de páginas de los discursos son 1.389.

Por otra parte, para analizar las variaciones en el presupuesto, fue necesario transcribir la información para crear las bases de datos debido a que dicha información se encontraba en formato de imagen. Para cada entidad se digitó la información del presupuesto por los 8 años del periodo analizado, en cada una de los cuatro escenarios de decisión (a. proyecto inicial, b. cartas de modificación, c. modificación en comisión y d. modificación en plenarias) y sobre las tres distribuciones presupuestales (a. funcionamiento, b. inversión y c. deuda), generando una base con 11.232 registros para el primer cuatrienio y 6.576 para el segundo. Se tienen 144 entidades en promedio por año, debido a que el número por las que se asigna el presupuesto no es el mismo cada año por efecto de creación y liquidación de éstas. Una vez transcrita la base se verificó por parte de la autora la información, y adicionalmente se contrató un agente externo para una verificación por muestreo. En el muestreo no se encontraron cifras mal registradas, dando confiabilidad a la validez de los registros.

5.2 Medición de variables

Sobre parte de la información analizada no es necesario hacer ningún tratamiento especial para su análisis. Tal es el caso del valor del presupuesto, o de las características sociodemográficas de los parlamentarios como sexo o edad. Pero dado que gran parte de la información proviene de información textual registrada en las actas de las sesiones, es necesario establecer definiciones especiales sobre ella para la generación de variables de estudio. Por otra parte, es necesario mencionar que la poca disponibilidad de información referente a los parlamentarios, implicó que algunas variables no fueran medidas en la forma requerida. A continuación se mencionan aspectos relevantes a estas aclaraciones para definir variables de trabajo y establecer alcances y limitaciones de la información disponible.

La información pertinente sobre las características de los congresistas no se encuentra registrada en una sola fuente, ni siquiera en las bases del congreso, por esto fue necesario hacer una búsqueda por muchas fuentes de información a través de la web. Las características sociodemográficas disponibles en las fuentes electrónicas de los parlamentarios son sexo, región de donde procede, profesión, nivel educativo y si ha tenido procesos judiciales. No fue posible obtener la edad para gran parte de los congresistas, por tanto la variable fue excluida de los análisis. 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. Aunque potencialmente todas las variables pueden cambiar en el tiempo para cada individuo, las sociodemográficas se asumieron fijas en el periodo de análisis. Todas las variables relacionadas con la política pueden cambiar para cada individuo, variación que puede ser entre periodos de gobierno, años y sesiones. Si a lo largo del periodo una valoración puede cambiar para cada individuo, así mismo los análisis deben ser acordes a esa condición, pero aquí se asumen estáticas las variables profesión y proceso judicial, pues la información disponible en las fuentes no permite la medición exacta, y aunque fuera disponible, se considera que el efecto de tal potencial

variación en el tiempo, no es considerable y no muy diferente a la que se obtendría frente a modelaciones que las contemplen.

Para la profesión y nivel educativo en tanto las fuentes de información lo permitieron, se asignó la valoración acorde con el periodo analizado. Por ejemplo, el senador Camilo Sánchez en su “página web” publica que obtuvo su título de economista en 1985, una especialización en 1995, y una maestría en 2013, por tanto su asignación para los análisis es profesión “economista” y nivel educativo “especialización”. El problema de la medición de estas variables, principalmente radica en que las fuentes de información no son completas, el caso del senador Sánchez es más bien excepcional pues la mayoría de parlamentarios no tienen páginas web donde se describa detalladamente su hoja de vida. Una fuente importante de información es la página web “congresovisible.org” que está diseñada para presentar la hoja de vida de los parlamentarios y su desempeño en el congreso, pero la información sobre las hojas de vida para muchos de los congresistas no está completa. En algunos casos no fue posible determinar la fecha de obtención de los títulos, y por tanto no es posible definir con certeza si un título es obtenido antes o después del periodo analizado. En lo que refiere a la profesión, lo más probable es que se hubiere obtenido antes del periodo de análisis, pues en Colombia generalmente la profesión es obtenida a edades tempranas, sin poder afirmar lo mismo para los postgrados. El caso de algún parlamentario que hubiere obtenido un título profesional de economía en pregrado o postgrado, antes o durante las sesiones económicas y que no se tenga registrado en este trabajo, es poco probable pues los parlamentarios se caracterizan por hacer públicos sus títulos, y si así fuera, serían tan escasos que no afectarían los resultados globales del estudio. Para el propósito del estudio lo más importante en relación a estas variables, es saber si el parlamentario es o no economista, y de la buena calidad de esta información se tiene buen grado de certeza, por esto se analizó en la parte descriptiva e inferencial. El nivel educativo se analizó sólo en la parte descriptiva como para dar una idea de su comportamiento dentro del proceso decisorio analizado.

Los parlamentarios denominados ponentes tienen la facultad de poder hacerle propuestas modificatorias al proyecto de presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda. Esta característica se analizó en una variable denominada “Ponente”. Dentro del grupo de ponentes de la comisión, algunos de ellos pueden ser coordinador de los

ponentes. Puesto que los presidentes de las comisiones económicas son quienes nombran los coordinadores, y junto a ellos entablan las conversaciones negociadoras con el ministerio, se diferencian como una clasificación aparte en la variable "Ponente". También se distinguió al presidente de comisión que oficia como presidente de las sesiones conjuntas de las comisiones económicas. Así pues, la variable "Ponente" queda con los niveles: No Ponente, Ponente, Coordinador de Ponentes, Presidente de Comisión y Presidente de Comisión Conjunta.

El periodo de estudio se caracterizó por una enorme cantidad de procesos judiciales que tuvieron los parlamentarios, principalmente por corrupción y por sus relaciones con grupos armados ilegales (parapolítica- farcpolítica). Si bien algunas aperturas de procesos y condenas se dieron después del periodo de análisis, los hechos por los que se les juzgó, sucedieron antes y durante las sesiones económicas de dicho periodo, y por tanto bajo la hipótesis, que la conducta de estos parlamentarios tendrá una posición especial frente a las actitudes y decisiones sobre el presupuesto, se consideró medir su efecto en tales decisiones. En la tabla A.5 del anexo A se distinguen cuatro niveles de la variable, pero en la modelación sólo se contemplaron dos, con los valores 1 si el parlamentario tiene proceso abierto o tuvo condena, y 0 en otro caso, por tanto los absueltos no entran dentro del éxito de la variable tipo Bernoulli descrita para el proceso (estar procesado o ser condenado). Tendríamos casos de personas con procesos abiertos que saldrían absueltas, y que no deberían estar dentro del denominado "éxito" de la variable tipo "Bernoulli", pero que no serían muchas de acuerdo con lo siguiente: de los 12 casos de absoluciones y autos inhibitorios citados en la tabla A.10, sólo 4 son absoluciones, en las otras sentencias se inhibe la corte suprema de abrir investigaciones después de una indagación preliminar. Si se replica la tasa de absoluciones en los procesos abiertos, se tendría un número esperado de 3 absoluciones, que no son muchas frente a los 25 procesos abiertos y 24 condenas, como para que se obtengan grandes diferencias en los análisis inferenciales si se trabajara con las condenas definitivas después de conocerlas. Los autos inhibitorios no son tenidos en cuenta dentro del "éxito" de la variable tipo Bernoulli, pero tampoco son contemplados como absoluciones pues en esta sentencia los procesos pueden reabrirse, tal es el caso del

senador Antonio Guerra de la Espriella, quién tuvo auto inhibitorio de su proceso por parapoltica en 2011, y se le reabrió en 2014 por la aparición de nuevas pruebas.

Al interior de las comisiones económicas se encontraron representantes de 32 partidos políticos en el periodo 2002-2009. Estos partidos se clasificaron en los niveles “oposición” y “coalición de gobierno”. Los parlamentarios que hicieron oposición provienen de los partidos: LIBERAL, POLO y MIRA, aunque la oposición del partido LIBERAL fue más fuerte en el periodo 2005-2009 y 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 ellos dentro de la categoría de “oposición”, aunque bajo la condición que en todo el periodo hubieran permanecido en el mismo partido. Por ejemplo, la Parlamentaria Dilian Francisca Toro, quien paso del Liberal en el periodo 2002-2005 al “Partido de la U” en el periodo 2006-2009, se cataloga como perteneciente a los partidos de la “coalición de gobierno”. Esta asignación no se debe a la complicación existente en los análisis basados en modelos que contemplan covariantes que cambian en el tiempo, de hecho algunas covariantes del presente trabajo que no son de efecto fijo se analizan con efectos aleatorios. La asignación del partido en ese sentido es por coherencia política.

En relación con la participación de los congresistas en las sesiones de las comisiones sobre el presupuesto, se definió como “intervención” a cada ocasión 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. Por tanto, para hacer el análisis de los discursos en las sesiones, se tuvo que hacer una clasificación para describir las intervenciones, y una clasificación de los temas que se pueden tratar en cada intervención. La lista de temas diferenciados se puede observar en la tabla A.12 del anexo A, y la descripción de la clasificación del tipo de intervención se presenta a continuación.

Calificar discursos con una palabra que los resuma, es tal vez uno de los ejercicios más difíciles para aproximar su cuantificación. La pretensión del resumen es especialmente para tratar de determinar si un discurso es una crítica a la acción del

gobierno, o un apoyo. Pero en ese proceso es necesario reconocer que las intervenciones no solo van en ese sentido y pueden tener varias facetas, por ejemplo, una intervención puede ser simplemente un comentario para hacer alguna aclaración sobre el comportamiento del presupuesto, o puede ser para señalar actitudes de los congresistas frente a la aprobación del presupuesto. Hay intervenciones que no admiten discusión en su calificación como son las mociones, preguntas, citaciones y constancias de voto negativo al presupuesto u oposición a un artículo del mismo, dado que la misma intervención generalmente contiene esas palabras y la intención misma de efectuarlas. Lo verdaderamente complejo es diferenciar una intervención que se hace en contra del gobierno, si es un debate profundo o una crítica sencilla, no es lo mismo pararse en el recinto del congreso a decir que el presupuesto es inequitativo frente a algunas regiones en una corta intervención de dos o cinco minutos, que hacerla con una intervención extensa respaldando las afirmaciones con cifras oficiales. En este ejercicio se presentan dos dificultades claras, en primer lugar la de dar una definición para clasificar las intervenciones de una forma objetiva, y en segundo lugar, después de hecha la definición, hacer la clasificación adecuadamente acorde con esa definición, ya que se pueden presentar tanto sesgos y errores en la definición como en su ejecución. La siguiente es la clasificación que se creó para las intervenciones: debate, crítica, posición a favor del gobierno, comentario, constancia, pregunta, petición, proposición, réplica, protesta, citación y moción (de censura u orden). A continuación se mencionan las clasificaciones que ameritan una explicación:

- a. Debate: Exposición crítica del proyecto del presupuesto en discursos extensos o moderados, pero soportado con cifras de instituciones oficiales o no oficiales, o con soportes documentales.
- b. Crítica: Una posición en contra del gobierno en relación de alguna parte del proyecto del presupuesto, hecha con una exposición corta y sin ser soportada con fuentes documentales o con cifras.
- c. Posición a favor del gobierno: Discurso corto o extendido con apoyo a las políticas del gobierno en cualquier tema bien sea sobre el presupuesto o no.

- d. Comentario: Aclaración o explicación de algún tema sobre el presupuesto sin ser ni crítica, ni apoyo al gobierno.
- e. Petición: Una solicitud para ser incluida en el articulado del presupuesto sin estar soportada por escrito ante las mesas directivas de las comisiones económicas.
- f. Proposición: Propuesta formal soportada con una solicitud escrita para ser incluida en el articulado del presupuesto, con o sin el respaldo del Ministerio de Hacienda.
- g. Réplica: Respuesta de un parlamentario a la intervención de otro, sin que clasifique como debate o posición a favor del gobierno.
- h. Protesta: Comentario crítico a alguna persona del gobierno, congreso o cualquier otro funcionario, por su inasistencia a una citación, o por su actitud en las sesiones.

Respecto a los temas tratados también se tiene un problema a la hora de asignarlos, pues cuando se aborda un tema central necesariamente hay que tocar otros. Por ejemplo cuando se discute un tema como el déficit fiscal, es necesario abordar otros como el PIB o gasto, en este caso la asignación del tema tratado por el parlamentario es el déficit, que es el central del debate. El problema de diferenciar un tema no es tan grande como el de diferenciar globalmente una intervención, pues como se puede ver de la tabla A.12 se tiene una amplia definición de temas, además cuando los parlamentarios hablan de muchos temas, generalmente los tocan en orden y por separado, y por tanto es posible hacer la asignación de cada uno sin problema. No obstante algunas veces es difícil discernir sobre cuál es el tema central en un aparte de una intervención, pues se abordan varios simultáneamente por igual, y otras veces las intervenciones son difusas con múltiples temas, sin un hilo conductor ente ellos, que fue necesario asignar un nivel especial al tema, definido por “muchos puntos en consideración”. Para disminuir el sesgo de asignación, las actas fueron leídas por la autora del presente trabajo y por el codirector. No fueron muchas las divergencias en la asignación, en esos casos, la asignación fue conciliada entre ambas partes.

5.3 Resultados del análisis descriptivo

El análisis descriptivo se compone de tres partes, la primera de ellas está dedicada a la variación del presupuesto, y en la segunda y la tercera se exponen las características de los parlamentarios como su género o nivel educativo, y al desarrollo de las sesiones como el tipo de intervención o la magnitud de los discursos. Información estadística adicional del perfil sociodemográfico de los parlamentarios, del contenido de las intervenciones se encuentra en las tablas A.1 -- A.12 del anexo A, y de la variación en el anexo D.

5.3.1 Descripción de la variación del Presupuesto por Entidades

Para el primer y último año del cuatrienio 2002-2005, se observa un número grande de entidades que presentan variaciones entre el presupuesto del proyecto inicial presentado por el gobierno y el finalmente aprobado en comisión, muy superior a la variación del intermedio del periodo. Como se puede ver de la tabla 5.2, en el año 2002 el presupuesto de funcionamiento se modificó para el 90,6% de las entidades y en el 2005 para el 20,6%. En el 2004 ese porcentaje fue apenas del 4%, y en el 2003 fue nulo. El 2003 fue el único año donde el presupuesto se devolvió al Ministerio de Hacienda para que fuera reestructurado, pero tiempo después fue presentado el mismo con el argumento que no existía tiempo para realizar modificaciones. Así, el 2003 se constituyó en el único año donde no hubo cambios en las asignaciones presupuestales generadas al interior de las comisiones económicas. Es importante destacar que en el año 2005 se produjo un cambio institucional con el cual se permitió la reelección del presidente de la República. Para el segundo cuatrienio del periodo analizado (2006-2009), se observa que para el último año es donde se registran los mayores porcentajes en entidades que varían su presupuesto de funcionamiento, deuda e inversión.

En referencia al valor de la variación del presupuesto, a manera ilustrativa se muestra en el anexo D, las variaciones del presupuesto de funcionamiento e inversión de las instituciones con mayor variación en el periodo de análisis. Se pueden ver variaciones abruptas como resultado de alguna negociación o de alguna mala planificación. Por

ejemplo, en la comisión económica se amplió el presupuesto de inversión para el ministerio de agricultura en un 70,9% frente a lo que proponía el gobierno inicialmente, en contraste con la variación total del presupuesto de inversión en ese año, que fue del 1,3%. Para el año 2006 se encuentra que la variación del presupuesto de inversión en vías fue del 10,3%, mientras que la variación del presupuesto de inversión del congreso del 157,0%.

Tabla 5-2: Entidades que sufren variaciones presupuestales entre el proyecto presupuestal presentado por el Gobierno y el aprobado en Comisiones Económicas, por rubro en el periodo 2002-2005 y 2006-2009

Primer periodo 2002-2005				
AÑO	TIPO DE PRESUPUESTO	Total de entidades	Total de entidades que varían	%Entidades que varían
2002	Funcionamiento	149	135	90,6%
2003	Funcionamiento	148	0	0
2004	Funcionamiento	150	6	4%
2005	Funcionamiento	144	29	20%
2002	Inversión	101	34	33,7%
2003	Inversión	90	2	2%
2004	Inversión	94	10	11%
2005	Inversión	91	30	33%
2002	Deuda	13	1	7,7%
2003	Deuda	10	0	0
2004	Deuda	7	1	14%
2005	Deuda	11	4	36%
Segundo Periodo 2006-2009				
2006	Funcionamiento	136	22	16,2%
2007	Funcionamiento	129	16	12,4%
2008	Funcionamiento	135	10	7,4%
2009	Funcionamiento	130	81	62%
2006	Inversión	98	21	21,4%
2007	Inversión	98	28	28,6%
2008	Inversión	101	20	19,8%
2009	Inversión	99	31	31%
2006	Deuda	7	0	0,0%

2007	Deuda	6	0	0,0%
2008	Deuda	9	0	0,0%
2009	Deuda	7	2	29%

Las variaciones en cuestión, pueden constituirse como una descripción cuantitativa de la decisión del comité sobre el presupuesto. Aunque hay cambios incrementales sostenidos en el presupuesto global de inversión, funcionamiento y deuda, no sucede lo mismo con en el presupuesto por entidades. La variación abrupta presentada en algunos casos, son en parte el reflejo de la negociación entre gobierno y parlamento para llegar a un acuerdo, como lo muestra también la casi unanimidad en la votaciones aprobatorias del presupuesto en las comisiones.

5.3.2 Características Sociodemográficas de los Parlamentarios

Sexo: Aunque en el país existe una ley de cuotas que pretende asegurar que los altos cargos de la nación estén repartidos equitativamente de acuerdo al sexo, en el caso del congreso no se cumple, debido a que quienes llegan al parlamento lo hacen por elección popular, por lo que no es posible garantizar las cuotas. Para el periodo de estudio se encontró que en las comisiones económicas están constituidas mayoritariamente por hombres (ver tabla A.1). Del total de parlamentarios que fueron miembros de las comisiones económicas, solo el 12,2% son mujeres. El año donde menos hubo presencia femenina, fue el 2006 con el 4,7%.

Región: La procedencia es vista como la región donde el parlamentario tiene su trabajo político, y no como la región de su nacimiento, aunque generalmente coinciden. Es pertinente aclarar que la región señalada como “Caribe” de la tabla A.2 contempla todos los departamentos del litoral atlántico, y la región señalada como Orinoquía-Amazonía contempla los antiguos territorios nacionales, excluyendo San Andrés que no tiene representación en estas comisiones. Para el análisis se agruparon los departamentos

que por sus intereses comunes podrían presentar alianzas en las comisiones para impulsar proyectos que beneficien a sus regiones, es claro el caso de los departamentos pertenecientes a los antiguos territorios nacionales, donde constantemente están haciendo debates por problemas similares, entre los que se encuentran su baja o nula capacidad de endeudamiento y baja inversión estatal. De la tabla A.2 se puede observar que la región con mayor número de parlamentarios en las comisiones económicas es la región caribe, ya que el 29,2% provienen de esa región y a lo largo de todos los años fueron mayoría. En el periodo 2002-2005 el segundo lugar con mayor representación en las comisiones económicas le correspondió a la región Valle-Cauca-Nariño, y después en el periodo 2006-2009, le correspondió a la región Antioquia y Viejo Caldas.

Nivel Educativo y Profesión: En el periodo de análisis en las comisiones económicas han pasado más congresistas sin profesión (15,9%) que economistas; son 9% economistas puros y 3,2% con carrera en “economía y derecho”, para un total de 12,2%. No se detectaron parlamentarios con doctorado en economía. Los partidos de oposición tienen una proporción de economistas mayor que los partidos de coalición de gobierno (ver tabla A.5). Del total de parlamentarios que pasaron por las comisiones económicas, 30 no tienen un título profesional universitario (15,9%), de estos 19 son de la cámara de representantes. El año que alcanzó el mayor nivel de congresistas no profesionales en las comisiones económicas, fue el 2005 con el 19,5% del total de congresistas (ver tabla A.3). Aproximadamente la mitad de los parlamentarios tiene un nivel educativo universitario, el 28% tiene hasta nivel de especialización, el 7,9% hasta maestría y solo hay un miembro de la Comisiones económicas tiene formación Doctoral.

Poco más de la cuarta parte de los parlamentarios que participaron en las comisiones económicas son abogados, le siguen en predominio los ingenieros con el 18,2% y los administradores y contadores con el 14,4% del total (ver tabla A.4). Al detallar las áreas en donde los congresistas realizan las maestrías, se halló que las ciencias políticas tienen una mayor preferencia (31,25% del total de maestrías); también se encontraron dos maestrías relacionadas con el área del derecho (12,5%). En las otras áreas del conocimiento sólo se encontró una maestría por área, por ejemplo, hay una en economía y otra en economía agrícola. El único doctorado es en el área de “nuevas tendencias en

administración de empresas”, y lo curso el mismo parlamentario que realizó la maestría en economía.

Sobre la tabla A.4 que describe la profesión y sobre las otras que están por año en el anexo A, es importante aclarar que la distribución del total, no es el promedio de las distribuciones individuales. Se hace la aclaración debido a que el porcentaje para el nivel de licenciatura del total es menor al observado en todos los años, lo cual sucede porque los parlamentarios con otras profesiones rotan mucho, mostrando en el tiempo un número estable pero dando un agregado mayor en el periodo, por ejemplo, la presencia anual de ingenieros es de 16, pero suman 30 en los ocho años. Situación contraria sucede con los licenciados, donde los titulares son sólo 4 y no presentan ningún reemplazo, y solo hay un parlamentario licenciado no titular que hace un reemplazo temporal. Por tanto, los licenciados por estar siempre presentes a lo largo del tiempo, tienen más peso frente a las otras profesiones en cada año que en el agregado.

5.3.3 Composición de las Comisiones Económicas y Características de los Parlamentarios Relacionadas con su Ejercicio Político.

Como ya se mencionó, para el periodo de estudio 189 congresistas pertenecieron a las Comisiones Económicas del Congreso; 143 de ellos fueron electos a la cámara y 92 al senado, y que al sumarlos se obtienen 235 y no los 189 señalados anteriormente. Esto se debe a que varias personas han estado en ambos periodos legislativos así: 21 personas han estado en la cámara los dos periodos, 20 han estado en el senado los dos periodos y 5 pasaron de la cámara en el primer periodo al senado en el segundo, descontando estos 46 casos del total de 235 ya que han sido contados dos veces, se obtienen la cifra de 189 personas diferentes en las sesiones. De los 21 que fueron reelectos en la Cámara 18 son titulares reelegidos, y de los 20 del Senado 19 son titulares reelegidos y los 5 que estuvieron en ambas partes todos fueron titulares reelegidos, para un total de 42 reelecciones. La tabla A.6 muestra la variación de

congresistas en Cámara y Senado que pasan por las comisiones económicas en cada año. A continuación se describen las características relacionadas con la conformación por partidos y la posición al interior de la comisión de cada uno de los miembros de esta:

Partido Político: De los 46 parlamentarios que estuvieron en los dos periodos en las comisiones económicas, 19 cambiaron de partido (41,3%), siendo 6 de ellos cambios del partido liberal a otro partido. Estos casos de liberales que cambiaron de partido, que por definición general debieron ser catalogados como de oposición, no figuran como tal por dicho cambio. Se obtuvo entonces que de los 189 parlamentarios que pasaron por las comisiones económicas, 56 fueron clasificados como de oposición al gobierno (29,6%). En la tabla A.7 se puede observar que en el periodo 2002-2005 fue donde hubo más parlamentarios de oposición representando el 32,8% del total de parlamentarios, y en el periodo 2006-2009 este porcentaje descendió al 24,4%.

Mesa Directiva, Coordinadores Ponentes y Ponentes de las Comisiones Económicas: Esta es la variable que más presenta variación para los parlamentarios, de los 142 titulares que han pasado por las comisiones económicas en el periodo de análisis, 92 fueron coordinador o presidente de comisión (64,8%), y sólo 25 tuvieron un único nivel de la variable, 7 de ellos porque estuvieron apenas un año en las comisiones económicas. Hay un parlamentario que pasó por todas las clasificaciones a lo largo de su estancia en las comisiones económicas. Nunca fueron ponentes ni coordinadores el 19% de los parlamentarios. Información de la distribución por año de esta variable se puede ver en la tabla A.8.

Reemplazos, inasistencias y proceso Judiciales: Los parlamentarios que fueron reemplazados en su ejercicio en las comisiones económicas fueron 26 en el periodo 2002-2005 y 23 en el periodo 2006-2009, para un total de 49 reemplazos realizados por 48 personas diferentes, pues uno de ellos realizó un reemplazo en cada periodo a dos parlamentarios diferentes. Hubo tres personas que hicieron reemplazos en el primer periodo y después para las elecciones del segundo, se ganaron una curul y oficiaron como titulares. Asumiendo 85 parlamentarios en las comisiones económicas, entonces sin reelecciones ni traspasos entre comisiones, se tendrían 170 titulares diferentes en los

dos periodos, pero como hay 42 reelecciones y 90 titulares en el primer periodo legislativo y 96 en el segundo, entonces se tienen 144 titulares diferentes en los dos periodos legislativos, lo que significa que 34% de los titulares fueron reemplazados en alguna parte de las sesiones.

Es importante aclarar que los reemplazos a un parlamentario pueden ser de tipo permanente, es decir que su reemplazo ocupara la curul por el resto de periodo legislativo ó pueden ser de tipo temporal, un periodo corto generalmente de un par de meses. Al respecto se encuentra que en las comisiones económicas, 103 parlamentarios han permanecido un periodo legislativo completo (71,5% del total de titulares), aunque no asistieron a todas las sesiones ya que por fallas solo 79 de los 103 parlamentarios estuvieron en todas las sesiones del periodo legislativo al que pertenecieron, esto significa que el 54,9% del total de titulares asistieron a todas las sesiones. De los 42 titulares que han estado en los dos periodos, sólo 21 (50%) han permanecido en la comisión los dos periodos completos, y de ellos sólo 19 asistieron a todas las sesiones. Por otra parte, el número promedio de años de pertenencia a las comisiones económicas por periodo legislativo es 2,86 por parlamentario, y el número de sesiones promedio de asistencia por periodo legislativo de cada parlamentario es 17,5, cifras que deberían ser, si no existieran reemplazos ni traslados entre comisiones, 4 y 24 respectivamente.

La distribución de esta variable por año se encuentra en la tabla A.9, en ella se devela algo importante en relación con la etapa del periodo legislativo y con la proximidad a las elecciones, ya que la proporción de reemplazos es más pequeña al inicio de cada periodo y más grande al final, pasando de 5,6% en 2002 a 18,4% en 2005, y de 0% en 2006 a 20,5% en 2009. Los reemplazos son algo que tradicionalmente se ha observado en el congreso colombiano, pero en particular a final del periodo 2006-2009 se incrementó debido a los reemplazos causados por las decisiones judiciales sobre las investigaciones de la parapolítica, que hicieron que algunos parlamentarios renunciaran para atender su defensa y otros por terminar en prisión.

Procesos Judiciales: En 2005 el paramilitar Salvatore Mancuso Gómez afirmó que el 35% de los miembros del Congreso eran amigos, afirmación ratificada por el jefe paramilitar José Vicente Castaño Gil. Luego, ante los medios de comunicación en 2008, Mancuso aseguró que más del 50% del Congreso colombiano tenía nexos con el paramilitarismo. Investigaciones judiciales posteriores evidencian el cumplimiento de las afirmaciones de Mancuso al respecto: Hasta 2013 han sido condenados un total de 61 congresistas que tuvieron trabajo legislativo de 2002 a 2009 por sus relaciones con grupos armados ilegales, y reposan en la Corte Suprema de Justicia otras 125 carpetas que contienen señalamientos de parlamentarios con presuntos vínculos con grupos paramilitares. El fenómeno del paramilitarismo tuvo parlamentarios que en el momento de su condena presentaban edades de los 27 a los 77 años de edad, involucrando a tres generaciones. Se encontraron varios casos donde el titular y sus reemplazos fueron condenados por vínculos con paramilitarismo, el de mayor número se dio en la comisión séptima con cuatro condenas, una para el titular y tres para los reemplazos. En las comisiones económicas solo hay dos reemplazos condenados, y corresponden justamente al reemplazo de la misma curul, donde el último que la ocupó, correspondía al quinto renglón que sólo obtuvo 792 votos en las elecciones a la cámara, siendo la votación más baja del congreso. También hay 6 parlamentarios condenados por otros delitos relacionados con corrupción para un total de 67 parlamentarios condenados, de estos 50 eran titulares.

De los 50 condenados titulares 29 estaban en las comisiones tercera, cuarta y quinta (58%). Luego si se tiene que el 44% del congreso se compone de parlamentarios en estas tres comisiones, entonces 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*=0,032 con corrección de Yates). El resultado evidencia una tendencia de este grupo de condenados a preferir las comisiones tercera, cuarta y quinta. La importancia de esas comisiones radica en que tienen facultades en la determinación del manejo de recursos para la nación; en las comisiones tercera y cuarta se debate el presupuesto de la nación, y en la quinta se tratan asuntos de recursos naturales, minas, energía, régimen agropecuario y recuperación de tierras.

Del total de los 189 parlamentarios que pertenecieron a las comisiones económicas de 2002 a 2009, 24 fueron condenados (12,7%) y 25 tienen procesos abiertos (13,2%). Aunque el año 2006 presenta la mayor cantidad de parlamentarios condenados y procesados (29,4% de la comisión), de la tabla A.10 puede observarse que el periodo 2002-2005 es el que tiene más proporción de condenados y procesados, en parte porque en el periodo 2006-2009 se iniciaron las detenciones y las primeras condenas; de finales de 2007 hasta final de 2009 se profirieron las primeras 15 condenas. Otro dato por resaltar es que de los 31 presidentes diferentes que tuvieron las comisiones económicas en los ocho años del periodo de análisis, 10 terminaron condenados (casi la tercera parte), y seis más de ellos tuvieron autos inhibitorios por vínculos con el paramilitarismo. Debieron ser 32 presidentes diferentes pero hubo uno que repitió, y fue uno de los que tuvo auto inhibitorio en un proceso judicial.

5.3.4 Desarrollo de las Sesiones en las Comisiones Económicas para Debatir y Aprobar el Presupuesto General de la Nación

A continuación se describirán los resultados encontrados en relación con la cantidad de deliberaciones y de los temas sobre los cuales mostraban sus preferencias los miembros de las comisiones económicas del congreso. Adicionalmente se muestran las votaciones y las variaciones surtidas sobre el articulado del proyecto de ley donde se hace la asignación presupuestal a lo largo de los 8 años objeto de estudio de esta investigación.

Votaciones y variación del articulado del proyecto del presupuesto en Comisiones: Como se puede ver de la tabla 5.3, la votación en contra del presupuesto es muy poca siendo nula en varios años, y no es proporcional a la cantidad de debates en contra del proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, ni muestra el desacuerdo que existe alrededor del mismo. Se registra incluso un caso curioso antes de una votación por parte del congresista Cepeda Saravia, pues realizó un debate en contra del presupuesto finalizando con una constancia de voto negativo al monto, pero llegado

el momento de la votación, lo hizo a favor. Entonces, si hay tal desacuerdo mostrado en los debates frente al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, ¿cómo explicarse la aprobación del mismo? Podría aducirse que la situación se da porque el proyecto que se vota en las comisiones económicas no es el presentado por el gobierno si no el que sufre las modificaciones salidas al interior de las comisiones. Se tiene entonces una situación contradictoria de muchos debates en contra del presupuesto, pero finalmente su aprobación sin cambios fundamentales según la oposición, ya que estos argumentan que esas modificaciones ni siquiera alcanzan el 1% y no cambian nada ni en lo fundamental ni en general para los temas críticos elevados en los debates. Es importante aquí señalar dos observaciones de parlamentarios de la oposición sobre esta situación contradictoria, una del senador liberal Camilo Sánchez Ortega en la sesión 3 de 2005, y otra del representante del Polo Germán Reyes Forero en la sesión 6 de 2007:

“... en este Congreso tenemos algo rarísimo, decimos una cosa y votamos otra, decimos que estamos en desacuerdo con un presupuesto que no nos gusta cómo está diseñado, que no está siendo equitativo, que no cumple los requisitos en la parte social, que está siendo desmedido hasta el valor del monto del presupuesto y después de que echamos todo ese discurso le decimos al Ministro todas esas cosas bravos y al mismo tiempo nos reímos, nos votamos de una forma totalmente diferentes, el Ministro por eso es que se ríe por eso no tiene problemas sabe que así es la cosa, no se preocupa del tema, dice que se desahoguen porque como hay televisión estos señores que están acá son gobiernistas dicen eso ante los medios pero votan con el Gobierno entonces eso es ponerle una vela a Dios y una vela al diablo, entonces eso es lo que yo creo debemos cambiar porque seguimos con las mismas mañas del pasado”.

“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 de ese Acto Legislativo, que le quita cerca de 66 billones de pesos a los Municipios y a los Departamentos, para Salud, para Educación, para Agua Potable, para eso que reclaman los que aprobaron, para recuperar la infraestructura hospitalaria, para mejorar la infraestructura de las escuelas públicas de este país, para que los Municipios y los Alcaldes que hoy están apoyando para elegir esos grupos de la Coalición de Gobierno, tengan la posibilidad de cumplirle a la población las promesas; pero no, esos colegas tienen dos discursos, tienen dos discursos y lamento esa posición porque no es una posición ética desde ningún punto de vista,..."

Aunque se podrían objetar algunas razones para explicar esta situación contradictoria entre debate y voto aprobatorio, no es posible encontrarlas de la información obtenida, pero al menos de ella se obtiene la sospecha que existe alguna estrategia política de los partidos de coalición de gobierno de controvertir el presupuesto al inicio para obtener algún crédito político. Como se verá más adelante, los partidos de la coalición de gobierno hacen más debates al inicio de cada periodo de gobierno, y disminuyen después sin ninguna razón técnica evidente, y los partidos de oposición mantienen un nivel similar de debate en el tiempo. Tal vez la razón más plausible de la contradicción en mención para los partidos de oposición, es que sus congresistas consideren inocuo hacer un voto en contra donde son minoría, y prefieren mejor hacer debates y controvertir el presupuesto, y en algunos casos, dejar constancias de voto negativo. Los partidos de la oposición en 2002 exigieron voto nominal sobre el proceso de aprobación del presupuesto, años después gran parte de sus miembros dejaban constancia de voto negativo, y en los años al final del periodo de análisis, no fue posible detectar cómo habían votado, ni se observaron constancias en las actas.

Tabla 5-3 : Número y porcentaje de parlamentarios del total de las comisiones económicas que no aprueban el presupuesto, por año.

Año	Monto			Articulado	
	#	%		#	%
2002	6	7,1		13	15,3
2003	7	8,2		4	4,7
2004	3	3,5		3	3,5
2005	0	0,0		0	0,0
2006	12	14,1		0	0,0
2007	0	0,0		0	0,0
2008	0	0,0		0	0,0
2009	4	4,7		1	1,2

Como conclusión se tiene que no es posible deducir cómo es la incidencia de las variables analizadas en el trabajo sobre la decisión tomada acerca del presupuesto medida en términos de la votación, pues es en general de aprobación por parte de los partidos de coalición de gobierno, y como ya se mencionó, posiblemente desairada por parte de los partidos de oposición, que muestran más iniciativa a controvertir el proyecto de presupuesto del gobierno, antes que sentar su posición con el voto negativo donde saben que tendrá poco efecto por ser minoría en las comisiones.

Otra aspecto que hay que tener en cuenta en esta situación, es que las votaciones en la mayoría de los casos no son nominales, entonces a veces queda en el registro de las actas los que mostraban su constancia de voto negativo al proyecto de presupuesto y otras veces no, y simplemente se registra en el acta que la comisión (tercera o cuarta de cámara o senado) aprueba el proyecto de presupuesto. Al no tener variabilidad en la variable respuesta, los modelos fallarían en la detección de variables asociadas a tal respuesta. Se puede entonces hacer la detección de esas asociaciones a través de una variable altamente asociada a la votación negativa del presupuesto, y la variable natural

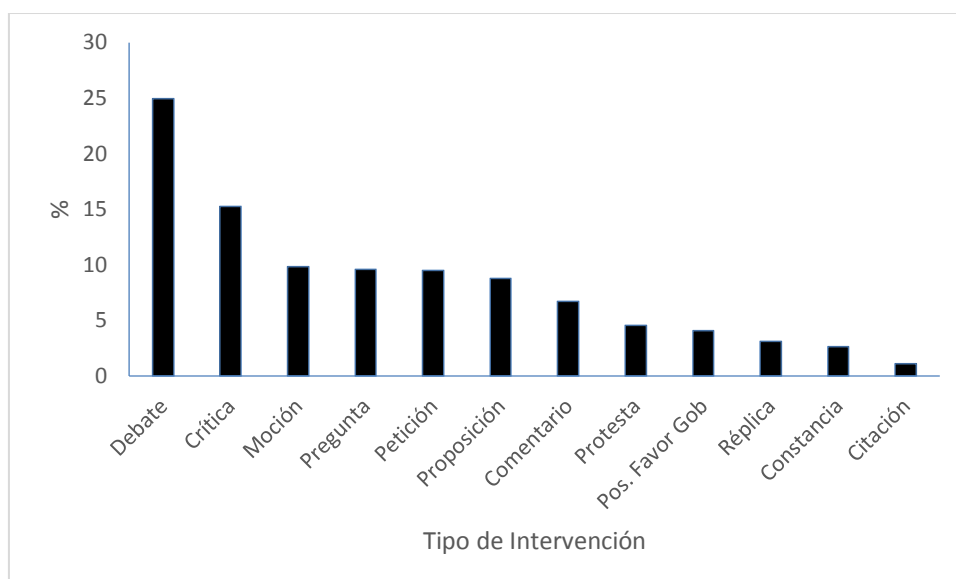
sería el debate en contra del presupuesto. Aunque hay indicios en esa asociación debido a que la tasa global de debate (# debates/# personas que los genera) en el periodo de análisis 2002-2009, es de 3,8 para las personas que votaron negativamente el articulado y de 1,0 para los que no lo aprobaron, la asociación no es tan fuerte debido a la misma situación contradictoria señalada claramente por el senador Sánchez Ortega. En los años 2002 y 2003 que fueron los únicos donde se exigió votación nominal, y donde en 2003 se llegó incluso a devolver el proyecto de presupuesto para que el gobierno le hiciera adecuaciones, del total de parlamentarios que debatieron en contra de tal proyecto, solo el 31,0% votó en contra de su aprobación. De todas formas el análisis para detectar factores que permitan concluir sobre el propósito del estudio, que es decidir sobre el tipo de racionalidad en la decisión de aprobación del presupuesto, girará en torno al debate. El debate expresa el descontento sobre la filosofía que encierra el presupuesto y por principio profesional y técnico debería culminar en no aprobación del mismo, además el debate es la cara que muestran los parlamentarios a sus electores en la TV por “el deber ser”. Se pretende entonces medir factores asociados 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. Antes de entrar al tema central que será el análisis de factores asociados a las tasas de debate, se presentan elementos relacionados al desarrollo de las sesiones económicas, que complementarán dicho tema central.

Distribución de las Intervenciones: Se observa de la distribución del tipo de intervención por año de la tabla A.11, que del total de personas que asisten a las sesiones económicas el 80,4% no interviene por sesión, porcentaje que deja un promedio de parlamentarios que intervienen por sesión de 16,8. Cuando un comité se compone de pocas personas, digamos 5 o 6, es muy probable que todos intervengan en sus sesiones, pero a medida que aumenta el número de integrantes el porcentaje de participación disminuye, debido en gran parte a las limitaciones que surgen por el tiempo y por las capacidades que tienen los individuos para expresarse en grandes grupos. Por tanto un porcentaje de intervención por sesión de casi el 20% de los parlamentarios podría considerarse que no es tan bajo para comités de ese tamaño (las sesiones del FOMC gira alrededor del 25% para 80 integrantes).

Por otra parte sólo el 4,9% del total de parlamentarios intervienen con debates, equivalentes a 4 personas por sesión. Del gráfico 5.1 se puede ver que aunque el debate es el tipo de intervención que mayor proporción tiene, apenas representa el 25% del total de intervenciones. Si bien 20% de parlamentarios que intervienen por sesión puede asumirse como un porcentaje aceptable de participación, sólo un 5% de participación para el debate, no. Es importante enfatizar que lo que en este trabajo es calificado como debate, es una mirada crítica técnicamente sustentada sobre algún tema del presupuesto. Los debates a favor del diseño del presupuesto o a favor de las políticas del gobierno, catalogados en este trabajo como “posición a favor del gobierno”, fueron muy pocos (4,1% del total de las intervenciones) y en general fueron superficiales, no documentados y sin cifras, totalmente contrario a las intervenciones en contra calificadas como debates, pues fueron en general extensas y soportadas técnicamente. Para efectos de algunos análisis que más adelante se realizan, se pretendía mezclar estas dos clasificaciones y tomarlas en general como debate, siendo unos en contra y otros a favor del gobierno, pero dada su radical diferencia, finalmente no se realizó.

Del total de parlamentarios que pasaron por las comisiones económicas, el 64% intervino al menos una vez en las comisiones, proporción muy similar entre partidos de la oposición (67,9%) y de la coalición de gobierno (62,4%). No obstante es importante aclarar que muchas veces esas intervenciones son muy pobres en tamaño y contenido. Ejemplo es el caso del senador Juan Carlos Martínez que asistió a las sesiones durante siete años de 2002 a 2008 y sólo hizo una intervención que duró menos de 20 segundos para apelar una proposición escrita que le fue negada, por la cual la nación debía entregar un inmueble a la alcaldía de Buenaventura, una ciudad donde el senador tiene trabajo político. Con esa sucinta intervención el senador Martínez hace parte del 64% que interviene en las comisiones económicas, y no del 36% que nunca pronunció palabra en ellas.

Figura 5-1: Distribución del tipo de intervención en las sesiones de las comisiones económicas



Temas Tratados en las Intervenciones: Sobre las personas que intervienen se tiene que el promedio de intervenciones por persona en cada sesión es de 1,6 y el promedio de temas tratados es 1,3 por intervención y 2,1 por sesión. Un resumen de la distribución de los temas tratados en las intervenciones según dos de las variables más importantes del estudio, partido y nivel educativo en economía, se ven en la tabla 5.4. Por partido, se tiene que el tema más importante tratado por la oposición es la economía (60%), también tiene bastante importancia la parte social (7,9%), y el conflicto (7,5%). Los temas macroeconómicos tienen especial énfasis en la deuda pública, el déficit fiscal, impuestos, privatización y presupuesto por sector (ver Tabla A.12). Para los partidos de la coalición de gobierno solo el 39,2% de los temas son dedicados a la economía, y dan mucha importancia al tema regional (18,3%), los cuales, son básicamente para pedir recursos de inversión, enfocada especialmente en los sectores de transporte y agricultura; es así como los ministros de estas carteras fueron citados siete veces dándose debates después de sus intervenciones, mientras que los ministerios de educación, de justicia y de salud sólo fueron citados una sola vez cada uno, sin que se diera debate alguno después de sus intervenciones.

También es importante la intervención de los partidos de la coalición de gobierno exigiendo recursos para ferias y fiestas regionales; la cartera de cultura fue citada dos veces, una en cada periodo legislativo. Para notar la importancia 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, inmediatamente el parlamentario Perea Albarracín dijo: “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.”

Tabla 5-4: Distribución del tema de intervención de los parlamentarios, según 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 y su Problemática Social	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

118 Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano
de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la
Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009

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

De la tabla 5.8 se observa que 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% a temas macroeconómicos, los de la Orinoquía-Amazonía se centran en un 70% al tema regional planteando la escases de recursos de sus regiones. Es recurrente la intervención a lo largo de las sesiones, de los parlamentarios que se hacen llamar de la “otra Colombia” llamando la atención al gobierno por falta de recursos de sus regiones. Como ejemplo se citan dos intervenciones dadas en las sesiones en ese sentido.

Luis Antonio Serrano Morales – Coalición de Gobierno (2009-3)

“..., los Departamentos especialmente de la Amazonía, Orinoquía y algunos de la Costa Atlántica, que tenemos altísimos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas que no tenemos capacidad de endeudamiento como la tienen las grandes capitales, que no recibimos recursos de regalías directas, que tenemos un altísimo nivel de población desplazada en nuestras ciudades, requerimos un mayor apoyo del Gobierno y por eso hemos puesto en consideración no solamente en este Presupuesto sino que lo venimos haciendo de atrás en las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo y los Presupuestos año por año, la creación de un Fondo de Compensación que permita asignar a estos Departamentos que reunimos esas condiciones como las he expresado aquí un alto nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas,...”

Carlos Cárdenas Ortiz – 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,..."

Algunos temas codificados previamente en este trabajo para medir su frecuencia como "corrupción" no fueron tratados. Se mencionó la palabra ocasionalmente pero no como tema central de discusión, por ejemplo, el senador Corzo en una intervención sobre los hospitales públicos mencionó que una razón para acabar algunos de ellos era por su corrupción interna. Otros temas fueron muy poco abordados como el tema de recursos para atacar el tráfico de droga, o de temas sociales como atención a ancianos o madres comunitarias (ver tabla A.12).

Duración de las Intervenciones: Para medir la magnitud de los discursos de los parlamentarios en las sesiones económicas, hay que tener presente los siguientes tres aspectos: a) La duración de las intervenciones, no será medida en términos del tiempo dedicado a cada una pues no se dispone de esa información, sino en la cantidad de palabras utilizadas. b) Las sesiones son citadas regularmente a las 10 de la mañana y a veces están limitadas en tiempo por las plenarias que pueden ser citadas a las 3 o 4 de la tarde, luego las sesiones disponen de por lo menos medio día laboral para deliberar. c) Las sesiones son agotadas en promedio en una tercera parte por personas diferentes a los parlamentarios, realizando el 33,4% de las palabras mencionadas en las sesiones, que se distribuyen así: 46,9% son realizadas por el ministerio de hacienda, 17,0% por otros ministerios, 10,1% por planeación, 7,9% por la contraloría y 18,1% por otros funcionarios.

La duración de las intervenciones según los diferentes niveles de variables la describimos a continuación con el promedio de palabras por sesión. No se hacen pruebas de hipótesis para determinar si hay diferencias significativas entre diferentes promedios puesto que la población objeto de estudio que son las comisiones económicas, es analizada en su totalidad. En el cálculo de los promedios son incluidos todos los parlamentarios hablen o no hablen, con el fin de determinar si hay diferencias entre los niveles de las variables. Por ejemplo en la región caribe, el senador Ashton

interviene bastante con discursos amplios y sustentados, pero en general sus coterráneos no intervienen contribuyendo con cero palabras al promedio por sesión, dejando al Caribe como la región con menor tamaño de discurso con 57 palabras promedio por sesión, seguida de la región conformada por los Santanderes con 60 palabras. Aunque el promedio es mayor en los Santanderes que en el Caribe, esa diferencia no es mucha para fines prácticos, y se podría pensar que el tamaño de intervención de los parlamentarios de ambas regiones es similar.

Para otras variables se tiene según la tabla 5.5 que el promedio de discurso de los hombres es mayor que el de las mujeres en un 36%; las personas con problemas judiciales hablan menos en promedio frente a los que nunca han tenido problemas, y con respecto a si se es titular o no de la curul, la observación relevante es que los reemplazos prácticamente no hablan.

Tabla 5-5: Promedio de palabras por sesión, según el nivel educativo en economía y por distintas características de los parlamentarios.

	No Economista	Economista	Total
Sexo			
Hombre	129	370	166
Mujer	120	244	122
Partido			
Coalición de Gobierno	116	178	123
Oposición	158	598	248
Proceso Judicial			
Condenado o con Procesos	70	274	96
Sin Proceso	153	406	189
Reemplazo			
Titular	138	394	175
Reemplazo	46	27	44
Nivel Educativo			
No Profesional	19		19

Profesional	130	225	141
Especialización	154	296	178
Maestría	185	400	245
Doctorado		2202	2202
Región			
Bogotá	192	830	431
Antioquia - Viejo Caldas	182	209	185
Caribe	31	233	57
Valle – Cauca – Nariño	136	180	143
Santanderes	75	0	60
Boyacá – Cundinamarca – Meta	127	0	124
Tolima – Huila	214		214
Chocó	196		196
Orinoquía – Amazonía	226		226
Aprobar Articulado del Presupuesto			
Aprueba	121	263	140
No Aprueba	923	1956	1477
Total general	128	369	162

Podría pensarse que la capacidad de hacer discursos de control político, no es algo que dependa mucho de cuántos años de universidad se cursen, sino que depende mucho de cualidades innatas para la oratoria, pero en el caso analizado, es interesante ver cómo a medida que aumenta el nivel educativo, así mismo aumenta el promedio de palabras por sesión, tanto en economistas como en no economistas. Para quitar el efecto que tienen las personas que no hablan en las sesiones y mirar lo que sucede en las dos variables más importantes del estudio, se toman los promedios sin ellos. El resultado ilustrado en la tabla 5.6 muestra que igualmente el promedio es creciente con el nivel educativo, pero debido esencialmente a los economistas, pues las personas no economistas que intervienen en las sesiones tienen promedios similares entre profesionales; los no profesionales siguen mostrando niveles bajos. En el grupo de economistas, a mayor nivel educativo mayor es el tamaño de los discursos, mostrando esto que la habilidad técnica determinada por el nivel educativo en estas comisiones es un factor importante para el control político en la toma de decisiones sobre el presupuesto de la nación.

Tabla 5-6: Promedio de palabras por sesión según el nivel educativo en general y en economía, sólo para los parlamentarios que intervienen en las sesiones económicas.

	No Economista	Economista	Total
No Profesional	455		455
Profesional	750	762	752
Especialización	750	1055	814
Maestría	748	1130	883
Doctorado		2621	2621
Total	740	1140	833

Dado que el análisis del debate es fundamental para el propósito del estudio, es importante mencionar que las intervenciones calificadas como debate tienen 968 palabras en promedio, equivalente a lo que es leer un discurso de poco menos de dos páginas. Esas palabras dedicadas al debate pronunciadas en promedio por 4 personas por sesión de los 17 que intervienen, representan el 50,0% del total de palabras mencionadas por los parlamentarios, mientras que las palabras en favor del gobierno, apenas representan un 6,3%.

Distribución del Debate: Una mirada al debate por niveles de variables muestra que: por partido, del total de parlamentarios de la oposición que han pasado por las comisiones económicas el 9,2% realizó debates, porcentaje que es del 3,0% para los parlamentarios de la coalición de gobierno. Las proporciones de debate que están en la tabla A.11 permiten ver que los economistas debaten más que los no economistas; mientras que el 13,2% de los economistas realizaron debates sólo el 3,5% de los no economistas lo hicieron. A pesar que los economistas sólo representan el 12,2% del total de parlamentarios, se puede concluir con base en la información anterior, que por cada no economista que debate se tienen casi 4 economistas debatiendo. Por nivel educativo se tiene que la proporción de debate en mención aumenta con el nivel. Por otra parte, se tiene que el 41,3% del total de debates hechos en el periodo 2002-2009 salen de parlamentarios de Bogotá y el 15,7% de Antioquia y Viejo Caldas. Respecto a esto, es curioso ver que si bien casi el 30% de los parlamentarios de las comisiones económicas pertenecen a la región Caribe, ésta región sólo hace el 9,8% de los debates, porcentaje

menor al 12,8% que hacen los de la Orinoquía-Amazonía, que apenas representan el 8,9% del total de parlamentarios.

El 31,7% de los parlamentarios que pasaron por las comisiones económicas, hicieron al menos un debate en el periodo de análisis, proporción que es del 39,3% para los partidos de oposición y de 28,6% para los de la coalición de gobierno. La tabla 5.7 muestra cómo son estas proporciones en el tiempo, donde los partidos de coalición de gobierno debaten más al inicio del periodo legislativo que al final: la proporción que hacen debates pasa del 18,2% en el 2002 al 5,6% en 2005, y del 23,8% en el 2006 al 13,8% en el 2009. Esto mismo no puede decirse de forma general para los parlamentarios de la oposición, pues además de mantener alto el nivel de debate, presentan un pico alto en los dos primeros años del segundo periodo legislativo analizado (2006 y 2007), los primeros del periodo de reelección y donde se discutió y aprobó el TLC con estados unidos.

Tabla 5-7: Proporción de parlamentarios que debaten según partido y año

Año	Coal. Gobierno	Oposición	Total
2002	18,2	28,6	22,2
2003	7,3	21,2	12,5
2004	9,3	25,8	15,3
2005	5,6	27,3	13,8
2006	23,8	40,9	28,2
2007	19,0	54,5	28,2
2008	10,4	22,7	13,5
2009	13,8	30,4	18,2

Tasa de Debate: En general la tendencia mostrada por las tasas según niveles de variables de la tabla 5.8 es similar a la distribución del debate de la tabla A.11. Aunque si bien la distribución del número de personas que hace debates es un buen indicador para diferenciar los niveles de las variables, la tasa de debate muestra con mayor fuerza esa diferencia, por ejemplo, de la tabla A.11 parte (II), se puede deducir que la probabilidad de debatir siendo de la oposición es 2,1 veces más grande que la probabilidad de debatir siendo de la coalición del gobierno, pero la tasa de debate de la oposición es 3,7 veces

más grande que la tasa de la coalición de gobierno. De la tabla 5.8 es importante aclarar que las regiones conformadas por los Santanderes, Cundinamarca, Boyacá y Meta, tienen tasa de debate cero en economistas porque sus economistas no los hacen, en tanto que las regiones conformadas por Chocó, Tolima, Huila, la Orinoquía y Amazonía, no muestran un valor porque no tienen parlamentarios economistas y por tanto también tienen tasa cero.

Según profesión, abogados y politólogos, administradores, ingenieros y licenciados que representan el 59,8% del total de parlamentarios, tienen una tasa de debate de alrededor de un debate por persona (cada grupo). Al diferenciar la profesión en ser o no economista, se observa una tasa de 4,4 debates por economista, de 0,6 debates por parlamentario con otras profesiones, y de 0,03 para no profesionales. Se tiene entonces que los no profesionales no debaten y prácticamente casi que ni hablan en las sesiones, y dentro de los profesionales básicamente la diferencia en la tasa de debate es debida a ser o no economista. De acuerdo con estos resultados y debido a que la profesión es una de las más importantes del estudio, se hace la diferenciación de las tasas en términos de ser o no economista.

Como conclusión global se tiene que todas las variables de la tabla 5.8 estarían asociadas al debate, pues hay diferentes tasas de debate en sus niveles. Se puede tener reserva en la conclusión por la variable proceso judicial, pues la diferencia de tasas en sus dos niveles no es tan marcada como si lo es en otros niveles de variables, a pesar que la tasa de debate en personas sin problemas judiciales es 55,5% mayor a la tasa de los que han tenido o tienen deudas con la justicia. Un modelo podría ilustrar finalmente cuáles son las de mayor asociación, y cuales estarían asociadas al debate a través de otras. De momento como otra conclusión se tiene que debaten más y por ende muestran más actitud negativa hacia el proyecto de presupuesto, los hombres que las mujeres. Por partido como ya se dijo, la tasa de debate de la oposición es 3,7 veces la tasa de los partidos de la coalición de gobierno. Por titularidad de la curul se tiene que los reemplazos casi no debaten, y según la tabla 5.5 se observa que también casi que ni hablan. Por nivel educativo es evidente el aumento del debate a medida que aumenta el

nivel. Por región se tiene que quienes más debaten son los parlamentarios procedentes de Bogotá, y los que menos, la caribe y los Santanderes. La región Orinoquía-Amazonía que tiene un nivel bajo de congresistas en las comisiones, tiene una tasa de debate 270% mayor a la tasa de la región Caribe, que es la región con mayor número de parlamentarios. Para la variable “Ponente”, se conformó un nivel con los coordinadores de ponentes y los presidentes de las comisiones pues son ellos quienes negocian directamente con el Ministro de Hacienda los ajustes al presupuesto, y aunque se diferencian en su tasa frente a los ponentes, la principal diferencia en los niveles de la variable se observa mayormente en la tasa de estos dos niveles frente a la tasa de los no ponentes (tabla 5.8).

Tabla 5-8: Tasas de debate, según el nivel educativo en economía y por distintas características de los parlamentarios.

	No Economista	Economista	Total
Sexo			
Hombre	0,8	4,5	1,3
Mujer	0,6	1,0	0,7
Partido			
Coalición de Gobierno	0,6	1,1	0,7
Oposición	1,2	9,6	2,6
Proceso Judicial			
Condenado o con Procesos Abiertos	0,6	3,0	0,9
Sin Proceso	0,9	4,7	1,4
Reemplazo			
Titular	1,1	5,2	1,6
Reemplazo	0,1	0,5	0,1
Nivel Educativo			
No Profesional	0,0		0,03
Profesional	0,9	1,7	1,0
Especialización	1,1	5,3	1,6
Maestría	1,1	3,4	1,9
Doctorado		33,0	33,0
Región			
Bogotá	1,9	14,8	5,7

126 Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano
de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la
Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009

Antioquia - Viejo Caldas	1,1	2,0	1,2
Caribe	0,2	2,8	0,4
Valle – Cauca – Nariño	0,7	0,6	0,7
Santander	0,5	0,0	0,4
Boyacá – Cundinamarca – Meta	0,8	0,0	0,8
Tolima – Huila	1,4		1,4
Chocó	0,7		0,7
Orinoquía – Amazonía	1,8		1,8
Ponente			
Coordinador de Ponentes o Presidente Comisión	1,2	3,2	1,4
Ponente	0,7	11,0	1,8
No Ponente	0,2	0,4	0,2
Total general	0,8	4,4	1,2

Un dato que vale la pena mencionar es que dentro de los diez personas que más debaten, ocho son de la oposición (6 del partido Liberal y dos del POLO); todos son hombres, solo uno tuvo un reemplazo, la mitad son economistas, todos son profesionales (seis con postgrado) y todos al menos fueron ponentes. Individualizando un poco tenemos que el representante Petro, que estuvo en un solo periodo legislativo, hablo y debatió más que cualquier otro parlamentario, incluso más que los que estuvieron los dos periodos (de los diez primeros en debate, seis estuvieron los dos periodos legislativos). Petro realizó 33 debates, seguido por Sánchez Ortega con 22 y por Borja con 15. El primer parlamentario de la coalición de gobierno en el ranquin que más debate fue Pérez Pineda en el séptimo lugar con nueve debates.

Los análisis presentados hasta aquí se toman en gran parte reuniendo toda la información que aportan los parlamentarios por su paso en las comisiones económicas, ignorando en muchas partes el tiempo y la individualidad del aporte. Y aunque este análisis descriptivo proporciona bastante evidencia y devela elocuentemente lo que sucede al interior de las comisiones económicas, es necesario ratificarlo o complementarlo con otros análisis que si tengan ese componente individual y del tiempo. Atendiendo a esto, seguidamente se presentan otros análisis basados en modelos

longitudinales que usan esa individualidad en el tiempo, y por otra parte se complementa el análisis cuantitativo con un análisis textual de las intervenciones.

5.4 Resultado del análisis de datos textuales

En esta sección se realiza un análisis que permite detectar factores asociados al debate de acuerdo al lenguaje utilizado en las sesiones. Es importante señalar que para algunas sesiones las variables de procesos judiciales y reemplazos no se reflejan en los planos factoriales, debido a que parlamentarios reemplazantes y con problemas judiciales no intervienen, y el análisis textual está diseñado para analizar el lenguaje. La variable región también adolece de este problema en lo que refiere a reflejar la región Caribe, pues sus parlamentarios intervienen muy poco.

Como ya se mencionó en el apartado sobre la metodología de esta investigación, en la preparación del corpus las palabras compuestas que por su sentido describen situaciones especiales, fueron resumidas y reemplazadas como una sola, por ejemplo las palabras “producto interno bruto” deben ser unidas y siempre usadas en una sola forma gráfica para que puedan ser interpretadas para los fines que fueron utilizadas, el de referenciar algo sobre la producción del país, de lo contrario conformarían formas gráficas por separado perdiéndose el sentido de su uso. Se tiene otro ejemplo con las palabras “deuda externa” que se usa en el procesamiento de datos como “DeudaExterna”. Para el caso que existan siglas o formas resumidas conocidas que definan un conjunto de palabras como es el caso del ISS, PIB o “Agro Ingreso Seguro” (AIS), entonces dichas siglas deben ser usadas. Es común que algunas veces se use una sigla y otras veces se mencione su forma extendida, como por ejemplo, el antiguo Instituto de Seguros Sociales a veces se menciona de esa manera o por su sigla ISS, pero otras veces como Seguro Social o simplemente el “Seguro”, en este caso todas estas formas hay que reducirlas a la sigla ISS.

Así que este ejercicio se puede ver como una forma de usar permanentemente las siglas en los textos, o de armar siglas donde no estén definidas o no exista una forma reconocida y resumida de mencionar un conjunto de palabras. En el Anexo B está una lista de las siglas detectadas en las actas, y otra lista de las palabras compuestas

resumidas con una forma gráfica para las cuales no existe una sigla que las resuma. Aquí es importante mencionar que algunas siglas y formas gráficas de resumen detectadas, fueron muy poco mencionadas para algunas sesiones y por tanto no aparecen en muchos de los planos factoriales como “Plan Colombia” o “Plan Nacional de Lectura”. Algunas formas planeadas de antemano para codificar como “salario mínimo” no fueron mencionadas en las sesiones. Además de las siglas y formas gráficas de resumen hay que uniformar la presencia de algunas expresiones bastante usadas pero en distintas acepciones, como por citar algunas se tiene:

Expresiones	Uniformación
subsidio(s), subsidiado(s), subsidiada(s), subsidiando, subsidió, subsidia, subsidiaria	Subsidio
congreso, congreso de la república, congreso de Colombia, congreso colombiano	Congreso
Bogotá, distrito capital, distrito especial, capital	Bogotá
contracrédito(os)(as), contracreditar, contra acreditar, contracreditan, contracredítese	Contracrédito
pensión, pensiones, pensional, pensionales	Pensionales
presidente (presidente de la república), presidente de los colombianos, presidente colombiano	Presidente
vía, vías, carretera(s), vial(es), caminos	Vías

Del corpus se descartan palabras que aparecen menos de cuatro veces, junto con las palabras herramienta como conjunciones, pronombres o preposiciones, y otras formas de protocolo como “señor presidente”, y otras comunes como “también”. Finalizada la preparación del corpus, se usa para su análisis el software de distribución gratuita DtmVic desarrollado por Lebart (2012). Algunos análisis se realizan con todo el personal que interviene en las sesiones, principalmente para ver si los temas que al gobierno le interesa para discutir son los mismos que mueven a los parlamentarios, es decir, si los mueven los mismos intereses.

La variable que define la longitud del discurso se categoriza de acuerdo con los cuartiles del número de palabras por intervención; según la posición de dicho número entre los cuartiles se etiquetan los niveles de la magnitud de la intervención como de: “muy pocas palabras” (número de palabras debajo del percentil 25%), “pocas” (entre el 25% y 50%), “moderadas” (entre el 50% y 75%) y “extensas” (por encima del 75%). Por

otra parte, con base en el análisis descriptivo se concluyó que la tasa de debate es alta para los parlamentarios procedentes de Bogotá, muy bajas e iguales para el Caribe y Santanderes, y cercana para las demás regiones, por tanto esta variable se transformó a: Bogotá, Caribe-Santanderes, y otras.

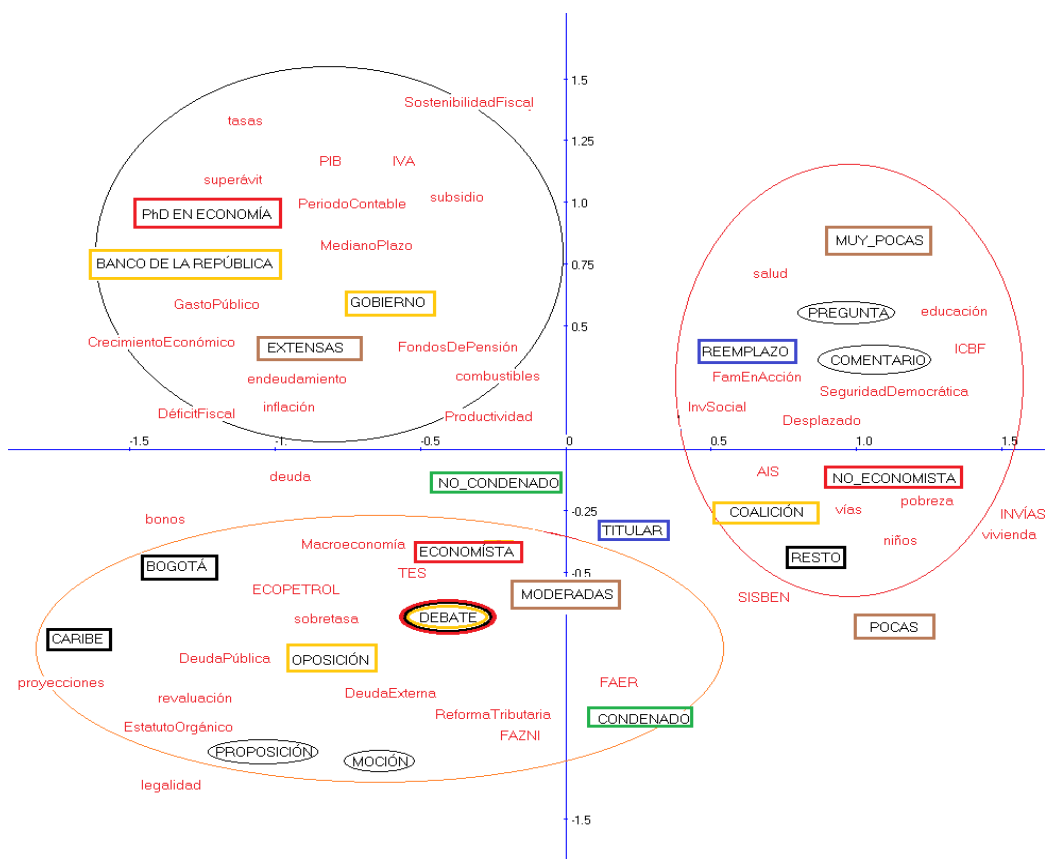
Las sesiones pueden ser reunidas en dos grupos, las sesiones donde se discuten los aspectos macroeconómicos y las sesiones donde se discute el presupuesto de los ministerios o se hace un debate sobre algún tema especial, como el dado bajo la citación del alto comisionado para la paz para discutir la situación y los recursos necesarios para atender desplazados y asuntos de derechos humanos. En cada grupo se observa una tendencia general en los resultados, debido a esto y dado que son muchos los planos factoriales que surgen del análisis (98 planos para 49 sesiones, más 8 planos resumen de cada año), sólo se muestran algunos representativos de cada grupo.

El gráfico 5.2 muestra los resultados de una sesión tipo de temas macroeconómicos realizada en 2006, los niveles de las variables de los oradores son demarcados en un rectángulo y diferenciados por colores, junto a ellos se grafican también algunas de las palabras más usadas y relevantes para el estudio. El color amarillo representa la variable “Partido Político” (incluye niveles de representación de oros funcionarios), el rojo “Nivel Educativo en Economía”, el negro “Región”, el café la variable “Tamaño del Discurso”, el azul la variable “Reemplazo”, y el verde la variable “Proceso Judicial”. El “Tipo de intervención” se demarca en círculos, con una marcación especial en tricolor para el debate.

El plano factorial del gráfico 5.2 muestra claramente cómo se diferencian las intervenciones del gobierno (y Banco de la República), de los partidos políticos de oposición y de los partidos políticos de la coalición del gobierno. Las palabras y niveles de variables cercanos a los niveles del partido y del gobierno están encerrados en círculos, que son fijados con fines ilustrativos sin provenir de alguna medida estadística. Para el caso ilustrado, se puede concluir que los congresistas de oposición que intervienen en las sesiones, tienen formación técnica en economía y debaten en contra del presupuesto presentado por el gobierno con un lenguaje técnico económico con intervenciones grandes en número de palabras. Los congresistas de la coalición del

gobierno, intervienen con preguntas muy cortas, como por ejemplo, ¿por qué no se destina más dinero a mejorar la red de vías rurales?, y usan palabras de corte social como pobreza, niños, educación y salud. Aunque hay diferencias en las sesiones según este análisis, se puede decir que esta situación descrita, es en general una tendencia. Se aparta de esta conclusión general el comportamiento de la región, pues la Caribe aparece al lado de Bogotá debido a que el senador Ashton (economista del Caribe), realizó una intervención extensa en la sesión, cosa que caracteriza a los parlamentarios de Bogotá. Del gráfico 5.4 que ilustra los análisis con información anual, se puede ver que las dos regiones se encuentran en sentidos opuestos.

Figura 5-2: Plano factorial de palabras y niveles de variables de los participantes en las comisiones económicas en una sesión sobre asuntos macroeconómicos del presupuesto colombiano en 2006.

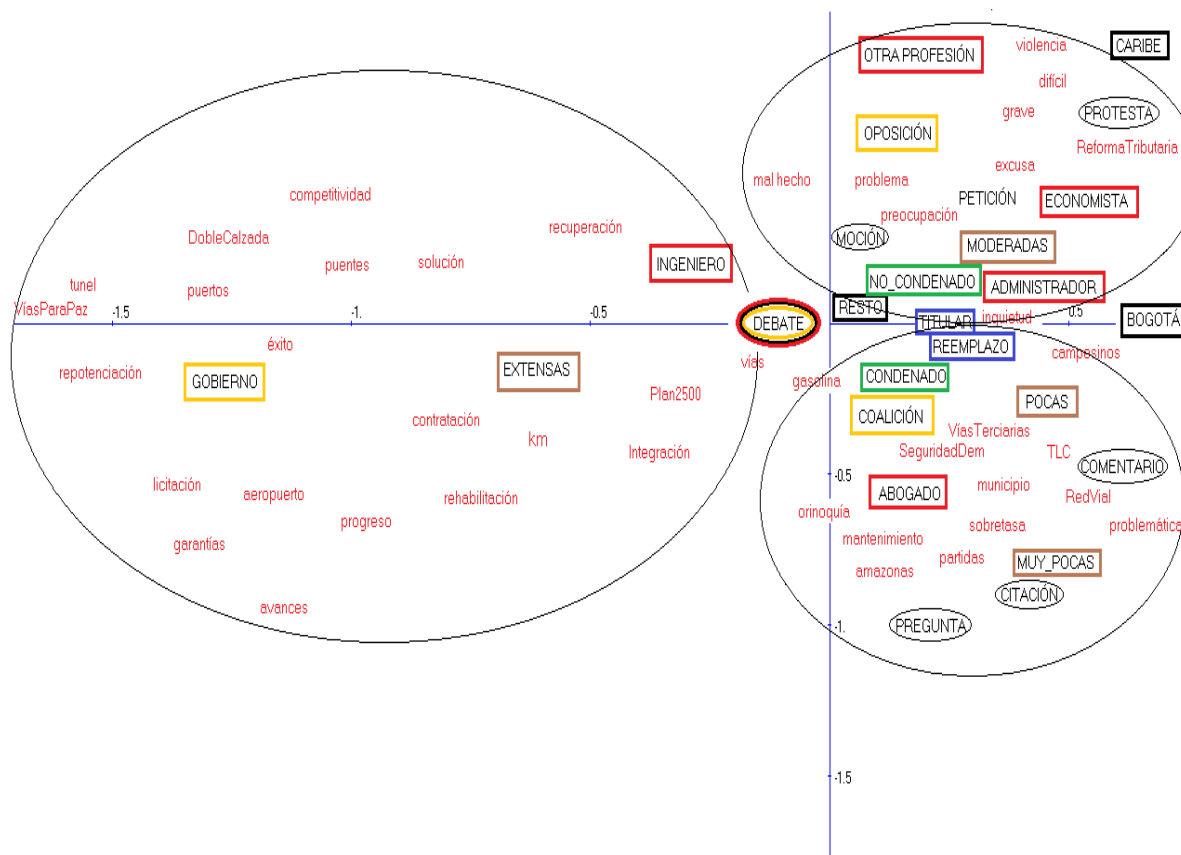


El gráfico 5.3 tiene el mismo sentido a la anterior, pero describe una sesión tipo donde se discuten asuntos del ministerio de transporte en el año 2006. En esta sesión se observa una diferencia especial por partido, aunque no hay una inclinación fuerte del debate hacia alguno de ellos. El discurso de los parlamentarios se hace en general con palabras de criterio negativo, siendo más marcado esto para la oposición. Los congresistas aquí tienen un objetivo común, que es la presión por conseguir más presupuesto de inversión sobre infraestructura vial. Por su parte el discurso del ministro es muy diferente al de los congresistas utilizando un lenguaje con palabras de significado positivo.

Sea cual fuere el tipo de sesión, en términos generales, el discurso de los representantes del gobierno y de funcionarios de los entes de control, se muestra diferente del discurso de los congresistas. Esto debido en parte a que el tamaño de su discurso es muy extenso, ya que no tienen limitaciones explícitas sobre el tiempo de exposición, y entre más palabras se usen, más probabilidad hay de pronunciar palabras diferentes al resto de oradores. Por su parte, los parlamentarios sí tienen restricciones en el tiempo de intervención. Cuando no se incluyen funcionarios del gobierno o de los entes de control en los análisis, la clasificación de palabras moderadas que se encuentra al lado de los economistas, pasa a la clasificación de “extensas”.

Figura 5-3 Plano factorial de palabras usadas y de niveles de variables de los miembros de las comisiones económicas en una sesión sobre el presupuesto del ministerio colombiano de transporte en 2006

132 Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el caso Colombiano
de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la
Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009



Se realizó un análisis solo con la información de los discursos de los parlamentarios reuniendo todas las sesiones de cada año. Aquí la longitud del discurso se categorizó según los percentiles 33% y 66%, estableciendo los niveles para el total de palabras de cada intervención como “Pocas”, Moderadas” y “Extensas”, similar a como se realizó según los cuartiles. La gráfica 5.4 es clara en mostrar cómo en líneas generales, se diferencian los parlamentarios por el lenguaje utilizado en las sesiones, según los distintos niveles de las variables. Los parlamentarios de las regiones Caribe y Resto son similares en su lenguaje, y muy diferentes de los parlamentarios de Bogotá. También hay diferencias claras entre economistas y no economistas, entre titulares y reemplazantes, y entre parlamentarios con problemas judiciales y parlamentarios sin problemas. Las variables Ponente y Partido se salen de esta observación general. La variable “Ponente”

no mostró diferencias en sus niveles, pero no se ilustró para no cargar tanto las gráficas. Por su parte, la variable Partidos 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 esa tendencia de distanciamiento de los partidos que ya se había mencionado con base en las tasas de debate. Se recuerda que el debate es fuerte al inicio tanto para la oposición como para la coalición, y después disminuye para la coalición pero se mantiene para la oposición.

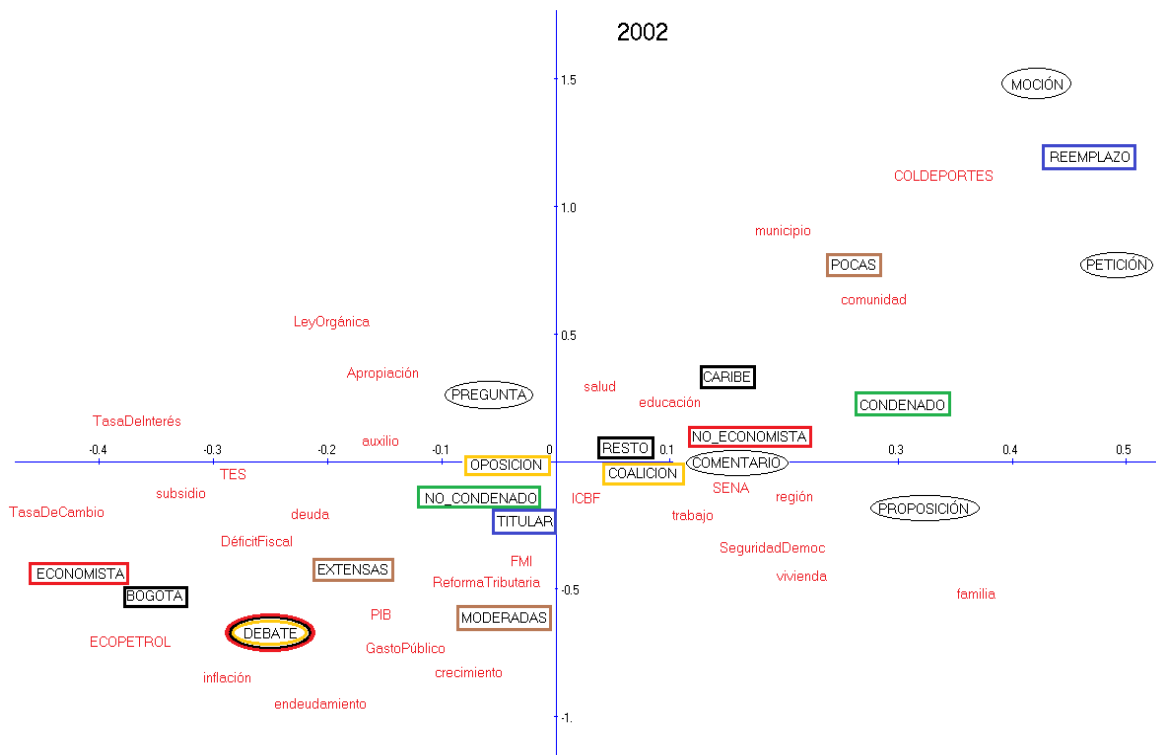
La gráfica 5.4 se puede concluir que quienes usan un lenguaje técnico económico con debates extensos, se asocian a economistas, miembros de la oposición, titulares, no condenados o sin procesos judiciales abiertos, y provenientes de Bogotá. Por su parte quienes usan un lenguaje poco técnico con comentarios o preguntas cortas y usando palabras de corte social y seguridad, se asocian con no economistas, reemplazos, miembros de la coalición, condenados o con procesos judiciales abiertos, y provenientes del caribe y resto de regiones.

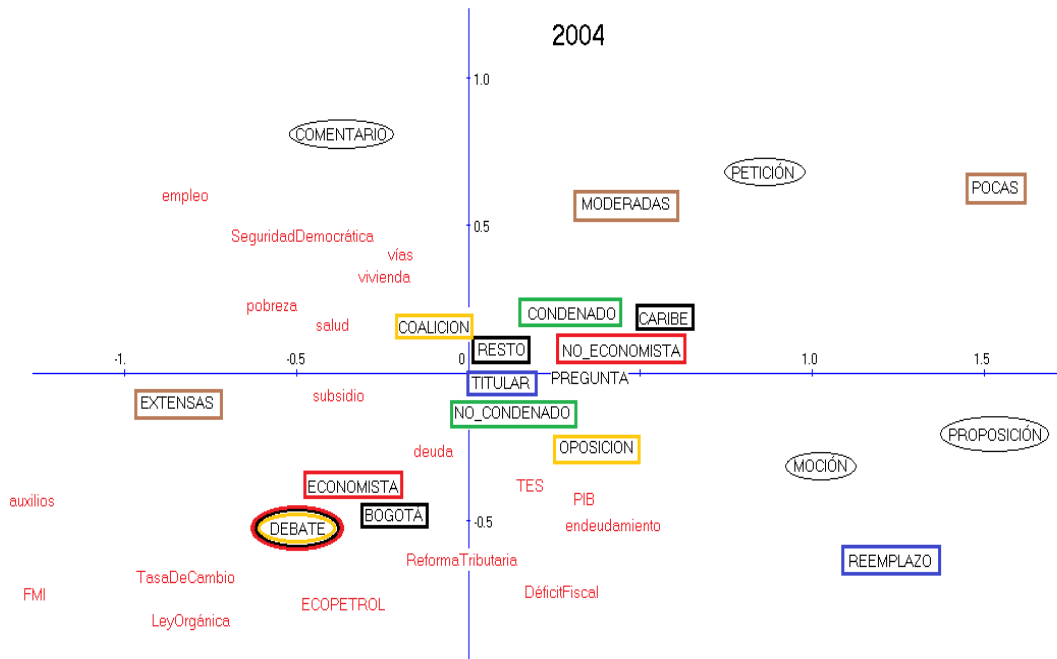
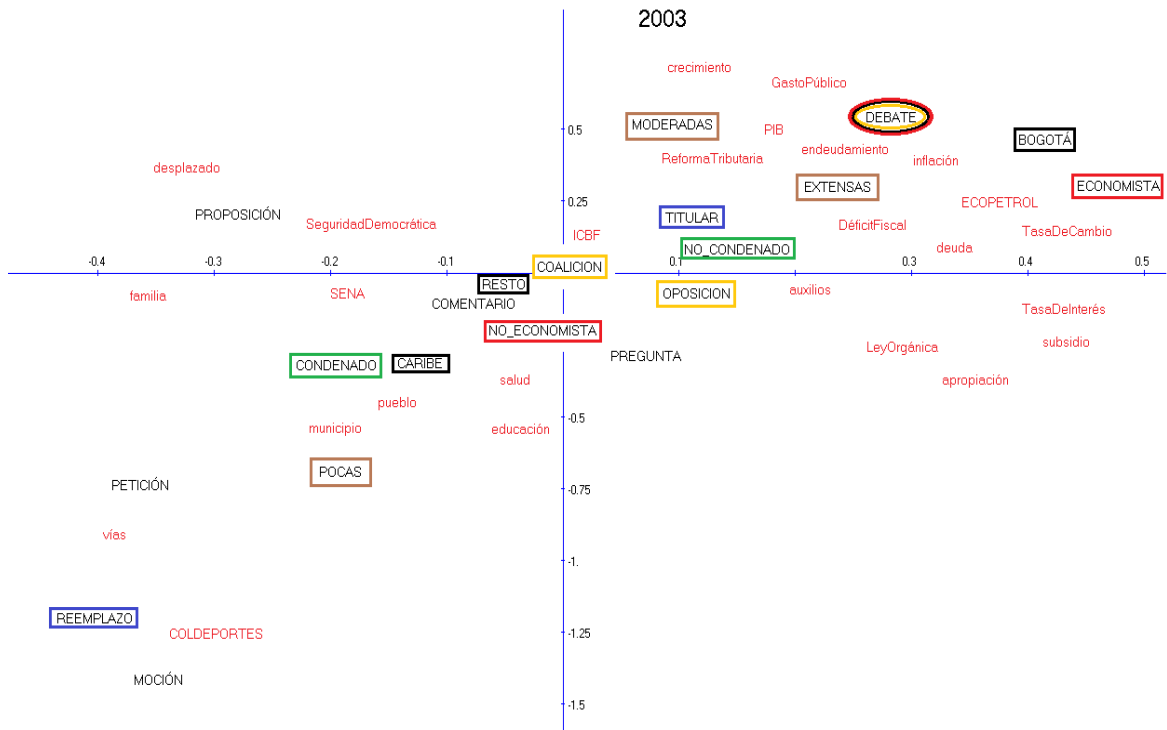
En el desarrollo de las sesiones del periodo de estudio, se puede observar que los temas macroeconómicos que mayor preocupación generan son: la deuda, el déficit fiscal, la exención de impuestos y la dependencia del petróleo en los ingresos. Es así como existe una tendencia de la oposición (en menor grado para la coalición) a usar bastante las formas gráficas ECOPETROL, Déficit Fiscal, deuda y subsidio (en términos de exenciones de impuestos). Otra palabra usada bastante por la oposición, es “auxilios” (parlamentarios), dejando entrever que son usados por parte del ejecutivo a sus propósitos de gobierno en general. Por su parte la coalición de gobierno centra su preocupación en la inversión, principalmente en vías. Pero a pesar de pronunciarse bastante sobre temas sociales como educación y salud, nunca realizaron planteamientos directos para mejorarlos, de hecho en el periodo de análisis se presentó una enorme crisis hospitalaria que conllevó al cierre de hospitales por problemas presupuestales.

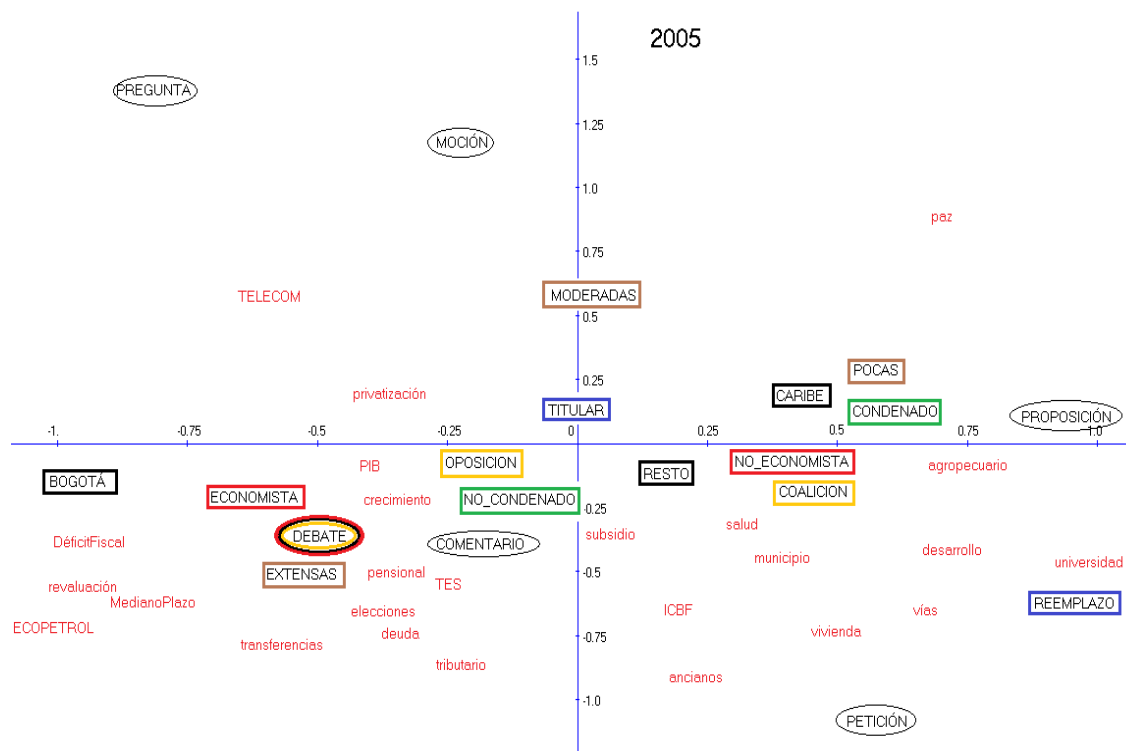
Estos resultados son concordantes con los obtenidos en el análisis descriptivo y el longitudinal que se muestra más adelante. No obstante, este análisis es más ilustrativo en mostrar una diferencia clara en el uso del lenguaje para los distintos niveles de

variables. Es claro cómo los economistas tienen más argumentación técnica para debatir el proyecto de presupuesto frente a los que no lo son, que se limitan a intervenir con una argumentación dirigida al cuestionamiento social.

Figura 5-4: Plano factorial de palabras usadas y de niveles de variables de los miembros de las comisiones económicas en las sesiones sobre el presupuesto, reunidas por año para el cuatrienio 2002-2005.







5.5 Resultados del modelo longitudinal

Definición de Variables Explicativas del Debate: Para la variable nivel educativo no fue posible detectar la fecha de obtención de los títulos de los parlamentarios, por tanto fue excluida de la modelación. Por otro lado, bajo el supuesto que el título de pregrado es obtenido a edades tempranas en nuestra sociedad, se asume que este se obtiene antes de ejercer como parlamentario, y entonces puede vérselo como algo estático en el periodo de análisis, esto es, ningún parlamentario obtiene su título de pregrado en medio de su ejercicio congresional. Como se detectaron diferencias en las tasas de debate entre no profesionales y profesionales, y entre profesionales se tiene que la diferencia se debe básicamente al ser o no economistas, se incluye la variable con tres niveles: no

profesional (1), no economista (2) y economista (3). De esta manera en algún grado se mide también el nivel educativo, aunque falte medir el efecto del postgrado en el debate.

La variable región se trabaja conforme a lo descrito en el análisis textual: Bogotá (1), Caribe-Santanderes (3), y otras (2). Se tiene entonces las variables “profesión” y “región” cada una con tres niveles. La referencia al nivel es importante para tener en cuenta en la interpretación de los parámetros estimados, pues el último nivel (el nivel (3)) es el de comparación frente a los otros dos. Las demás variables son de tipo binario, siendo sexo la primera considerada. El partido político se incluye de la forma como se ha venido analizando, esto es, pertenecer a partidos de la coalición de gobierno (0) o a partidos de oposición (1). La variable “reemplazo” es medida como ser titular de la curul (1) o reemplazo (0). La variable “Judicial” indica con “0” si la persona no ha sido condenada o no tiene procesos judiciales abiertos, y “1” en otro caso. La variable “ponente” indica con “1” si la persona es ponente, coordinador de ponentes o presidente de comisión, y “0” en otro caso. Las variables que toman distintos valores en el tiempo son “reemplazo” y “ponente”, y por tanto en la modelación va con parte fija y parte aleatoria.

Modelo Ajustado: La variable binaria que toma los valores debate (1) y no debate (0) será explicada por las covariables definidas en el apartado anterior. Los datos de las variables son obtenidos para cada parlamentario a lo largo de las 49 sesiones de las comisiones económicas en el periodo 2002-2009. Cada parlamentario contribuye al modelo únicamente con la información referente a la sesión donde participó. Se tiene entonces una respuesta binaria medida en el tiempo para ser explicada con unas covariantes fijas y otras que cambian en el tiempo (Reemplazo y Ponente).

El modelo se estimó con un componente de varianza diferente para el intercepto y también para las dos covariantes dependientes en el tiempo, para las que el componente se estimó en un valor casi igual a cero. La forma binaria en que se tomaron las covariantes “Reemplazo” y “Ponente” para ser incluidas en el modelo, las hace casi constantes para la mayoría de los individuos. En el caso de la variable “Reemplazo”, sólo hay tres personas para las que su valor le cambia en el tiempo en unas pocas sesiones, por pasar de un corto reemplazo en el primer periodo de análisis a ser titulares en el

segundo. Solo el componente de varianza para el intercepto resultó significativo y es el único que se muestra en las tabla 5.9 que contiene las estimaciones del modelo para los dos periodos legislativos por separado, y la tabla 5.10 que contiene el modelo para el agregado de los dos periodos. Esto significa que hay una tendencia distinta de los debates a lo largo de las sesiones, lo que concuerda con el resultado del apartado descriptivo, donde se observó que la proporción y tasa de debates varía en el tiempo, siendo más fuerte al inicio de cada periodo legislativo.

El sexo no resultó significativo para explicar el debate. Dada la alta tasa de debate en hombres y baja en mujeres, se podría esperar que la variable fuera significativa para explicar el debate, pero al estar en presencia de otras variables significativas el efecto del sexo se diluye en el modelo. Si la tasa de debate observada para hombres y mujeres, estuviera acompañada de una situación donde las mujeres estén uniformemente repartidas en esos niveles de las variables que explican el debate, entonces el sexo sí sería significativo. Luego las mujeres no hacen muchos debates no por su condición de mujeres, sino por tener otros perfiles proclives al no debate, como ser no economistas, provenir del Caribe y pertenecer a la coalición de gobierno. Dentro de las 23 mujeres que pasaron por las comisiones económicas el 96% es no economista, 40% proviene del Caribe y el 83% pertenece a partidos de la coalición de gobierno.

Tabla 5-9: Estimación de un Modelo para el Debate Basado en Regresión Logística con Efectos Aleatorios

a) Periodo 2002-2005

Efecto	Estimación	Error Estándar de Estimadores	$\exp(\hat{\beta})$	Valor t	Pr > |t|
Solución para Efectos Fijos					
Intercepto	-9,692	1,480		-6,3	< ,0001
Partido	1,197	0,245	3,3	5,0	< ,0001
Región					
Bogotá	2,487	0,403	12,0	5,6	< ,0001
Resto	0,951	0,388	2,6	1,7	< ,0089

Caribe	.	.	.	.	.
Profesión					
Economista	3,621	1,034	37,4	3,4	0,0015
Otra Profesión	2,420	1,023	11,2	2,2	0,0294
No Profesional	.	.	.	.	.
Reemplazo	1,964	1,032	7,1	2,1	0,0341
Ponente	0,700	0,249	2,0	2,8	0,0050
Parámetros de Covarianza					
Intercepto (σ_v)	0,489	0,235			

b) Periodo 2006-2009

Efecto	Estimación	Error Estándar de Estimadores	$\exp(\hat{\beta})$	Valor t	Pr > |t|
Solución para Efectos Fijos					
Intercepto	-5,442	0,665		-8,2	< ,0001
Partido	0,858	0,208	2,4	4,1	< ,0001
Región					
Bogotá	1,389	0,354	4,0	3,9	0,0003
Resto	1,287	0,287	3,6	4,5	< ,0001
Caribe	.	.	.	.	.
Economista	0,660	0,258	1,9	2,6	0,0105
Reemplazo	1,077	0,606	2,9	1,8	0,0757

Parámetros de Covarianza

Intercepto (σ_v)	0,424	0,211
---	-------	-------

Otra variable que no resultó significativa para explicar el debate fue el proceso judicial, pero cuando la variable región es retirada del modelo, la variable se torna significativa. Esto se debe a la alta dependencia existente entre las dos variables, por lo que sólo es requerida una de las dos en el modelo para explicar la variación del debate. La alta dependencia puede observarse en el hecho que el 57% de los condenados y procesados proviene de la región Caribe, región que genera un escaso debate; y sólo el 4% proviene de Bogotá, que genera una tasa altísima de debate.

La variable ponente resultó significativa en el primer periodo pero no en el segundo. Similar situación se observa para la variable reemplazo, aunque en el segundo periodo está cerca a la significancia del 5%. La variable profesión resulta significativa en ambos

periodos, aunque dado que en el segundo periodo no se observó ningún no-profesional que realizara debates, entonces por esta no-variabilidad observada en el nivel, no se pudo obtener una estimación de los parámetros del factor, y se tuvo la necesidad de trabajar la variable como economista (1) y no economista (0).

Los retiros definitivos de las comisiones económicas por parte de los parlamentarios podrían producir sesgos en la estimación de los modelos, pues no son pocos y se estaría posiblemente ante retiros informativos o mecanismo de no respuesta no-ignorable (Little, 1993). Por tanto para corregir potenciales sesgos de estimación debido a retiros informativos, se aplica una modelación con un mecanismo de no respuesta. Para este trabajo, el objetivo primario de investigación es el de estimar un modelo longitudinal, para el que se requiere corregir sesgos por no-respuesta y se usa para ello un modelo basado en el tiempo de retiro definitivo de las comisiones económicas (T), sin incluir directamente dicho mecanismo en la variable longitudinal (selection models), y ligando los dos procesos, el longitudinal y el de la supervivencia, a través de efectos aleatorios (random effects selection models). Al no tener el presente estudio como propósito la modelación de T , los parámetros estimados de su modelo, son considerados como parámetros de ruido (nuisance parameters).

La aplicación del modelo conjunto a cada periodo legislativo no mostró significancia en el parámetro de ligadura, y por tanto se mantienen las estimaciones de la tabla 5.9 para el modelo de debate en cada periodo legislativo. Al modelar toda la información de los dos periodos con el modelo conjunto, sí se observa que el parámetro de ligadura es significativo al 5%. Esto debido a que no todo el parlamento es reelegido, y por tanto para la modelación en el periodo de los ocho años, se tendría que los casos de no reelección serían potencialmente informativos. Estos casos sumados a los de parlamentarios reemplazados, y a los parlamentarios reemplazantes que tienen cadenas cortas de información en el periodo total, tienen un gran peso en la información total, y generan sesgos en las estimaciones. Por ejemplo, el parámetro asociado a la variable partido tiene en el modelo conjunto para todo el periodo una estimación de 0,886 (tabla 5.10), y en el modelo mixto una estimación de 1,1, esto es un 24,1% más grande al de la

estimación conjunta. El modelo conjunto estimado de la tabla 5.10 se da para la variable longitudinal del debate con base en las variables partido (Pa), región (R), profesión (Pr) y reemplazo (Re), y para el tiempo al retiro, únicamente con los efectos aleatorios:

$$\text{Ln}(T_i) = \gamma_0 + \gamma_1 v_i + \sigma_s w_i$$

$$\text{Log} \left(\frac{p_{ij}}{1-p_{ij}} \right) = \beta_0 + \beta_1 * Pa_i + \beta_2 * R_i + \beta_3 * Pr_i + \beta_4 * Re_i + v_i \quad (5.1)$$

con $v_i = \sigma_v \theta_i$ asumido $N(0, \sigma_v)$ y las w_i asumidas con una distribución gumbel estándar (T weibull).

Tabla 5-10: Estimación de un Modelo para el Debate Basado en Regresión Logística con Efectos Aleatorios

Efecto	Estimación	$\exp(\hat{\beta})$	Error Estándar de Estimadores	Valor t	Pr > |t|
Solución para Efectos Fijos del Modelo Longitudinal					
Intercepto (β_0)	-8,470	-	1,121	-7,9	< ,0001
Partido (β_1)	0,886	2,4	0,151	5,8	< ,0001
Región					
Bogotá (β_{21})	1,775	5,9	0,235	7,5	< ,0001
Resto (β_{22})	0,880	2,4	0,217	4,0	< ,0001
Caribe	.	.	.	.	.
Profesión					
Economista (β_{31})	3,688	40,0	1,004	3,8	0 ,0002
Otra Profesión (β_{32})	2,744	15,2	0,998	2,9	0,0060
No Profesional	.	.	.	.	.
Reemplazo (β_4)	1,428	4,2	0,516	1,9	0,0057
Parámetros de Covarianza Modelo Longitudinal					
Intercepto (σ_v)	0,486	-	0,198		

<i>Modelo de Supervivencia para el Tiempo al Retiro</i>						
Intercepto	(γ_0)	1,638	-	0,053	29,630	< ,0001
v_i	(γ_1)	0,738	-	0,303	3,150	0,015
Escala	(σ)	0,168	-	0,070		

Si en el modelo propuesto en (5.1) se incluye la variable “Ponente”, queda al borde de la significancia (*valor-p*=0,055), y por tanto podría aceptársele un grado de relación con el debate. Pero no se incluye en el modelo final pues en un modelo simple donde sólo ella se usa para explicar el debate, entonces no resulta significativa (*valor-p*=0,473), y además porque en los modelos donde no está la región, tampoco resulta significativa, siendo esto un claro ejemplo de relación entre dos variables debida a un tercer efecto. El grado de asociación que muestra la variable “Ponente” con el debate se debe entonces a su asociación con la región (una prueba de independencia entre variables es rechazada - *valor-p*<0,0001).

Al igual que en los análisis separados por periodo legislativo, la variable “Proceso Judicial” es significativa si en el modelo (5.1) se incluye ésta a cambio de la variable Región (*valor-p*=0,007). Aquí la situación es contraria a lo que sucede con la variable “Ponente”, pues Región y Proceso también están relacionadas (una prueba de independencia entre variables es rechazada – *valor-p*<0,0001), pero proceso en un modelo simple si explica el debate (*valor-p*=0,003).

Se puede concluir entonces que las variables asociadas al debate en las sesiones económicas para el periodo 2002-2009 son: Partido Político, Región, Nivel Educativo en Economía y Reemplazo (ver tabla 5.10). También se puede aceptar la variable Proceso Judicial como explicativa del debate, pero no se incluye en el modelo final, pues como ya se dijo, debido a la alta dependencia que tiene con Región, sólo una de las dos es requerida en el modelo para explicar la variación del debate.

De la tabla 5.10 se puede ver que el chance de debatir por miembros de la oposición es 2,4 veces el de debatir por miembros de la coalición de gobierno ($\exp(0,886)=2,4$). Por región, el chance de debatir por parlamentarios de Bogotá es casi 6 veces el de debatir por los del Caribe-Santanderes y 2,4 veces el del resto de regiones, y los del resto de regiones un chance de debate de 2,4 veces el de la región Caribe-Santanderes. Las diferencias más notorias se encuentran por profesión, donde el chance de debate en economistas es 40 veces el de no profesionales y de 2,6 veces el que tienen los de otras profesiones, y los otros profesionales un chance de debate 15,5 veces el de no profesionales. Por otra parte, se tiene que el chance de debate de los titulares es 4,2 veces el que tienen los reemplazos. Si en el modelo se excluye la variable “Región” y se incluye la variable “Proceso Judicial” se encuentra que el chance de debate en parlamentarios sin procesos ni condenas es 1,581 veces el de los condenados o con procesos abiertos, esto es, un 58,1% más grande.

El componente de varianza para el intercepto resultó significativo, expresando que existe una tendencia distinta de los debates a lo largo de las sesiones. Se recuerda nuevamente que la proporción y tasa de debates varía en el tiempo, siendo más fuerte al inicio de cada periodo legislativo. La relevancia de aplicación del análisis longitudinal a la información obtenida, se encuentra en el hecho que los niveles de variables “Región Resto” y “Otra Profesión” no resultan significativos con una regresión logística ordinaria sin tener en cuenta la evolución en el tiempo, lo cual no corresponde al contexto de la información, ni a la realidad de los resultados.

5.6 Resumen de los resultados del apartado del análisis estadístico

En el periodo de análisis 2002-2009 pasaron por las comisiones económicas 189 parlamentarios, de los cuales el 29,6% fue catalogado en el presente trabajo como de oposición. Del lado de las características sociodemográficas se tiene que las comisiones económicas están conformadas mayoritariamente por hombres pues apenas el 12,2% son mujeres. Por región se destaca que el Caribe tiene el mayor número de parlamentarios en las comisiones económicas (29,2%). En relación con la educación se

tiene que el 27% son abogados, y que han pasado más congresistas sin profesión (15,9%) que economistas (12,2).

Del análisis descriptivo se puede concluir que hay características de los parlamentarios no deseables que pueden influir negativamente en una decisión racional técnica: a) Hay una cantidad excesiva de reemplazos, pues el 34,0% de los titulares fueron reemplazados en alguna parte de las sesiones. No se encuentra ninguna razón técnica que los justifique, además los reemplazantes no debaten, casi no intervienen en las sesiones, y la mayoría es son ponentes de proyectos, esto es, prácticamente no hacen ningún aporte en su paso por las comisiones. b) De los 189 parlamentarios que pertenecieron a las comisiones económicas, 24 fueron condenados (12,7%) y 25 tienen procesos abiertos (13,2%), principalmente por su relación con grupos armados ilegales. c)

En el periodo de análisis 2002-2009 se realizaron 49 sesiones de las comisiones económicas conjuntas, en donde se registraron 1.452 intervenciones. En promedio se realizaron aproximadamente 6 sesiones por año, con una media de casi 30 intervenciones por sesión. También por sesión se tiene un promedio de 87 parlamentarios asistiendo, de esos interviene en promedio el 19,6%, pero apenas el 4,9% lo hace con debates. Estos porcentajes son equivalentes a casi 17 personas interviniendo, 4 de ellas con debates.

En relación a la duración de las intervenciones medida en término del número de palabras usadas, los hallazgos más importantes son que: a) el promedio de discurso de los hombres es mayor que el de las mujeres en un 36%, b) la región Caribe es la que menos participa con 60 palabras promedio por intervención, seguida de la región conformada por los Santanderes con 57 palabras, c) las personas con problemas judiciales hablan menos en promedio que los que nunca han tenido problemas, d) los reemplazos prácticamente no hablan, e) a mayor nivel educativo mayor es el tamaño de los discursos (resultado general que es debido a lo sucedido al interior del grupo de economistas), y e) teniendo en cuenta que el tiempo dedicado a las sesiones es de por lo

menos medio día, y que el promedio de los debates se hace con 968 palabras (equivalente a lo que es leer un discurso de poco menos de dos páginas), se puede pensar que la participación en términos de debate de los parlamentarios es muy poca.

Se observa que hay una inclinación de los partidos de la coalición de gobierno a tratar temas regionales exigiendo recursos de inversión y fomento, teniendo como preferencia los sectores de transporte y agricultura. Pero a pesar de pronunciarse también sobre temas sociales como educación y salud, nunca realizaron planteamientos directos para mejorarlos, de hecho en el periodo de análisis se presentó una enorme crisis hospitalaria que conllevó al cierre de hospitales por problemas presupuestales. Los partidos de oposición tratan más los temas macroeconómicos, con especial énfasis en la deuda pública, el déficit fiscal, impuestos, privatización y presupuesto por sector (ver Tabla A.12). Por otra parte, las regiones con más nivel de debate que son Bogotá y la Orinoquía-Amazonía, pero se diferencia en los temas tratados, pues los debates de Bogotá se enfocan en un 86,6%% a temas macroeconómicos y los de la Orinoquía-Amazonía en un 70% al tema regional planteando la escases de recursos de sus regiones. De otro lado, importante por mencionar que algunos temas codificados para medir su frecuencia como “corrupción” no fueron tratados, y otros fueron muy poco abordados, como el tema de recursos para atacar el tráfico de droga, o de temas sociales como el salario mínimo o de atención a grupos especiales como ancianos o madres comunitarias.

Según el análisis descriptivo, las conclusiones más relevantes respecto de los factores asociados al debate son: a) Debaten más los hombres que las mujeres, b) la tasa de debate de la oposición es 3,7 veces la tasa de los partidos de la coalición de gobierno, c) los reemplazos tienen una tasa de debate muy baja y casi que ni hablan, d) es evidente el aumento del debate a medida que aumenta el nivel educativo, d) por región, los que más debaten son los parlamentarios procedentes de Bogotá, y los que menos, los del Caribe y Santanderes; la región Orinoquía-Amazonía que tiene un nivel bajo de congresistas en las comisiones, tiene una tasa de debate 270% mayor a la tasa de la región Caribe, que es la región con mayor número de parlamentarios, e) la tasa de debate de ponentes es mayor a la tasa de los no ponentes, f) la tasa de debate en

personas sin problemas judiciales es 55,5% mayor a la tasa de los que han tenido o tienen deudas con la justicia.

Al analizar el efecto en conjunto de las variables con un modelo logístico longitudinal corregido por retiros informativos, se encontró que las variables asociadas al debate en las sesiones económicas conjuntas para el periodo 2002-2009 son: Partido Político, Región, Nivel Educativo en Economía y Reemplazo. También se puede aceptar la variable Proceso Judicial como explicativa del debate, pero no se incluye en el modelo final, pues debido a la alta dependencia que tiene con Región, sólo una de las dos es requerida en el modelo para explicar la variación del debate.

La región es una variable que no se tenía tan esperado para que entrara en el modelo, pues si bien se asumen potenciales diferencias en los temas de debate de acuerdo a la región, no se asumen bajo un ambiente técnico y racional, grandes diferencias en las tasas de debate. El hecho que la variable región aparezca como significativa en presencia de las otras variables, la hace acreedora de un componente especial propio que produce diferencias en los parlamentarios en relación a su posición frente al presupuesto. Colombia tiene diferencias marcadas en sus regiones en cuanto a lo cultural, y al parecer esas diferencias también se reflejan en el congreso. Los parlamentarios de Bogotá tienen pocos problemas judiciales y una tasa alta de debate al presupuesto, y los del Caribe tienen muchos problemas judiciales y debaten poco. Esos problemas judiciales se deben mayormente al fenómeno del paramilitarismo, que no se dio en Bogotá y tuvo su foco en el Caribe, una región que también ha sido cuestionada históricamente por la alta corrupción en su interior, a pesar de ser la corrupción un problema de orden nacional. La variación del debate también obedece al efecto del peso poblacional, pues los departamentos del Orinoco y Amazonas que tienen baja representación en el congreso por su baja población, se diferencian de los otros por los debates constantes y repetidos solicitando recursos para sus regiones, pues dependen casi que exclusivamente de las transferencias del gobierno central. Del total de parlamentarios que pasaron por las comisiones económicas el 9% provienen de estas

regiones e hicieron el 13% de los debates, contrariamente, los del caribe que representan el 29% apenas hicieron el 10% de los debates.

Los reemplazos se han constituido en una costumbre política en el país como una estrategia del reparto de poder entre distintos líderes regionales. Su efecto también resultó significativo en el modelo, pero requiere un análisis especial separado del de los partidos políticos y la región, pues no se observan diferencias fuertes de esta práctica por esas variables.

Respecto de las variables relacionadas con el desarrollo de las sesiones económicas, los resultados del modelo no sorprenden mucho, pues es natural que los partidos de oposición debatan más en contra de los proyectos del gobierno frente a los partidos de la coalición de gobierno. No sólo se observa mayor tasa de debate de los partidos de oposición, con diferentes enfoques en los temas como ya se advirtió, también los partidos se diferencian en la tendencia del debate, pues los partidos de coalición de gobierno debaten más al inicio del periodo legislativo que al final, y los de oposición no solo mantienen altos niveles de debate en todo el periodo legislativo, sino que lo suben en coyunturas especiales como la presentada en la aprobación del TLC. Tal vez una explicación de dicha tendencia en los partidos de la coalición, es la presión ejercida al inicio de un periodo legislativo que le permitan llegar a acuerdos en la determinación final del presupuesto. Por otra parte, el casi nulo debate de los reemplazos es la manifestación de una cultura política; estos se dan fundamentalmente al final de los periodos legislativos, posiblemente por razones de compromisos políticos no relacionados con criterios técnicos en procura de un adecuado control político para la determinación del presupuesto.

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. Esto es muy importante para el propósito del trabajo pues si no hay mucha participación y no se abordan los temas adecuados, no se puede concluir que las decisiones de aprobación del presupuesto se estén haciendo con rigor técnico. La conclusión es que el debate es escaso y que los temas cambian con la orientación política, sin observarse una agenda

que le permita a las comisiones seguirle la pista a los problemas económicos fundamentales de la nación. Por otra parte el modelo para el debate, muestra que hay factores asociados a este debate que no responden a criterios técnicos de índole económico, como es la influencia entre región y problemas judiciales en el debate, o la influencia del partido y los reemplazos.

6. Discusión final, conclusiones e hipótesis emergentes

Dado que los modelos empíricos existentes para el análisis de toma de decisiones no pueden ser aplicables directamente al caso de la toma de decisiones sobre el Presupuesto General de la Nación en las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso colombiano, fue necesario recurrir a otras estrategias para analizarlo con la información disponible. Para esta investigación la principal fuente fueron los debates registrados, como transcripciones literales en las actas donde se discute el presupuesto y los documentos que reposan en el archivo del Ministerio de Hacienda sobre este proceso decisorio.

En principio la información de las actas se analizó con la extracción de partes textuales sobre aspectos del proceso decisorio, constituyéndose en evidencia narrativa sobre la toma de decisiones en relación con el Presupuesto General de la Nación. Esta información permitió que los resultados del análisis con métodos estadísticos, fuesen comprendidos más integralmente. De la evidencia narrativa se puede deducir que los parlamentarios reconocen que tienen limitaciones para hacer un control efectivo en la determinación del presupuesto y que las condiciones no son comparables a las que tienen parlamentos en países como Estados Unidos y algunos europeos. Una síntesis de esto es la opinión del representante Santiago Castro de la Coalición de Gobierno en el año (2004).

“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 puede darnos Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, o sea que lo que tenemos que hacer es según a nuestro leal saber y entender y los que pues nos hemos preocupado por entender estos temas, hacer un análisis concienzudo y buscar si creemos que en algunos casos puede haber o no desfases en las cifras y en los datos presentados por el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional sobre todo en el tema de supuestos, en lo que es el pago de servicio de la deuda externa en intereses y amortizaciones creímos que hay un margen que se podía utilizar para inversión y ese es el que utilizamos,... “.

Otros de los hallazgos encontrados en la evidencia narrativa, hace alusión a problemas con la información, pues los congresistas manifiestan que esta les llega incompleta, de forma inoportuna, mal presentada y con contradicciones. A pesar de estas limitaciones, se encuentra en la información analizada, que existen parlamentarios que hacen observaciones técnicas relevantes al presupuesto, pero manifiestan su inconformidad aduciendo que no son tenidos en cuenta, ni sus posiciones ni las de los organismos de control.

La información de las actas fue cuantificada y analizada mediante procedimientos descriptivos, y puesto que varía en el tiempo, se recurrió a la modelización longitudinal para interpretar más adecuadamente las relaciones conjuntas que se dan al interior de las comisiones económicas, y al análisis textual para comprender las relaciones existentes entre el uso del lenguaje y los factores asociados a la toma de decisiones. Uno de los aportes que hace esta investigación es haber encontrado en el análisis estadístico de datos textuales, un instrumento muy útil para describir lo que pasa al interior de las Comisiones. Dado que las preferencias de los congresistas miembros de la comisión se

expresan de modo cualitativo, la herramienta estadística resulta útil para descubrir cercanías entre las posiciones de cada uno de los miembros, de acuerdo al uso lingüístico empleado en los debates para decidir sobre el proyecto del Presupuesto General de la Nación. Al inicio de esta investigación no se tenían referencias respecto a su aplicación en temas económicos, pero recientemente se han encontrado trabajos básicamente de política Monetaria, como por ejemplo el de Hansen *et al.* (2014) sobre la transparencia dentro del FOMC y los de Jong y Monitz (2011), Schonhardt-Bailey (2012), Sadique *et al.* (2013), Fulmer (2014) y Bennani y Farvaque (2014). No se han encontrado trabajos que apliquen la técnica sobre problemas en comités que decidan sobre tópicos fiscales como los presupuestos de una nación. Otros estudios donde se utilizan la técnica de análisis de datos textuales, para tratar otros tópicos económicos son las investigaciones de Aromí (2014b), Aase (2011) y Vakeel y Dey (2014).

El análisis descriptivo permitió asociar las posiciones en el debate con características de los miembros de la comisión como el nivel educativo. Se pudo extraer de las actas sobre las intervenciones realizadas, que las correspondientes a la tipología de “debate” son escasas, y en relación con los temas, estos cambian con la orientación política de los miembros de la comisión, sin que se observe una agenda del comité, que le permita un control mayor sobre los tópicos del presupuesto a tratar. Se comparte con Uña (2005) y con Gómez (2008) que dada la importancia del legislativo en este proceso decisorio sobre el presupuesto, se debe fortalecerse su rol, especialmente el de los parlamentarios miembros de estas comisiones Económicas Conjuntas.

Existen modelos dentro de la literatura para analizar las decisiones conjuntas teniendo como variable central la votación. Para esta investigación no fue posible deducir la incidencia de las variables analizadas en el trabajo sobre la decisión tomada acerca del presupuesto medida en términos de la votación, pues es en general se observó una votación aprobatoria por parte de la mayoría de los miembros del Comité. Es importante aclarar que la mayoría de las votaciones no se hizo de forma nominal, y que la intención de voto individual se conoce sólo por las constancias de quienes han dado un voto negativo sobre el proyecto modificado en la Comisión. En una primera instancia se podría calificar como contradictorio el hecho de controvertir el presupuesto para finalmente

aprobarlo, pero no lo es tanto, si se tiene en cuenta que lo votado en la Comisión es el proyecto del Gobierno modificado en la Comisión. Si la escasa variabilidad en la votación se observa desde el punto de vista del planteamiento teórico de Lindblom (1959), se podría ver ésta, no como una inconsistencia si no como la prueba del acuerdo de la política. Por lo tanto si hay acuerdo no tendría por qué existir variabilidad en la votación, con lo cual el debate sería el espacio del proceso donde se tomarían las decisiones sobre los aspectos a modificar del proyecto del presupuesto, para la consolidación de un acuerdo en términos de la teoría de Lindblom. Según Chapell *et al.* (2005), el análisis de las actas sobre un proceso decisorio en comités económicos es en un ejercicio importante para entenderlos, aunque de ellas no se pueda conocer otros acuerdos que puedan existir. Para esta investigación, si se mencionan en las actas prácticas de negociación de miembros nombrados de la Comisión para negociar con el Ministro, constituyéndose en evidencia de instituciones no formales dentro del proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto, como lo afirma el Senador Barco en una sesión del año 2007.

De todas formas, es importante tener en cuenta que ese acuerdo puede ir en varios sentidos, desde el más responsable desde el punto de vista técnico que permite tomar una decisión acorde a los requerimientos socioeconómicos, hasta situaciones que bordean la corrupción, donde las modificaciones obedecen a criterios clientelistas. La información disponible no permite determinar la naturaleza de tal acuerdo, aunque si permite concluir que las decisiones no son estrictamente técnicas, y según las protestas de la oposición, se deja entrever el direccionamiento de recursos a auxilios parlamentarios, propios de la vieja política clientelista, situación que puede ser descrita por modelos de racionalidad motivados por una apelación a la noción del **egoísmo**. En este sentido resulta importante la siguiente intervención:

Rafael Amador Campos – 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,..."

Desde una óptica estadística se tiene la imposibilidad de tomar la votación como la variable a explicar dada su no variabilidad, así sea consistente desde un punto de vista teórico. Por esto, en la presente investigación se tomó el debate como un proxy de la decisión de las Comisiones Económicas Conjuntas sobre el presupuesto general de la nación. Es decir se procedió a medir factores asociados a una decisión de aprobación a través del debate (en contra del presupuesto) y no en relación con la votación. En el debate los agentes miembros del comité expresan su inconformidad sobre el proyecto de presupuesto, que posteriormente es modificado en la Comisión. Dicha modificación se evidencia en las variaciones encontradas entre el articulado del presupuesto inicial y el aprobado en comisiones. Se concluyó que los parlamentarios no economistas o no profesionales, con problemas judiciales, pertenecientes a los partidos de la coalición de gobierno, no ponentes de proyectos, no titulares de una curul y en particular provenientes de las regiones Caribe y Santanderes, son los que menos intervienen en las comisiones económicas, y mucho menos debaten sobre el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno. Cualquiera de esas características en un parlamentario, es un indicador de baja probabilidad de debate en las sesiones de las Comisiones Económicas donde se decide sobre el Presupuesto General de la Nación.

Los profesionales no economistas que han logrado adquirir experiencia para hacer intervenciones en las comisiones económicas, muestran un nivel mayor de debate, aunque no mucho sobre temas económicos, y siempre inferior al que puedan hacer los economistas. De todas formas, esto puede verse como un proceso de aprendizaje relacionado por la experiencia como el planteado por Hernández & Dueñas (2005) y Simon (1977). Por tanto la profesión de economista en los parlamentarios se muestra como determinante para hacer debates al presupuesto. Formalmente en la ley no existe ninguna restricción en relación con el nivel educativo y el área de formación que deban tener los congresistas para ser miembros de las comisiones económicas. Si bien no es un imperativo que el parlamentario sea economista para desempeñarse aceptablemente en su labor dentro de las comisiones económicas, pues cada uno tiene recursos asignados para contratar profesionales especializados que le ayuden en su labor de

análisis al presupuesto, se puede observar que esta característica si influye en las discusiones sobre el presupuesto y por ende a las decisiones que se puedan tomar sobre el mismo. En este sentido el análisis textual da evidencias claras que los parlamentarios con poca formación en áreas como las Ciencias Económicas, no debaten ni expresan sus preferencias sobre el proyecto del Presupuesto General de la Nación. Aunque son más las conclusiones que el análisis textual puede mostrar, al haber asumido en este trabajo el lenguaje como una forma de verbalización de la racionalidad, se señala la relación entre formación educativa y debate, como la más importante evidencia para indicar que las decisiones se pueden caracterizar con la racionalidad acotada, la cual es asumida por el modelo de toma de decisiones planteado por Lindblom (1959).

El hecho que la cantidad de debates esté influenciada por el partido político, es un resultado importante a tener en cuenta para futuras investigaciones sobre decisiones en los comités de economía pública, pues la norma formal instituye las comisiones como un grupo técnico o de estudio a profundidad. Que la política sea un factor que está influyendo en el proceso decisorio, es un resultado que coincide con Giraldo (2009), quién concluye que la naturaleza del presupuesto es de orden político, donde los parlamentarios muestran más su interés por temas regionales. Sería ideal ampliar la metodología de este estudio para entender mejor la naturaleza de los comités y la interacción presente allí entre lo político partidista y lo económico.

La situación judicial de algunos miembros de las comisiones económicas es un aspecto que requiere análisis especial desde la Ciencia Política¹⁶. Los datos creados en esta investigación son un aporte que pueden ser un insumo para investigaciones futuras

¹⁶ 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 muchas de las funciones del parlamento han tenido que ser asumidas por dicha corte. Landau explica que la Corte ha reemplazado al legislador en varias oportunidades y lo ha hecho mediante el reemplazo de iniciativas de políticas públicas, cuando advierte que los poderes ejecutivo y legislativo hacen caso omiso de temas de impacto constitucional. La conclusión que se puede obtener del artículo, es que la corte constitucional colombiana tomó la iniciativa de llevar a cabo los objetivos de la constitución, debido a que el legislador no lo ha llevado a cabo por la fragmentación del sistema político. Un hecho reciente que confirma la conclusión de Landau, es que en octubre de 2013 en el trámite de una reforma a la salud, el 40% de los parlamentarios se declaró con impedimentos 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 los registros de los debates en las comisiones económicas, ninguno de los agentes menciona algún impedimento para debatir o votar el presupuesto.

en esta área, que no se aborda a profundidad en este proyecto, pero que si es importante mencionarlo ya que el hecho que muchos de los miembros de las comisiones económicas hubieran sido condenados por corrupción y por su relación con grupos armados ilegales, puede tener incidencia en el proceso de determinación del presupuesto nacional. Algunos de los procesos judiciales en contra de los grupos ilegales que tenían vínculos con parlamentarios miembros de las Comisiones Económicas Conjuntas, indican que estos grupos al margen de la ley se propusieron la toma de recursos del estado para financiar sus fines bélicos. Un hallazgo encontrado de los datos a partir de pruebas estadísticas realizadas en esta investigación, es que existe una tendencia de los parlamentarios condenados y titulares de una curul, a preferir las comisiones tercera, cuarta y quinta¹⁷. Otra de las áreas de la ciencia política a la que puede nutrir esta investigación es al estudio de los debates entre la democracia deliberativa y la construcción de índices de la calidad deliberativa.

Sobre la explicación y consecuencias de las anteriores asociaciones detectadas con el proceso decisorio, pueden hacerse muchas deliberaciones y tomarse muchas conclusiones. Para esta investigación uno de los resultados más importante para concluir sobre el tipo de racionalidad en el proceso decisorio analizado, es que en la visión multivariada, la profesión explica parte de la variación del debate que no puede ser explicada por las otras variables analizadas. Si la limitación generada en los parlamentarios por no tener una profesión en economía para tomar decisiones en un comité económico, no es subsanada con su experiencia en el área económica, o con equipos expertos que los asesoren adecuadamente, se podría afirmar enfáticamente que la racionalidad aplicada en las decisiones sobre el presupuesto por gran parte de los parlamentarios, es acotada. Simplemente, sin los conocimientos apropiados no se puede decidir adecuadamente sobre algún tópico. No conocemos un estudio que concluya sobre la experiencia en temas económicos de los parlamentarios y sobre las características de sus asesores, luego la conclusión de si hay racionalidad acotada o no relacionada a la profesión, no puede ser enfática. De todas formas, dada la significancia de la profesión en el modelo que indica un chance de debatir de los economistas muy

¹⁷ Otra prueba de ello se obtiene de una interceptación por organismos judiciales del teléfono del ex congresista Juan Carlos Martínez en 2011, donde se registra que dijo: "es más rentable la política que el narcotráfico". Martínez fue miembro de las comisiones económicas de 2002 a 2008, fue condenado en 2011 por vínculos con grupos paramilitares, ahora tiene un proceso judicial por narcotráfico y por fraude electoral.

superior al chance de los no economistas, y dado que el escaso debate de los no economistas está poco dirigido a temas macroeconómicos contrario a lo que sí sucede con los economistas, asumimos este hecho como una evidencia de no racionalidad absoluta en las decisiones.

Si se suman todos los factores que inciden en la decisión de aprobación del presupuesto: a) 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 como Estados Unidos y Algunos Europeos, para contrastar o argumentar los supuestos económicos suministrados por el Ministerio de Hacienda; b) 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; c) la inconformidad porque las opiniones de los parlamentarios y organismos de control no son tenidos en cuenta, d) el debate es escaso y los temas cambian con la orientación política, sin observarse una agenda que le permita a las comisiones seguirle la pista a los problemas económicos fundamentales de la nación, y e) la existencia de factores asociados al debate no responden a criterios técnicos de índole económico, como las limitaciones sobre el nivel educativo tanto a nivel general como en formación en economía, adicionando a factores como el sesgo político que da el partido, los procesos judiciales de los miembros y la excesiva rotación por reemplazos (posición al interior de la comisión), entonces se puede concluir que las decisiones que se están tomando sobre el presupuesto, tienen problemas en relación con asimetrías de información y calidad de la misma, afectando el proceso decisorio. Una de las hipótesis que surgen de este problema de la información es si estas asimetrías están presentes en otros comités legislativos o únicamente se presentan en las comisiones económicas, dado el nivel de tecnicidad del tema. Todos estos factores permiten concluir que en el proceso decisorio sobre el presupuesto en las Comisiones Económicas se puede caracterizar con el modelo sobre toma decisiones planteado por Lindblom en su propuesta de 1959.

Una revisión de la variación del proyecto del presupuesto, indica que aunque hay cambios incrementales sostenidos en el presupuesto global, no sucede lo mismo con en el presupuesto cuando se analiza por instituciones y rubros, donde se encontraron

variaciones en los presupuesto para algunos años que ascienden al 90% del total de instituciones contempladas en el presupuesto. Dado que la variación por rubros (inversión, Funcionamiento, Deuda) se consolida a una anual, se tienen 8 datos para cada rubro, que son muy pocos para incluirlos en un análisis de modelamiento estadístico. Los hallazgos del análisis descriptivo de estos datos permiten ver que dadas las variaciones encontradas, se debe poner un foco de atención en este proceso decisorio del comité económico legislativo, y continuar ampliando la información anual de estas variaciones en futuras investigaciones, sobre las cuales no se encuentra literatura reciente para Colombia. La ampliación del periodo de investigación puede ser un insumo útil para pensar en un rediseño institucional del proceso decisorio, donde se fortalezcan las herramientas de información con las que cuenta el comité legislativo como lo tienen otros parlamentos de diferentes países.

A pesar que se encontraron grandes variaciones al interior del presupuesto de cada entidad contemplada en el articulado del proyecto del presupuesto, al consolidar por rubro, se puede ver que la variación se realiza en forma marginal como lo plantea el incrementalismo, concordando con una forma denominada por Lindblom (1979), como incrementalismo simple. Adicionalmente se halló que otras herramientas del modelo teórico descriptivo de toma de decisiones planteado por Lindblom (1959), como lo son: el ajuste mutuo partidista, el acuerdo y uno de los aspectos del incrementalismo desarticulado (aclarado en 1979), como los es “la fragmentación del trabajo analítico entre muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos tomados”, pueden ser caracterizadas en los resultados encontrados a lo largo de esta investigación.

A. Anexo: descripción de las variables en estudio de las Comisiones Económicas del Congreso de la República de Colombia de 2002 a 2009

I) CARACTERÍSTICAS DE PARLAMENTARIOS

Tabla A.1 Distribución del sexo de los parlamentarios por año.

Año	Hombre	% Fila	Mujer	% Fila	Total	% Total
2002	80	88,9	10	11,1	90	100
2003	76	86,4	12	13,6	88	100
2004	76	89,4	9	10,6	85	100
2005	79	90,8	8	9,2	87	100
2006	81	95,3	4	4,7	85	100
2007	79	92,9	6	7,1	85	100
2008	78	88,6	10	11,4	88	100
2009	78	88,6	10	11,4	88	100
Total	166	87,8	23	12,2	189	100

Tabla A.2 Distribución de los parlamentarios según región, por año.

Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Bogotá	10,0	11,4	11,8	11,5	10,6	9,4	10,2	12,5	10,9
Antioquia-Viejo	16,7	14,8	16,5	13,8	18,8	20,0	17,0	18,2	17,0
Caldas									
Caribe	28,9	27,3	25,9	29,9	31,8	30,6	30,7	28,4	29,2
Valle-Cauca-Nariño	17,8	17,0	17,6	16,1	11,8	11,8	13,6	14,8	15,1
Santanderes	4,4	4,5	4,7	4,6	8,2	8,2	9,1	8,0	6,5
Boyacá-Cundi.-Meta	7,8	9,1	8,2	8,0	3,5	4,7	2,3	2,3	5,7
Tolima-Huila	4,4	4,5	4,7	4,6	5,9	5,9	5,7	4,5	5,0
Chocó	1,1	2,3	1,2	2,3	1,2	1,2	2,3	2,3	1,7

Orinoquía-Amazonía	8,9	9,1	9,4	9,2	8,2	8,2	9,1	9,1	8,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla A.3 Distribución de los parlamentarios según su nivel educativo, por año.

Año	Ninguno	% Fila	Profesión	% Fila	Especialización	% Fila	Maestría	% Fila	Doctorado	% Fila	Total	% Total
2002	13	14,4	36	40,0	28	31,1	12	13,3	1	1,1	90	100
2003	16	18,2	33	37,5	30	34,1	8	9,1	1	1,1	88	100
2004	11	12,9	31	36,5	31	36,5	11	12,9	1	1,2	85	100
2005	17	19,5	29	33,3	30	34,5	10	11,5	1	1,1	87	100
2006	3	3,5	51	60,0	24	28,2	7	8,2		0,0	85	100
2007	5	5,9	49	57,6	24	28,2	7	8,2		0,0	85	100
2008	6	6,8	45	51,1	31	35,2	6	6,8		0,0	88	100
2009	5	5,7	44	50,0	34	38,6	5	5,7		0,0	88	100
Total	30	15,9	90	47,6	53	28,0	15	7,9	1	0,5	189	100

Tabla A.4 Distribución de la profesión de los parlamentarios por año.

Profesión	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Economía	12,2	10,2	9,4	11,5	11,8	9,4	10,1	10,2	9,0
Economía y Derecho	4,4	2,3	4,8	4,6	4,7	3,5	3,4	2,3	3,2
Admón. y Contaduría	11,1	10,2	11,9	10,3	18,8	17,6	21,3	17,0	14,3
Derecho	25,6	22,7	28,6	20,7	28,2	28,2	30,3	31,8	27,0
Ingeniería	18,9	20,5	17,9	20,7	20,0	18,8	14,6	14,8	15,9
Salud	5,6	5,7	4,8	3,4	5,9	7,1	2,2	6,8	5,8
Licenciatura	3,3	4,5	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	2,6
Técnica	3,3	3,4	2,4	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
Otras	5,6	6,8	6,0	5,7	4,7	5,9	6,7	6,8	6,3
Ninguna	10,0	13,6	10,7	16,1	2,4	5,9	7,9	6,8	13,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla A.5 Distribución de los parlamentarios según si es o no economista, por año.

a. Total Parlamento

Año	Economista	% Fila	No Economista	% Fila	Total general	% Total
2002	15	16,7	75	83,3	90	100
2003	11	12,5	77	87,5	88	100
2004	12	14,1	73	85,9	85	100
2005	14	16,1	73	83,9	87	100
2006	14	16,5	71	83,5	85	100

2007	11	12,9	74	87,1	85	100
2008	12	13,6	76	86,4	88	100
2009	11	12,5	77	87,5	88	100
Total	23	12,2	166	87,8	189	100

b. Parlamentarios de la coalición de gobierno

Año	Economista	% Fila	No Economista	% Fila	Total	% Total
2002	7	13,2	46	86,8	53	100
2003	5	9,4	48	90,6	53	100
2004	5	9,6	46	90,4	52	100
2005	8	15,1	45	84,9	53	100
2006	9	14,8	52	85,2	61	100
2007	7	11,5	54	88,5	61	100
2008	8	12,5	56	87,5	64	100
2009	7	11,1	56	88,9	63	100
Total	14	10,5	119	89,5	133	100

c. Parlamentarios de la oposición

Año	Economista	% Fila	No Economista	% Fila	Total	% Total
2002	8	21,6	29	78,4	37	100
2003	6	17,1	29	82,9	35	100
2004	7	21,2	26	78,8	33	100
2005	6	17,6	28	82,4	34	100
2006	5	20,8	19	79,2	24	100
2007	4	16,7	20	83,3	24	100
2008	4	16,7	20	83,3	24	100
2009	4	16,0	21	84,0	25	100
Total	9	16,1	47	83,9	56	100

Tabla A.6 Distribución de la pertenencia de los parlamentarios al tipo de cámara por año.

Año	Cámara	% Fila	Senado	% Fila	Total	% Total
2002	56	62,2	34	37,8	90	100
2003	57	64,8	31	35,2	88	100
2004	55	64,7	30	35,3	85	100
2005	56	64,4	31	35,6	87	100
2006	55	64,7	30	35,3	85	100
2007	54	63,5	31	36,5	85	100
2008	56	63,6	32	36,4	88	100
2009	56	63,6	32	36,4	88	100

Tabla A.7 Distribución de los parlamentarios según si es opositor político o no al gobierno, por año.

Año	Coal. Gobierno	% Fila	Oposición	% Fila	Total	% Total
2002	55	61,1	35	38,9	90	100
2003	55	62,5	33	37,5	88	100
2004	54	63,5	31	36,5	85	100
2005	54	62,1	33	37,9	87	100
2006	63	74,1	22	25,9	85	100
2007	63	74,1	22	25,9	85	100
2008	67	75,3	22	24,7	88	100
2009	65	73,9	23	26,1	88	100
Total	133	70,4	56	29,6	189	100

Tabla A.8 Distribución de los parlamentarios según función dentro de la comisión económica, por año.

Ponente	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
No Ponente	51,1	59,1	70,6	50,6	72,9	41,2	47,2	29,5	52,8
Ponente	33,3	23,9	17,6	32,2	11,8	40,0	25,8	33,0	27,2
Coordinador	11,1	12,5	7,1	12,6	10,6	14,1	22,5	33,0	15,4
Presidente de Comisión	3,3	3,4	3,5	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4
Presidente de las comisiones económicas	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla A.9 Distribución de los parlamentarios según la titularidad de su curul por año.

Año	Reemplazo	% Fila	Titular con Reemplazo	% Fila	Titular sin Reemplazo	% Fila	Total	% Total
2002	5	5,6	27	30,0	58	64,4	90	100
2003	11	12,5	19	21,6	58	65,9	88	100
2004	7	8,2	18	21,2	60	70,6	85	100
2005	16	18,4	13	14,9	58	66,7	87	100
2006	0	0,0	23	27,1	62	72,9	85	100
2007	8	9,4	14	16,5	63	74,1	85	100
2008	11	12,5	9	10,2	68	77,3	88	100
2009	18	20,5	4	4,5	66	75,0	88	100

Tabla A.10 Distribución de los parlamentarios según procesos judiciales, por año.

Año	Condenado	% Fila	Absuelto Auto Inhibitorio	% Fila	En Proceso	% Fila	Sin Procesos	% Fila	Total	% Total
2002	16	17,8	6	6,7	12	13,3	56	62,2	90	100
2003	13	14,8	6	6,8	10	11,4	59	67,0	88	100
2004	13	15,3	6	7,1	11	12,9	55	64,7	85	100

2005	13	14,9	5	5,7	11	12,6	58	66,7	87	100
2006	15	17,6	9	10,6	16	18,8	45	52,9	85	100
2007	11	12,9	8	9,4	16	18,8	50	58,8	85	100
2008	8	9,1	8	9,1	19	21,6	53	60,2	88	100
2009	7	8,0	8	9,1	11	12,5	62	70,5	88	100
Total	24	12,7	12	6,3	25	13,2	128	67,7	189	100

II) INTERVENCIONES Y TEMAS TRATADOS EN LAS COMISIONES ECONÓMICAS

Tabla A.11. Distribución del tipo de intervención hecha por los parlamentarios en las comisiones económicas

I) Según año

Intervención	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Ninguna	77,0	83,6	80,6	85,6	74,6	79,2	80,7	85,4	80,4
Debate	6,5	4,1	5,2	3,3	7,1	5,5	2,5	5,1	4,9
Posición a Favor del Gobierno	0,4	0,5	2,2	0,0	0,4	0,7	1,5	0,6	0,8
Comentario	1,3	0,5	1,0	0,8	2,3	0,9	2,7	1,1	1,5
Crítica	6,7	3,2	1,2	1,0	1,5	3,9	3,6	2,0	3,0
Constancia de Voto Negativo	2,2	0,2	0,8	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,5
Pregunta	0,0	3,1	1,4	1,7	3,8	2,5	1,3	0,3	1,9
Petición	1,1	1,6	2,0	1,7	3,1	1,8	2,5	0,8	1,9
Proposición	2,0	0,8	3,6	2,9	2,5	0,4	0,6	1,4	1,7
Réplica	0,0	0,5	0,6	1,0	1,0	0,6	1,1	0,0	0,6
Protesta	0,2	0,2	0,0	0,4	2,3	1,8	1,5	0,0	0,8
Citación	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,4	0,6	0,6	0,2
Moción	2,6	1,8	1,6	1,5	1,5	1,8	1,0	2,8	1,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

II) según características de los parlamentarios

Intervención	Partido		Nivel en		Situación Judicial	
	Coalición Gob.	Oposición	Economía	No-Economista	Ningún Proceso	Con Procesos
Ninguna	82,6	76,1	82,7	67,6	78,6	85,7

Tabla A.12 Distribución del número de temas tratados, y del número de palabras por tema

Tema Específico	#	Distribución Intervención %	Número Palabras	Distribución Palabras %
Económicos				
Principios y Valor del Presupuesto	300	15,6	125.488	17,9
Presupuesto Sobreestimado	8	0,4	3.640	0,5
Presupuesto Subestimado	15	0,8	5.485	0,8
Ejecución de Presupuesto	5	0,3	2.393	0,3
Tasa de Cambio – Divisas	16	0,8	5.173	0,7
Balanza de Pagos	1	0,1	285	0,04
PIB	1	0,1	837	0,1
Deuda Pública	72	3,7	31.099	4,4
Crecimiento Económico	17	0,9	7.511	1,1
Desempleo	7	0,4	1.653	0,2
Financiamiento	9	0,5	4.292	0,6
Monetario y Bancario	25	1,3	7.877	1,1
ECOPETROL	4	0,2	1.089	0,2
Combustibles	3	0,2	897	0,1
Energía	27	1,4	5.364	0,8
Pobreza - NBI	7	0,4	2.884	0,4
Inversión	13	0,7	10.261	1,5
Ingresos	4	0,2	2.035	0,3
Gastos	37	1,9	14.140	2,0
Déficit Fiscal	35	1,8	23.462	3,3
Impuestos - DIAN	59	3,1	22.167	3,2
Regalías	8	0,4	2.543	0,4
Inflación	6	0,3	1.609	0,2
Subsidios	21	1,1	6.355	0,9
Pensiones	18	0,9	3.899	0,6
Salarios	12	0,6	2.369	0,3
Privatización	29	1,5	11.364	1,6
Presupuesto por Sector	18	0,9	9.226	1,3
TLC	3	0,2	726	0,1
Varios Puntos Macro	22	1,1	24.445	3,5
Otros Temas macro	9	0,5	3.490	0,5
Subtotal		42,1		49,0
Vías y Transporte				
Vías	75	3,9	27.110	3,9
Transporte Terrestre	1	0,1	186	0,03
Transporte Marítimo	4	0,2	498	0,1
Transporte Aéreo	16	0,8	6.753	1,0

Transmilenios	1	0,1	259	0,04
Subtotal		5,0		5,0
Social				
Salud	55	2,9	12.952	1,8
Educación - Investigación	66	3,4	18.057	2,6
Vivienda	18	0,9	3.559	0,5
Saneamiento Ambiental	7	0,4	1.104	0,2
Acueductos	9	0,5	3.898	0,6
Reforestación - Bosques -Ríos	4	0,2	369	0,1
Madres Comunitarias	8	0,4	6.212	0,9
Niños (ICBF)	24	1,2	10.834	1,5
Ancianos	2	0,1	1.052	0,1
Indígenas	4	0,2	1.623	0,2
Población Afrocolombiana	1	0,1	100	0,01
Atención de Desastres	1	0,1	139	0,02
Acciones Comunales	4	0,2	1.389	0,2
Subtotal		10,5		8,7
Recreación - Deporte - Cultura				
Recreación y Deportes	29	1,5	6.715	1,0
Patrimonio Histórico	5	0,3	1.585	0,2
Festivales, Eventos Culturales	15	0,8	5.211	0,7
Subtotal		2,5		1,9
Agrario y Ganadero				
Agrario	59	3,1	16.018	2,3
Ganadería	1	0,1	144	0,02
Subtotal		3,1		2,3
Regional				
Bogotá	3	0,2	583	0,1
Caribe	15	0,8	7.511	1,1
Antioquia y Viejo Caldas	8	0,4	5.476	0,8
Cundinamarca-Boyacá	1	0,1	529	0,1
Valle - Cauca - Nariño	11	0,6	4.925	0,7
Chocó	7	0,4	5.895	0,8
Amazonía - Orinoquía	46	2,4	34.067	4,9
Regional en General	50	2,6	20.636	2,9
Subtotal		7,3		11,3
Conflicto y su Problemática Social				
Seguridad y Defensa	57	3,0	23.673	3,4
Víctimas de Violencia	25	1,3	9.042	1,3
Judicial - Procuraduría	33	1,7	10.209	1,5
Tráfico de Droga	4	0,2	578	0,1
Derechos Humanos	9	0,5	3.232	0,5
Subtotal		6,6		6,7
Institucional				
Instituciones en General	28	1,5	7.841	1,1
Relaciones Internacionales	1	0,1	70	0,01
Registraduría - Elecciones	18	0,9	6.073	0,9
Comunicaciones - TV	2	0,1	312	0,04
Subtotal		2,5		2,0

Citación - Moción - Protesta				
Protesta por Actitud del Gobierno	41	2,1	12.176	1,7
Protesta por Actitud del Contralor	16	0,8	4.916	0,7
Protesta por Actitud del Congreso	12	0,6	2.700	0,4
Protesta por Actitud de Funcionario	3	0,2	385	0,1
Citación - Moción - Constancia	283	14,7	42.652	6,1
Subtotal		18,4		8,9
Otros y Muchos Puntos en Consideración				
Muchos Puntos en Consideración	23	1,2	24.771	3,5
Otras clasificaciones	10	0,5	4.052	0,6
Subtotal		1,7		4,1
Total	1.926	100	702.129	100

B. Anexo: Siglas identificadas en las actas de las comisiones económicas del Congreso de la República en las sesiones de 2002 a 2009.

SIGLA	DESCRIPCIÓN
ACCES	Acceso con Calidad a la Educación Superior
ACPM	Aceite Combustible Para Motores
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AIS	Agro Ingreso Seguro
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
CDT	Certificado de Depósito a Término
COLDEPORTES	Instituto Colombiano de Deportes
COMPARTEL	Programa Gubernamental de Telecomunicaciones Sociales de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORMAGDALENA	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Fondo de Desarrollo Rural Integrado
DTF	Tasa de Referencia DTF
ECOPETROL	Empresa Industrial y Comercial del Estado, antigua Empresa Colombiana de Petróleos
ECOGAS	Distribuidora de Gas del Centro
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPS	Empresa Promotora de Salud
FEDERACAFE	Federación Nacional de Cafeteros
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas

FAO	Organización de la ONU para la alimentación y la Agricultura
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales No Interconectadas
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y Desarrollo
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNCV	Fondo Nacional de Caminos Vecinales
FOES	Fondo de Energía Social
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONSA	Fondo de Solidaridad Agropecuario
FONSECON	Fondo de Seguridad y Convivencia Democrática
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICC	Instituto Caro y Cuervo
ICR	Incentivo de Capitalización Rural
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INFIVALLE	Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca
INFIHUILA	Instituto Financiero para el Desarrollo del Huila
INML	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INS	Instituto Nacional de Salud
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSE	Instituto de Planeación y promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas
ISS	Instituto de Seguros Sociales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MYPIMES	Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PADEMÉR	Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Programa Nacional de Concertación
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Servicio Generalizado de Preferencias Arancelarias
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SOAP	Seguro Obligatorio de Accidentes Personales
TES	Título de Deuda Pública
TELECOM	Colombia Telecomunicaciones
TLC	Tratado de Libre Comercio
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria

Conformación de formas gráficas para formas compuestas para las que no existen siglas o abreviaturas ampliamente difundidas.

Forma Gráfica Resumen	Palabras Compuestas
AcciónSocial	Acción Social
AjusteFiscal	Ajuste Fiscal
BancoAgra	Banco Agrario
BanRep	Banco de la República
BancoMund	Banco Mundial
CapHumano	Capital Humano -Recurso Humano
CanastaFam	Canasta Familiar - Canasta Básica, Canasta de Primera Necesidad,...
DéficitFiscal	Déficit Fiscal (déficit - déficit central)
DeudaExt	Deuda Externa
DeudaInt	Deuda Interna
DistritoRiego	Distrito de Riego - Distrito
DobleCalzada	Doble Calzada
EstatOrgánico	Estatuto Orgánico - Ley Orgánica
FamEnAcción	Familias en Acción
FinanzasPúb	finanzas públicas
FondoNalRegalía	Fondo Nacional de Regalías
FondoAgropecuario	Fondo de Fomento Agropecuario - Agropecuario de Garantías, Nacional Agrario
FuerzaPúb	Fuerza Pública
FunciónPub	Función Pública
GastoSocial	Gasto Público Social - Gasto Social
GastoDelInv	Gasto de Inversión
GastoDeFunc	Gasto de Funcionamiento
GastoPúblico	Gasto Público
InvPúb	Inversión Pública

InvSocial	Inversión Social
JMSantos	Juan Manuel Santos
LargoPlazo	Largo Plazo
Ley100	Ley 100
LeyInfancia	Ley de Infancia y de la Adolescencia
LeyJuPaz	Ley de Justicia y Paz
MadresCom	Madres Comunitarias
MedianoPlazo	Mediano Plazo
MedioAmb	Medio Ambiente
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinTransporte	Ministerio de Transporte
MinCultura	Ministerio de Cultura
MinEducación	Ministerio de Educación
MinProSo	Ministerio de la Protección Social
MinDefensa	Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional
MinAgro	Ministerio de Agricultura
MinInterior	Ministerio del Interior y de Justicia
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PlanColombia	Plan Colombia
Plan2500	Plan 2500
RedVial	Red Vial, Malla Vial
ReformaAgraria	Reforma Agraria
ReformaTri	Reforma Tributaria
RégSubsidiado	Régimen Subsidiado
SeñalColombia	Señal Colombia - Canal Institucional
SalarioMín	Salario Mínimo
SeguridadDem	Seguridad Democrática
SegSocial	Seguridad Social
SistemaPenal	Sistema Penal Acusatorio
SostFiscal	Sostenibilidad Fiscal - Sostenibilidad
TasaDeInt	Tasa de Interés
TasaDeCam	Tasa de Cambio
TasaDeCre	Tasa de Crecimiento
TasaDeDes	Tasa de Desempleo
VíasTer	Vías Terciarias - Red (vial) Terciaria - Vías Veredales - Caminos Vecinales
VigenciaFiscal	Vigencia Fiscal
VigenciaFutura	Vigencias Futuras
VivIntSocial	Vivienda de Interés Social

C. Anexo: Algunas intervenciones de parlamentarios y algunos funcionarios organizadas por tema

La presentación será por secciones de acuerdo al tema tratado; cada opinión va precedida por el nombre del parlamentario, el tipo de partido al que pertenecen, el año y la sesión de la intervención. Las primeras secciones relatan aspectos técnicos tratados en las sesiones: describen cómo es la información que están recibiendo los parlamentarios para ejercer su labor, si la consideran oportuna, veraz y completa, también se citan las advertencias de los parlamentarios sobre los problemas técnicos que tiene el presupuesto. Finalmente en las siguientes secciones se describen prácticas cuestionables del congreso como la relación entre ponentes y sus coordinadores, y los problemas que tiene el congreso en cuanto a la real influencia que tiene sobre la modificación del proyecto de presupuesto.

Falta de Información: Muchos parlamentarios comparten la opinión de que no cuentan con la información suficiente para analizar el presupuesto, incluso se observan derechos de petición para poder tenerla. Algunos también cuestionan la veracidad de la información.

Raúl Rueda Maldonado – Coalición de Gobierno (2002-2)

“..., yo en la medida en que nos estamos adentrando en el estudio de la economía colombiana y especialmente del presupuesto, me da terror, estamos metidos en un ambiente de sumo peligro, estamos en un círculo vicioso que realmente yo no sé cómo iremos a salir, a mí me da la impresión de que las cosas no se están diciendo

con franqueza y hay que utilizar términos bastante crudos para que el pueblo colombiano sepa realmente cuál es la realidad,..."

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

"En síntesis, el gasto en inversión ha sido improductivo, son muchas las razones pero sin duda una de ellas, una condición seguro no suficiente pero sí necesaria es esta carencia tan grande de información que hemos tenido en el sector público".

Oscar Darío Pérez Pineda – Coalición de Gobierno (2003-1)

"..., cómo estaremos de mal en las técnicas presupuestales, que no sabemos ni siquiera cuál es el tamaño del hueco, nosotros no sabemos cuál es el tamaño del hueco, aquí cada uno le mide la profundidad al hueco y las dimensiones al hueco de acuerdo como lo mire, aquí hay muchos huecos, mejor dicho, el Ministro Junguito se va y nos deja un hueco, viene el doctor Carrasquilla y encuentra otro hueco, cuando llega este Gobierno dice que había un hueco mayor que porque el ex Ministro Santos no dejó claramente explicadas en el Presupuesto unas cifras que se llamaban otros Ingresos de Capital y la verdad es que sobre esta sensible desinformación lo único que podemos precipitar es decisiones equivocadas".

Fernando Tamayo Tamayo – Coalición de Gobierno (2003-1)

"..., señor Director de Planeación el problema no lo tiene usted, no es el responsable pero usted está trabajando con una información absolutamente distante de la realidad, toda vez que se está aplicando el censo del año 85, de hace 20 años y es un censo que no corresponde al país que hoy tenemos,..."

Santiago Montenegro Trujillo – Planeación (2003-1)

"..., el censo está atrasado, esto es precisamente el drama de la información que tenemos en Colombia en el sector público, yo estoy totalmente de acuerdo y por eso tenemos que hacer este esfuerzo en mejorar todos estos sistemas de información y crear todos estos indicadores".

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2003-3)

“..., qué bueno que el DANE pudiera de verdad decir la verdad, yo por eso he propuesto que el DANE tiene que convertirse en un ente igual al Banco de la República, período fijo, con sueldo fijo y con presupuesto independiente para que en este momento, lo veíamos la semana pasada, no tienen ni siquiera para pagar los gastos de funcionamiento, estos señores si dependen de ustedes tenga la seguridad que aprobarán y dirán lo que tengan que decir”.

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2005-3)

“Tenemos una reevaluación que ha sido en lo corrido del año, del año casi del 23% y también impresionante las cifras que ya pedí por un derecho de petición para ver cómo han crecido las exportaciones en un 35%,...”

Información Inoportuna: Además de la falta de información, es recurrente la queja de los parlamentarios porque la información sobre el proyecto de presupuesto no les llega a tiempo.

Rafael Amador Campos – Oposición (2002-1)

“..., nosotros no hemos recibido el plan financiero del 2003, las proyecciones del plan financiero del cuatrenio ni la ejecución del presupuesto y en este momento no lo hemos recibido y esos son elementos indispensables para poder tomar una decisión responsable de carácter presupuestal”.

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-5)

“..., yo dejo constancia ahí que yo no tengo ningún informe de ponencia, no lo he estudiado y soy ponente del proyecto de presupuesto y que la Corte Constitucional dijo que era obligatorio antes de dar el primer debate, antes de dar el primer debate, el tener el informe escrito en Gaceta, ni siquiera por medio fotomecánico y exhortó al Congreso para que antes de y subrayo, primeros debates, siempre se tuviera el informe escrito,...”

Zulema del Carmen Jattin Corrales – Coalición de Gobierno (2003-1)

“..., el Proyecto que está en nuestras manos no presenta ningún tipo de regionalización, ni tampoco ningún tipo de proyecto de inversión que nos haga prever

que sus palabras (Minhacienda) van a verse reflejadas en la realidad presupuestal del próximo año”.

Carlos Alberto Zuluaga Díaz – Coalición de Gobierno (2003-1)

“..., seguimos insistiendo en que hasta ahora no nos han entregado el tema de la ejecución presupuestal de cada Ministerio, a mí me preocupa que a la fecha no podamos tener un estimativo de cómo va la ejecución presupuestal de cada uno de los Ministerios,...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2005-1)

“..., en todo el volumen de información que nos han enviado faltan dos cuadros que me parecen importantes para el debate que viene, el monto del presupuesto, el primer cuadro es la evolución en los últimos tres años, el Gobierno de Uribe, el déficit del Gobierno Central,, dos el superávit primario si existe, ..., una información tan básica para cualquier tipo de análisis del presupuesto que incluso me extraña que el Ministro de Hacienda no haya suministrado esta información tan pertinente para la discusión”.

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2005-3)

“..., al Ministro de Hacienda que sigo insistiéndole que debemos entregar siempre la información adecuada para estos debates y estos proyectos que son ya de todos los años, no tenemos todavía el librito del 2006, no tenemos la regionalización del presupuesto como se debe entregar de antemano para que no pasemos esas penas de tener que solicitar por derecho de petición,...”

Información Mal Presentada y con Contradicciones: El tiempo que debería dedicarse a los principios del presupuesto o a lo conveniente o no de sus políticas, muchas veces se consumía con la crítica y cuestionamiento por las contradicciones observadas en la elaboración del presupuesto. También se observó inconformidad por la mala presentación de los informes.

Oscar Darío Pérez Pineda – Coalición de Gobierno (2002-1)

“..., aquí hay un salpicón de presentaciones sin coherencia, sin argumentos, con divagaciones, no, yo si con todo respeto le voy a pedir al gobierno que por favor nos hable con más claridad porque esto lo empezamos mal, empezamos discutiendo el proyecto sin haberlo presentado, ahora ya hay unos cuadros de deuda que son diferentes los de la Gaceta a los del libro y los dos diferentes al proyecto presentado inicialmente,...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

“..., según los datos de su Ministerio (hacienda), avalados por el Banco de la República, en toda la década la cifra del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central presentada en este presupuesto es la mayor y no coincide con sus propias cifras que acaba de dar y es un dato oficial, aquí lo tengo, no estoy diciendo mentiras, o sea que me reafirmo en el dicho, ustedes acaban de presentar un presupuesto con el mayor déficit fiscal del Gobierno Central de la historia reciente de Colombia que demuestra el fracaso de la política de ajuste,...”

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2003-5)

“dice el Ministro “hay hueco fiscal”, el Presidente dice “no hay hueco fiscal”, el Ministro dice: “no hay hueco fiscal”, el Presidente dice: “hay hueco fiscal”, entonces volvemos a ver que esto no tiene presentación, sale el Ministro y dice: “no hay Reforma Tributaria”, el Presidente ratifica que no hay Reforma Tributaria, nuevamente hablamos del tema y hoy ya sabemos que vamos a tener Reforma Tributaria,...”

Julio César Turbay Quintero – Contralor (2009-1)

“..., el supuesto de inflación sería según la meta del Banco de la República de un 5%, y eso es lo que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo plantea el Gobierno, pero más adelante al presentar el Proyecto de Presupuesto para el 2010, se refiere a una tasa de inflación del 4%,...”

Advertencias sobre Violación de Normas: También se presentan cuestionamientos por violación de normas del presupuesto. Se citan cuatro intervenciones de un importante debate sobre la violación del artículo 350 de la constitución liderado por el representante Petro, que obtuvo una respuesta inicial del Ministro de Hacienda de turno, pero que cesó ante las réplicas del representante.

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-4)

“..., el artículo 350 de la Constitución Nacional ordena que el presupuesto de inversión social en relación al gasto total sea superior, ese porcentaje, en relación al año anterior al presupuesto, es decir, progresivamente debe aumentar el porcentaje entre gasto de inversión social y gasto total, ordena la Constitución Nacional, artículo 350, inciso 3, extendido en el Estatuto Orgánico en el artículo 41, esa es una orden,, el artículo 350 de la Constitución Nacional no se cumple y entonces este Proyecto es inconstitucional...”

Roberto Junguito Bonnet - Ministro de Hacienda (2002-5)

“No, yo creo que el Congreso ha atendido bien las opiniones del Representante Petro,..., consideración legal que dice lo siguiente: “El Estatuto Orgánico del Presupuesto compilado en el Decreto 111 del 96 en consonancia con lo dispuesto de la Constitución Política define el gasto social de la siguiente manera: “Se entiende por Gasto público Social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como inversión”.

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-5)

“..., ustedes cada vez que uno toca este tema tratan de confundir, metiendo ya no la inversión social sino el gasto público social total, ese no es el punto, el inciso tercer solo se refiere a inversión social y allí es donde ya está escrita una inconstitucionalidad manifiesta...”

Gustavo Francisco Petro Urrego - Oposición (2004-2)

“..., llevamos 4 años de violar la Constitución en los presupuestos porque se ha reducido desde hace 4 años en forma permanente el porcentaje de la inversión social con respecto del gasto total según la ley de apropiaciones como dice el tercer inciso del artículo 350 de la Constitución Nacional y este año que se propone para el 2005 es el más bajo en la historia del país...”

Advertencias sobre Mala Elaboración del Presupuesto por Malas Políticas y por Planteamientos o Supuestos Equivocados: Las siguientes son varias de las principales intervenciones con advertencias sobre malas políticas y malos supuestos macroeconómicos utilizados en la planeación del presupuesto, advertencias que no fueron atendidas por el gobierno en la elaboración final del presupuesto. Se organiza la presentación por los temas que tuvieron bastante atención.

Exenciones Tributarias

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

“..., este Gobierno elevó en trece el número de exenciones a los sectores más poderosos del país...”

Germán Enrique Reyes Forero – Oposición (2009-3)

“..., el tema de la confianza inversionista no es más sino darle gabelas a los que pueden pagar impuestos, démosle todas las gabelas a los que pueden pagar impuestos,....., vea la inconsistencia de la política de zonas francas, 65 no sé cuantas más zonas francas hay en el país; zonas Francas para qué?, dice para no cobrar impuestos, pero no cobrar impuestos a quiénes a las Multinacionales a los que traen los productos del extranjero, es para ellos y para el negocio de unos cuantos incluyendo los hijos del Presidente; entonces seamos consecuentes, ha habido una disminución del recaudo 1.4 billones de pesos, pero creo que es mayor y va a ser mayor si no se corrige esa política de las zonas francas en el país...”

Ingresos, Gastos y Déficit Fiscal

Rafael Amador Campos – Oposición (2002-1)

“..., los gastos tienen una inflexibilidad casi absoluta y que el único gasto que se podría bajar sería la inversión, lo cual es, pues dramático para el país”.

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-2)

“..., todas las bases con que se construyen los indicadores, deuda externa sobre PIB, deuda externa sobre ingresos corrientes está mal hecha en la medida que la tasa de cambio está subvalorada, todos los indicadores deberían ser superiores...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

“..., la forma como reducen el déficit del consolidado se da a través de un incremento inusitado de utilidades de Telecom y de otras entidades que ustedes no especifican cuáles son y cómo,..., no es posible tener 444 mil millones de superávit en Telecom el año entrante,..., tenemos un billón de pesos, un poco más que realmente no están sustentados en la realidad y que inflan el superávit del sector descentralizado con un único objetivo, demostrarles, en mi opinión, engañosamente a los colombianos, vía los medios de comunicación, que a pesar de que este Gobierno alcanzó el déficit fiscal de su Presupuesto Central más grande de la historia reciente,...”

Wilson Alfonso Borja Díaz - Oposición (2003-5)

“Yo, Ministro, quiero llamarle la atención sobre varios aspectos que aunque ya los tocamos cuando le devolvimos el presupuesto, persisten en este presupuesto, el primero tiene que ver sobre la sobrevaloración que hacen de la tasa de cambio, en el cálculo que ustedes hacen lo mantienen en el 7%, cuando hoy la tasa está por el doble de eso, más del doble, eso precisamente fue lo que llevó a que estemos discutiendo en este momento una adición presupuestal en el cual hay 1.7 billones de pesos,...”

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2003-5)

“A mí me preocupa mucho y lo repito que llega un Ministro y dice: “devaluación no tiene ningún impacto, efecto neutro”, meses posteriores viene aquí una adición presupuestal con un costo de 1.2 billones de pesos por ese efecto neutro que tuvo la devaluación,...”

Rafael Amador Campos – Oposición (2003-7)

“..., ¿cómo es posible que aquí hemos hecho unos esfuerzos a través de más de los últimos 6 años para el saneamiento de las finanzas públicas y se permite que los gastos crezcan por encima del crecimiento de la economía, que los gastos de personal se desborden probando la ineficacia de la Reforma Administrativa, que los gastos generales y los gastos de funcionamiento lleguen a cifras superiores al 19% y en este Congreso no pasa nada?,..., hay unas grandes inconsistencias de carácter

macroeconómico y yo no voy a votar ese presupuesto porque este presupuesto viola el Estatuto Orgánico de Presupuesto, porque no cumple con los principios de coordinación macroeconómica, porque no ha atendido las observaciones del Banco de la República y se pasan por la faja las observaciones del Contralor, ...”

Alberto Carrasquilla Barrera – Ministro de Hacienda (2004-1)

“..., si congeláramos todo el resto del gasto, congeláramos todos los gastos del órgano ejecutivo, todos los gastos del Legislativo, todos los gastos de la Rama Judicial, etc., crecería 12 y medio por ciento, igual tendríamos un problema presupuestal extremadamente complicado, la diferencia para efectos prácticos entre 12 y medio y 15 y medio es muy bajita, seguimos teniendo el mismo problema,...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-5)

“Es que somos tan malos planificadores que no sabemos calcular ni siquiera los salarios. No, porque es que en las partidas esos gastos que son previsibles no se colocan en las leyes respectivas porque vienen con nuevos créditos, con nueva deuda pública y si se hiciera de antemano en el presupuesto como se debería hacer entonces el Gobierno tendría que aceptar previamente que el nivel de endeudamiento del país es más grande que el que presenta y que el nivel de déficit fiscal que va a haber el año siguiente es más grande que el que presenta ,..., y eso es lo que traen las adiciones presupuestales el aterrizaje a la realidad del inmenso déficit porque esos nuevos gastos que no son nuevos sino que se podían presupuestar simplemente son financiados con nueva deuda que afecta hacia adelante el déficit fiscal,..., las adiciones presupuestales tienen el siguiente objetivo, es primero, cambiar unos gastos por otros que no habían sido presupuestados, eso es lo que se llaman créditos y contra créditos y eso siempre ha sido una parte fundamental de los proyectos de adición de gasto, es decir, se planificó mal, se hizo el presupuesto mal y se indujo al Congreso a aprobarlo mal,...”

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2004-5)

“..., 30.4 billones era el gasto de funcionamiento cuando entregó Pastrana y entonces en este momento subimos a 59 billones de pesos,..., todo el tiempo nos han dicho que vamos a privatizar, fusionar, liquidar y estas liquidaciones no han demostrado que disminuya el gasto de funcionamiento ni el gasto de servicio personal sino por el

contrario sube, en el momento en que inició el Gobierno del doctor Uribe eran 6.7 billones y este año al 2005 el presupuesto va a ser de 9.5 billones para el servicio de los funcionarios, ahí está que no han sido tan ortodoxos, y en el tema de lo que tiene que ver con el gasto general cuando inició el Gobierno o terminó Pastrana era 1.7 billones y ahora en el 2005 son 2.8 billones,..."

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2005-1)

"..., en los cuatro años de Gobierno del Presidente Uribe ningún solo año ha disminuido el déficit fiscal del Gobierno Central, qué significa, que este Gobierno recogió un déficit de \$11 billones y lo entrega o lo va a entregar el año entrante en \$20 billones, lo duplicó,..."

César Laureano Negret Mosquera – Oposición (2005-8)

"Parece claro que en las regiones siguen haciendo un gran esfuerzo para financiar el presupuesto y las entidades descentralizadas, ..., Entidades como el Invías, entidades como la Aeronáutica Civil son obligadas periódicamente a lo que llaman inversiones forzosas, que es compra de TES para ayudar a financiar el déficit del Gobierno Central".

Oscar de Jesús Marín – Oposición (2009-1)

"..., a los colombianos y a nosotros acá, nos traen un déficit fiscal consolidado, que contiene el déficit del Nivel Nacional y el déficit del Nivel Territorial; resulta que a nivel territorial en los últimos años, no se ha tenido déficit, sino que se ha tenido un superávit, superávit que es absorbido por ese déficit inmenso del nivel nacional y por eso cuando nos muestran el déficit consolidado, nos muestran un déficit aparentemente moderado, pero el esfuerzo lo vienen haciendo las entidades territoriales y a nivel nacional no hemos podido ver ese mismo esfuerzo".

Deuda

Miguel Urrutia Montoya – Gerente Banco de la República (2002-1)

“..., el presupuesto del 2003, contempla gastos por 64 billones de pesos, de los cuales cerca de 29 billones son recursos de capital, eso implica que está financiándose con crédito algo así como el 44% del presupuesto sin tomar en cuenta que del presupuesto adicional, una buena parte también se tendría que financiar con crédito externo, yo creo que no es para ninguno de los aquí presentes una novedad el hecho de que no puede financiarse un presupuesto en un 50% con crédito externo e interno, hacerlo con crédito implica inevitablemente que la deuda pública va a crecer de manera permanente y que generará un problema futuro de muy hondas implicaciones...”

Roberto Junguito Bonnet – Ministro de Hacienda (2002-3)

“..., esto lo que está indicando a ustedes es el tamaño a que ha llegado la deuda pública en razón a que todos los años estamos financiando el presupuesto, la mitad del presupuesto simplemente con deuda,..., una vez que al presupuesto de la Nación se quitan gastos de funcionamiento y servicio de la deuda se ve que para inversión pública solamente quedan 4.5 billones de pesos...”

Antonio Hernández Gamarra – Contralor (2002-5)

“..., señores Congresistas tenemos que decirnos la verdad, es necesario recuperar el equilibrio fiscal de la Nación, ..., reexaminar la estrategia de endeudamiento que hemos seguido en los años pasados, porque simplemente cambiamos la deuda del Banco Mundial, del Banco Interamericano y de la Banca Comercial por una deuda en bonos, cuya impersonalidad determina que la fragilidad de poderla refinanciar en el mejor sentido del término, en el sentido de conseguir recursos para pagarla es altamente improbable, ...”

Antonio Hernández Gamarra – Contralor (2003-7)

“..., por el camino que vamos, vamos mal, la deuda pública se sigue incrementando y el Gobierno Nacional lo único que hace frente a ese incremento de la deuda pública es sacar los excedentes del resto del sector público para financiar al Gobierno Central y entonces lo tengo que repetir, claro, Ecopetrol no puede hacer sus inversiones porque hay que comprar TES y el Fosyga no puede comprar, no puede hacer las inversiones en los hospitales porque hay que comprar TES y eso lo podría recitar 70 veces y eso no ha cambiado respecto al año pasado...”

César Augusto Mejía Urrea – Coalición de Gobierno (2005-8)

“..., el Gobierno supuestamente va a tener un espacio fiscal de 1.7, 1.8 billones de pesos con el cual va a emitir TES y con esos dineros va a comprar dólares para prepagar deudas, cuando usted (Ministro de Hacienda) también ha hecho alusión a que ese prepago de la deuda parecería que nos está saliendo más caro que si mantenemos la misma deuda en dólares. Yo entiendo y acepto que haya un cubrimiento cambiario; pero también estoy viendo cómo los dineros y muchos de ellos de la deuda pública externa están en unos intereses menores que los que estamos hoy pagando en el interior. Tenemos deuda al siete por ciento externa, en cambio la deuda interna, los TES de la deuda interna están al 10 y 12%.

César Laureano Negret Mosquera – Oposición (2005-8)

“..., voces recientes nos están indicando que los canjes de deuda y el anticipo de pago sobre todo de bonos ha generado unos sobrepagos, de una explicación que usted todavía nos debe en este Congreso...”

Fernando Tamayo Tamayo – Coalición de Gobierno (2006-1)

“..., seguimos aumentando gasto, ante todo gasto de funcionamiento no de inversión y estamos financiando con incremento del endeudamiento y eso a largo plazo va a volver la Deuda insostenible y va a comprometer el desarrollo de las generaciones futuras al no poder llevar a cabo acciones distintas que el de atender la Deuda pública”.

Luís Guillermo Vélez Trujillo – Coalición de Gobierno (2006-1)

“..., desde hace tres años el Presidente de la República acogió una tesis nuestra de prepago de Deuda Externa con cargo a las reservas que están hoy en el Banco de la República ganando miserias de créditos internacionales, lo que hicieron fue una operación de trueque, un SOAP, cambiaron lámparas viejas por lámparas nuevas, cambiaron un crédito externo que ha resultado barato por los fenómenos del dólar, por un crédito interno que es todo fenómeno de los TES que está que revienta la economía nacional...”

Oscar Iván Zuluaga Escobar – Ministro de Hacienda(2007-1)

“..., la Deuda bruta del Gobierno Central, los millones de dólares y de pesos, este año serán el 40.9% y el año entrante el 40.2% y van a presentar una tendencia descendente en proporción del PIB, porque está creciendo mucho menos el nivel de Deuda del Gobierno Central, que lo que está creciendo es la economía y ese es un esfuerzo sustancial,..., en términos nominales la Deuda no crece,...”.

Julio César Turbay Quintero – Contralor (2007-3)

“..., El Ministro de Hacienda y Crédito Público además sostiene que la Deuda no crecerá en términos nominales, en la Contraloría General de la República, sostenemos que si crece y lo hace aproximadamente en 6.5 billones de pesos entre el 2007 y el 2008, no obstante en términos del PIB la Deuda cae, debido al crecimiento de la economía y a que el crecimiento es más rápido y a mayor velocidad que el del saldo de la Deuda Nominal,...”

Camilo Sánchez Ortega – Oposición (2009-1)

“Ahí viene el tema neurálgico, la Deuda; hoy por hoy, en los Presupuestos anteriores, nos hablaban bellezas, nos decían que uno de los grandes triunfos que tenía este Gobierno, es que en términos reales habíamos disminuido el tema de la Deuda, le quiero contar que siempre lo denuncie, que en cantidad de dólares, teníamos muchos mayor endeudamiento, en pesos por la revaluación que habíamos tenido, teníamos menos, porque eso impactaba positivamente al presupuesto, pero que la realidad era totalmente contraria; en este instante, estamos teniendo un incremento de la deuda,...”

Oscar de Jesús Marín – Oposición (2009-1)

“..., la Deuda Pública en términos nominales y en términos reales y absolutos, sigue creciendo y no tan sosteniblemente, ni tan moderadamente para utilizar la palabra que nos puso de moda hoy el Señor Gerente del Banco de la República; no es tan moderada la sostenibilidad de la Deuda Pública”.

Germán Enrique Reyes Forero – Oposición (2009-3)

“..., aquí también se creó una ficción en el sentido de que la deuda externa estaba disminuyendo y era una ficción simplemente porque la tasa de cambio disminuyó, eso es lógico a menor valor del dólar obviamente menos se debe en pesos a la Banca Multilateral,...”

Social, regional y agrario

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2002-2)

“..., el anexo de gasto social trae cosas como presupuesto de funcionamiento del Congreso de la República, es decir los salarios de cada uno de los que están aquí y de los que no están, ¿eso es gasto público social el salario de los congresistas? trae cosas como el presupuesto de funcionamiento de la Presidencia de la República, ¿es un gasto social el sueldo del Presidente de la República de Colombia llámese Pastrana en su momento o Uribe?,.....,”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-1)

“..., hemos recortado salud y educación en su crecimiento, hemos recortado inversión pública en general y hemos recortado salarios y resulta ser que el presupuesto que ustedes presentan muestra que el gasto se dispara pero precisamente en donde no se hizo el ajuste, se dispara en tasas, en servicio de la deuda, se dispara en pagos de pensiones y se dispara en gastos en la guerra,...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-2)

“..., el 10% de la inversión social en Colombia los tiene el Sena, ..., son 531 mil millones de pesos que en el Código 310704 se gasta en capacitación técnica no profesional, ¿cómo así, entonces la misión del Sena es la formación profesional pero la plata en un 90% se gasta en la formación no profesional?,, son partidas que se utilizan para cursillos que no sirven para generar empleo en Colombia, que no sirven para capacitar, que no sirven para elevar la productividad de la Economía Nacional pero que sí sirven para conseguir votos en los barrios pobres de Colombia, y hay 531 mil millones”.

Oscar de Jesús Marín – Oposición (2006-6)

“..., FINAGRO otorga unos créditos a nuestros campesinos a la DTF menos dos puntos, ..., al consumidor final o al usuario final del crédito se la está entregado a la DTF más ocho, me parece que allí debe haber una regulación para que estas tasas que son de fomento y que aprueba el Gobierno a través de FINAGRO, siga siendo de

Fomento al usuario final del crédito y no siga siendo un negocio tan pulpito para la banca comercial que se está quedando con 10 puntos sin hacer ningún esfuerzo porque los recursos los está poniendo el Gobierno,...

Guillermo Antonio Santos Marín – Oposición (2006-6)

“..., nos han dicho de manera equivocada, Señor Ministro y señora Ministra de Hacienda encargada, es que vamos hacer Reforma Agraria, con la tierra que le vamos a quitar a los narcotraficantes y a los paramilitares, vaya mentira más grande; eso no es cierto Ministro, usted lo sabe, porque ellos van hacer absolutamente todo lo posible para evitar que finalmente se logre adelantar un proceso de expropiación efectivo con esas tierras, o va a pasar de ser una mera ilusión,...”

Yolanda Pinto Afanador – Oposición (2008-4)

“..., nos metieron en Gasto Público Social el Subsidio a los Combustibles y por su puesto un subsidio que creció en el 307% desborda cualquier cifra de crecimiento del Gasto Público Social”.

Camilo Sánchez Ortega – Oposición (2009-1)

“..., quisiera saber porque Planeación Nacional gasta el 1%, en el Presupuesto Nacional, aquí no tengo la cifra, me causó 0.9%, Planeación Nacional, cómo es posible que una institución técnica, este gastando el 0.9%, y el sector agropecuario en este país, gasten 1%; son cosas que no tienen presentación,...”

Oscar Iván Zuluaga Escobar – Ministro de Hacienda (2009-1)

“..., sostener la estructura pensional colombiana, al año nos vale casi lo mismo de todos los recursos que asignamos en el Sistema General de Participaciones, para atender la Salud, la Educación, el Saneamiento Básico y la Libre Inversión de todos los municipios y departamentos de Colombia, y eso muestra el peso, del ajuste pensional en las finanzas públicas de la Nación”.

Juan Lozano Galdino – Coalición de Gobierno (2009-2)

“..., ahora casi que mirando el tema de la Media Colombia se disminuye el Presupuesto de Inversiones con respecto al año 2009, cerca del 14% eso tendría que tener una explicación,...”

Germán Enrique Reyes Forero – Oposición (2009-3)

“..., 8.5 millones de toneladas de alimentos se están importando, a qué costo, al costo de aumentar el desempleo en Colombia y de que los campesinos tengan que optar por cultivo, los cultivos ilícitos como única forma de salir de la miseria o al menos intentar salir de la miseria; hay alguna política aquí diferente a unos subsidios para familiares de Parlamentarios de Agro Ingreso Seguro, hay alguna política Agraria completamente definido que proteja la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria en este país, no lo hay. ..., 4 millones y medio de hectáreas le quitaron a los campesinos, cuatro millones o más desplazados que están fundamentalmente en las zonas urbanas; hay una política claramente definida en el Presupuesto Nacional que mejore esa situación no la hay, no la hay porque es que el modelo económico fundamentalmente está dirigido a una política de subsidios a través de unas Familias en Acción,...., sigo insistiendo el Gobierno tiene tres alternativas para cumplir está sentencia de la Corte Constitucional: primero, acabar con la perversa intermediación financiera del Sistema de Ley 100 de 1993, decir acabar con las EPS que se ganen el 35% de lo que se recauda,...”

Germán Enrique Reyes Forero – Oposición (2009-3)

“..., creo que el tema no es lucha de regiones, ni mucho menos, ese no es el tema macroeconómico del país, porque o si no tendríamos aquí a los compañeros colegas y amigos del Chocó diciendo otra serie de cosas y otra serie de reclamos; o los territorios Indígenas que están mucho más marginados que la Orinoquía, donde hay sectores poblaciones en este país que están mucho más marginados, pero ese no es el tema, zonas de fronteras en fin; recuerden acaba de decir en la última encuesta del DANE que hay 20 millones de pobres en este país; siete años de Seguridad Democrática, de confianza inversionista y de inversión social y de cohesión social para tener índices de pobreza igual o peor,...”

Gasto Militar

Guillermo Antonio Santos Marín – Oposición (2009-3)

“..., debo recalcar en una cosa que me parece absolutamente injusta, mientras el país se debate en la pobreza, se debate en la miseria, mientras el desempleo es galopante, nosotros seguimos inyectándole dinero y más dinero al tema de la Seguridad Democrática, 21 billones de pesos, están dedicados para atender este Presupuesto,...”

Germán Enrique Reyes Forero – Oposición (2009-3)

“..., los recursos de la Seguridad Democrática han ido progresivamente aumentando como lo vemos en este Presupuesto Nacional, que si no estoy mal están aumentando en el 16% y sin embargo el crecimiento económico proyectado en el propio documento que firman los Ponentes no va a alcanzar al 2% o 2.5% máximo y eso que hay una gran duda desde el punto de vista del análisis económico. Entonces primera tesis que fracasó de parte del Gobierno Nacional y es bueno que lo reconozcan al menos en el debate académico que la Seguridad Democrática per se no era la causa inmediata del crecimiento económico del país, sino que aquí hay tema grave de modelo económico,...”

Auxilios Parlamentarios

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2002-5)

“..., no voté el monto del presupuesto, que me pareció falso y que me sigue pareciendo falsa esta doble moral de decir que aquí ya cambiamos, sigue las partidas globales, siguen los recortes mal hechos, siguen utilizando la política neoliberal campante y siguen chantajeando con los auxilios parlamentarios,...”

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2003-7)

“..., hay una partida de auxilios por 263 mil millones de pesos escondidos en el proyecto de inversión de Planeación Nacional, que corresponde a la cuarta parte del billón de pesos del Plan Nacional de Desarrollo y va siendo aprobada allí en forma escondida esa partida global donde están los auxilios parlamentarios para el año entrante, 263 mil millones pero hasta cuando el Congreso va a ser también en sus mayorías alcahuete como la Junta Directiva del Banco de la República,...”

Juan Manuel Corzo Román – Coalición de Gobierno (2004-5)

“..., hoy ratifico y manifiesto que ningún ponente hemos tenido la posición de negociar partidas porque en este Gobierno no permiten que lo sepan la regiones, no permiten

que uno dirija partidas para sus departamentos y sus ciudades y sus municipios, no lo permiten, lo quieren hacer aquí desde el centro, de tal manera que esa teoría no es válida,..."

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-8)

"..., el señor Montenegro Representante del Gobierno dijo que él consideraba que esas partidas de inversión regional allí constituidas no eran auxilios parlamentarios en tanto uno, no existía un dedo asignador de un parlamentario en forma individual por fuera del Congreso y dos, no existía contratación dependiendo de las entidades territoriales, esas fueron las palabras del doctor Montenegro, yo le dije que si a las audiencias públicas asistían congresistas y determinaban la asignación de proyectos se generaba el primer, el primer mecanismo,..., la Corte Constitucional posteriormente me dio la razón y dijo que el párrafo era inconstitucional en tanto no se aceptaba la presencia de congresistas por fuera del Congreso en actividades que terminaban en asignación de recursos públicos porque eso constituía el primer paso para auxilios parlamentarios,..."

Alberto Carrasquilla Barrera – Ministro de Hacienda (2004-8)

"..., yo no sé cuál sea la definición que se tenga de auxilios parlamentarios en el planteamiento del doctor Petro, el configura unas instancias, a mí me parece que esas instancias no están tipificadas en estos proyectos de inversión y me explico, primero, los proyectos de inversión que están contenidos acá son proyectos que surgen de una amplia discusión en el contexto del debate sobre la ley del Plan de Desarrollo, segundo, tienen una validación técnica a nivel nacional que es muy clara y es un estándar que este Gobierno desde el principio ha mantenido,..."

Gustavo Francisco Petro Urrego – Oposición (2004-8)

"Pues yo le estoy diciendo que 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 está proponiendo hacer en el artículo nuevo de la Carta de Modificaciones con

los recursos de la partida de inversiones regionales, artículo sexto del Plan Nacional de Desarrollo.”

Procedimientos en las Comisiones: Con algunas opiniones los parlamentarios dan a entender que los procedimientos de los coordinadores de ponentes no son transparentes.

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2002-5)

“..., quiero que sepan que en ningún momento los amigos ponentes explicaron con claridad ¿por qué es el monto que aprobamos?, ¿Por qué avalaron las cifras macroeconómicas?, como no discutieron lo del tipo de cambio, que es un tipo de cambio totalmente desfasado para poder llegar a aprobar este presupuesto,...”

Luis Fernando Almario Rojas – Coalición de Gobierno (2003-1)

“Bueno yo creo que hacia un futuro debe revisarse cuál es la función de los ponentes y de los coordinadores de ponentes, usted tuvo a bien señor Presidente nombrarme como ponente de este Proyecto y se lo agradezco, en reunión que realizamos de ponentes se determinó con los coordinadores se reunirían o algunos ponentes para redactar la ponencia y así se hizo, yo pensé que posteriormente de eso por lo menos nos íbamos a reunir los ponentes para analizarla y poder apropiarnos de esa ponencia, ni fue así señor Presidente, yo intenté que me dieran una copia, no fue posible, aquí dicen que llegaría la Gaceta no sé a la oficina, a mí no me ha llegado, de todas maneras me parece que se pierde la función de los ponentes con los coordinadores, habría que reglamentarlo o habría que buscar la forma de que se socialice entre todos los ponentes para poder firmar una ponencia, en la cual en algunas cosas ya leyéndola estaremos de acuerdo, en otras no,...”

Influencia del Congreso en el Presupuesto: Son muchos los comentarios donde se afirma que el congreso no tiene poder para cambiar el presupuesto y que las observaciones no son atendidas. También hay comentarios a favor, aunque son sólo dos. A continuación se citan las dos intervenciones que se observaron en el periodo de análisis en defensa de la labor del congreso, y después, algunas de las que conforman las críticas a esa labor.

Piedad Zuccardi de García – Coalición de Gobierno (2004-5)

“..., de los 174 mil millones que están asignados en recreación y deportes, este Congreso con ese artículo que aprobó en la Reforma Tributaria del 4% del IVA adicional para la Telefonía Celular que lo están pagando, 8 millones de colombianos óigase bien, no es el gobierno solamente, son 8 millones de Colombianos que le están dando la satisfacción a las regiones del país de atender estos compromisos de construir una infraestructura deportiva que no tenían y de fortalecer y de incentivar el deporte nacional, 70 mil fueron generados por este Congreso, con un solo artículo de la Reforma Tributaria; en cuanto a los programas de Transmilenios que se están realizando en las diferentes regiones del país, en cinco regiones del país, este Congreso también con la voluntad política que nos acompañó para concertar con las diferentes bancadas, generó los recursos y por esa razón hoy tenemos 412 mil millones de pesos en el Presupuesto de 2004 y tenemos la misma suma para el Presupuesto de 2005, entonces que no se diga que este Congreso no está contribuyendo a que esa inversión en infraestructura, a que esa inversión social se dé,..., Hemos estudiado aquí por ejemplo también en el Congreso la creación de un fondo, como el Fondo de Energía Social ya ese Fondo de Energía Social empieza a generar resultados, a presentar resultados son 150 mil millones de pesos que nosotros el Congreso de la República óigase bien hemos generado para que a cada Colombiano que está ubicado en las zonas de difícil gestión y en las zonas subnormales se les aplique un subsidio de 40 pesos por kilovatio,..., si nos vamos a la Ley 21 ese famoso programa que hemos nosotros también reformado para que no solamente llegue a los institutos tecnológicos agropecuarios sino para que llegue a todos los colegios de los diferentes grados de la educación, tiene 82 mil millones de pesos,...”

Omar Armando Baquero Soler – Coalición de Gobierno (2005-3)

“..., aquí hay muchas personas que también presentamos nuestras inquietudes y que este no es un Congreso que es borrego tampoco y que todo aquí no se aprueba a pupitrazo, aquí estas Comisiones Económicas han devuelto el Presupuesto General de la Nación cuando ha sido necesario y estas Comisiones Económicas le han dicho al Gobierno que no le aprueban una Reforma Tributaria también cuando ha sido necesario, entonces lo que yo quiero decirle señor Presidente es que no se puede

dejar la imagen ante el país de que nosotros venimos aquí hablar, hablar, hablar y no hacemos absolutamente nada,..."

Darío Córdoba Rincón – Oposición (2002-5)

"..., es muy poca la capacidad y la posibilidad que tenemos los Congresistas de influir en el Presupuesto Nacional y que todas las cosas que se aprueben y se hagan en estas ponencias pues de alguna manera tienen que tener concertación con el Gobierno, creo que estamos en presencia de un Estatuto Orgánico del Presupuesto, que muy pocas posibilidades le deja al Congreso Colombiano de tener libre iniciativa en los temas presupuestales y que por el contrario prácticamente nos limitamos a aprobar lo que el Gobierno aquí presente".

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2003-6)

"..., aquí los Gobiernistas simplemente salen a decir que sí y salen con dos babosadas y salen a después allá al Gobierno a decirle vea que lo defendí, sí me vio defendiéndolo, yo lo defendí muy bien, ahorita voy a ver al Defensor de Oficio diciendo que lo que nosotros decimos no es cierto, lo que es claro es que en los últimos tres años todo lo que le hemos dicho y que él ha rebatido no ha sido cierto, ha sido cierto lo que hemos presentado nosotros, hoy lo vuelvo a repetir y ojalá que lo diga en este momento el Defensor de oficio,..."

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2004-5)

"..., la gran modificación del señor o de los Ponentes y quiero decir de algunos porque hay varios que ni siquiera se han reunido por primera vez de manera conjunta, lograron modificar un Presupuesto de 93 billones en menos del 0.4% o sea no el 1% del Presupuesto, menos del 0.4%, lograron el gran esfuerzo que han hecho y lograron que el Gobierno les cediera en ese porcentaje mínimo, me parece gravísimo porque es que el Congreso vuelve a ser notario..., notario de lo que el Gobierno Nacional pretende,..."

Víctor Renán Barco López – Oposición (2005-3)

"..., yo leí recientemente un artículo de fondo que no ha tenido la difusión que merece, escrito por el doctor Carlos Holguín Sardi, presidente del Directorio Conservador, donde habló de cuántos Senadores tenían, 26 dijo él, y cuántos Representantes y

agregó esta frase que es un verdadero reto para el Partido Liberal segregado, dividido y anarquizado dentro del Congreso de Colombia, dijo: en el Congreso se vota lo que nosotros queremos que se vote y se elige al que nosotros queremos que se elija,...

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2007-8)

“..., es ridículo que en el Congreso de Colombia, seamos simplemente firmones, ni siquiera somos notarios, simplemente firmones los que estamos en el Presupuesto ya que no modificamos ni el 1% de lo que es el Presupuesto Nacional, aquí no estamos solicitando que se nos incluyan partidas personales sino que verdaderamente incorporemos lo que dice en el Plan Nacional de Desarrollo en este Presupuesto Nacional, ...”

Yolanda Pinto Afanador – Oposición (2009-3)

“..., este ejercicio en mi concepto no vale la pena, es un ejercicio que nos mantiene aquí en un poco de sesiones, escuchando un poco de Funcionarios que vienen a defender su postura y sus cifras pero que a nosotros nadie nos escucha a los Congresistas de Colombia y hemos venido durante tres años defendiendo recursos para diferentes áreas de la vida de los Colombianos y no se nos ha escuchado”.

Camilo Armando Sánchez Ortega – Oposición (2009-3)

“..., hoy quiero que Colombia sepa que este Presupuesto de 148.3 billones de pesos, tan solo el Congreso de Colombia lo va a modificar en menos del 0.2% no el 0.1% en menos del 0.2% es lo que va a modificar el Congreso de Colombia y con eso creen que ya calmaron las aguas y con eso creen que ya se hizo la equidad que no se está logrando en el pueblo Colombiano,..., los recursos para los Municipios de la oposición les contestan cartas diciéndoles que aunque cumplen todos los requisitos no tienen derecho porque no hay recursos, pero no sucede lo mismo con otros personajes que simplemente son gobiernistas,...”

Jorge Julián Silva Meche – Coalición de Gobierno (2009-3)

“..., el Ejecutivo se lleva el grueso del paquete y que la sola oficina de Presidencia de la República y Acción Social tienen el 4.7% de ese Presupuesto,...”

D. Anexo: información sobre el articulado del Presupuesto General de la Nación en el periodo 2002-2009.

Tabla D1. Variación del presupuesto de funcionamiento en el cuatrienio 2002-2005, por entidades que han sufrido más de un cambio a lo largo del periodo.

PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO / AÑO	2002		2004		2005	
INSTITUCION	VARIACION Entre lo presentado por el Gobierno y lo aprobado En Comision	PESO, sobre el total del presupue sto	VARIACION Entre lo presentado por el Gobierno y lo aprobado En Comision	PESO, sobre el total del presup uesto	VARIACION Entre lo presentado por el Gobierno y lo aprobado En Comision	PESO, sobre el total del presupue sto
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	0,19%	5,807%	0,53%	6,13%	1,31%	5,82%
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	-1,65%	0,218%	0,83%	0,17%	1,72%	0,17%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	7,11%	5,166%			0,28%	5,18%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	-0,01%	0,204%	1,35%	0,16%		
BIBLIOTECA PUBLICA BIBLIOTECA PUB LICA PILOTO DE MEDELLIN PARA AMERICA LATINA	-2,17%	0,002%			4,78%	0,00%
ARCHIVO GENERAL DE LA NACION	-4,36%	0,005%			46,76%	0,00%
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	0,00%	13,875%	0,06%	12,75%		
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACION	-1,86%	0,035%			5,62%	0,02%
INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACION DE TIERRAS - INAT -	-3,25%	0,024%			-19,71%	0,01%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	-0,77%	0,132%			-1,82%	0,11%
INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA-	-1,10%	0,102%			-1,48%	0,06%
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	-1,69%	0,072%			7,48%	0,05%
INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR (ICETEX)	-6,03%	0,022%			18,91%	0,02%
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	-4,82%	0,037%			13,08%	0,04%
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP)	-5,30%	0,043%			-23,78%	0,04%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	-4,70%	0,072%			2,02%	0,07%
CONGRESO DE LA REPUBLICA	-2,52%	0,300%	0,62%	0,25%		
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL	-3,36%	0,253%			1,30%	0,18%
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	-1,45%	0,906%			1,59%	0,72%
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	-4,69%	0,291%			2,27%	0,42%
RAMA JUDICIAL	-1,34%	1,113%			7,30%	0,95%
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES	-3,80%	0,473%			1,09%	0,30%

Tabla D2. Variación del presupuesto de funcionamiento en el cuatrienio 2006-2009, por entidades que han sufrido más de un cambio a lo largo del periodo.

A. FUNCIONAMIENTO /AÑO	2006		2007		2008		2.009	
Institucion	Variación	Peso	Variación	Peso	Variación	Peso	Variación	Peso
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	-0,40%	5,4677%	-0,44%	7,1876%	-1,98%	6,1048%	-0,36%	6,5418%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	0,31%	5,1453%	-0,08%	5,6332%	-0,32%	5,4856%	-0,10%	5,6172%
AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	-7,25%	0,4515%	-5,41%	0,4379%	0,00%	0	-25,30%	0,3998%
POLICIA NACIONAL	0,04%	3,3123%	0%	0%	-0,02%	3,4803%	0,18%	3,5696%
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	0,01%	11,5395%	-0,55%	12,0475%	0%	0%	0,01%	13,2069%
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	0%	0%	0,02%	0,0669%	-0,13%	0,8463%	0,24%	0,8819%
FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA	-7,38%	0,1073%	0%	0%	0%	0%	-19,54%	0,2416%
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	-6,43%	0,0529%	0%	0%	0%	0%	-5,41%	0,0461%
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	5,00%	0,0436%	0%	0%	0%	0%	6,14%	0,0406%
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	0,44%	0,2884%	0,03%	0,1804%	0%	0%	0,00%	0
RAMA JUDICIAL	0%	0%	2,18%	1,0205%	0%	0%	0,42%	1,1283%
MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL	0%	0%	-1,18%	13,4424%	0%	0%	-0,02%	14,6928%
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	0%	0%	0%	0%	7,22%	0,0047%	2,78%	0,0047%

E. Anexo: Relación de la información obtenida en Centros de Documentación y bibliotecas sobre series documentales.

Tabla E. 1. Serie documentales del Ministerio De Hacienda. Archivo documental

Serie_Documental	Años contenidos en la serie	Número de Folios revisados de la serie
11600	2002	1208
	2003	803
	2004	735
41200-126-03	2005	1174
4,1,2-154-13	2006	1105
5,1,2-055-06	2007	1581
	2008	1269
	2009	874
Total general de folios revisados		8749

Tabla E. 2. Relación de los debates y los articulados sobre el presupuesto general de la nación en el periodo 2002-2009, publicados en la Gaceta del Congreso de la República.

Articulado y Debates sobre del Presupuesto General de la Nación Publicadas en la Gaceta del Congreso.			
Debates año 2002 vigencia presupuestal 2003			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
001	27-ago-02	920	2005
002	10-sep-02	921	2005
003	11-sep-02	921	2005
004	12-sep-02	922	2005

005	18-sep-02	922	2005
006	24-sep-02	923	2005
Debates año 2003 vigencia presupuestal 2004			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
022	12-ago-03	929	2005
023	13-ago-03	930	2005
024	02-sep-03	930	2005
025	09-sep-03	931	2005
026	10-sep-03	931	2005
027	16-sep-03	929	2005
028	23-sep-03	932	2005
029	24-sep-03	932	2005
Debates año 2004 vigencia presupuestal 2005			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
037	11-ago-04	927	2005
038	25-ago-04	927	2005
039	01-sep-04	927	2005
040	22-sep-04	927	2005
041	23-sep-04	204	2005
042	24-sep-04	205	2005
Debates año 2005 vigencia presupuestal 2006			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
048	10-ago-05	199	2005
049	17-ago-05	208	2005
050	23-ago-05	208	2005
051	24-ago-05	199	2005
052	30-ago-05	199	2005
053	14-sep-05	199	2005
054	20-sep-05	199	2005
055	21-sep-05	199	2005
Debates año 2006 vigencia presupuestal 2007			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
01	01-ago-06	387	2005
01	09-ago-06	387	2006
01	22-ago-06	496	2006
003	23-ago-06	437	2006
004	05-sep-06	42	2007
005	13-sep-06	660	2006
06	19-sep-06	42	2007
07	20-sep-06	634	2006
Debates año 2007 vigencia presupuestal 2008			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
	27-jul-07	354	2007
017	26-ago-07	64	2009

018	29-ago-07	599	2008
019	05-sep-07	194	2008
020	11-sep-07	194	2008
021	12-sep-07	364	2008
022	18-sep-07	401	2008
	19-sep-07	364	2008
Debates año 2008 vigencia presupuestal 2009			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicación
	29-jul-08	477	2008
023	12-ago-08	732	2009
025	27-ago-08	981	2009
026	09-sep-08	104	2009
027	16-sep-08	162	2009
Debates año 2008 vigencia presupuestal 2009			
ACTA No.	FECHA	GACETA	año publicacion
	29-jul-08	658	2009
030	12-ago-09	98	2010
032	22-sep-09	98	2010
033	23-sep-09	98	2010
031	09-sep-09	276	2010

Bibliografía

1. Aase, K. G. (2011). Text Mining of News Articles for Stock Price Predictions.
2. Abuelafia, E., Berensztein, B., Braun, M. & Di Gresia, L. (2010). ¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina en ¿Quién decide el presupuesto en América Latina? La economía Política el Proceso Presupuestario en América Latina, BID.
3. Alesina, A. (2001). Reformas institucionales en Colombia. Bogotá Ed: Alfaomega y Fedesarrollo.
4. Alesina, A., Roubini N. & Cohen G. (1997). Political Cycles y Macroeconomic, Cambridge, MA: MIT Press.
5. Aromí, J. D. (2014 A). Contactos Interdisciplinarios. Conferencia en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política AAEP. Posadas, Argentina.
6. Aromí, J. D. (2014 b). Estados de opinión y ciclo económico: un estudio empírico para Argentina. UBA-Conicet, I. I. E. P
7. Asap (2015). Que es el presupuesto público. Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera.
8. Atkinson, M. (2011). Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. Policy and Society 30, 2011.
9. Ayala, U. (2001). Análisis del presupuesto de la inversión de la Nación. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía, Documento 149
10. Bardach, E. (2008). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Manual para la práctica. Mexico:edit Miguel Angel Porrú.
11. Barzelay, M. (2003). La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas, México, Fondo de Cultura Económica.
12. Becue, M. (1991). Statistical analysis of textual data: methods and analysis of algorithms. Paris, Cisia.

13. Benavidez, O. (2011). Elección social e interacción estratégica, en Jonathan Molinet y Edgard David Serrano Moya (Edit). La Teoría De La Elección Social Hoy, Manizales Colombia, Capital Graphic.
14. Bennani, H. & Farvaque, E. (2014). Speaking in Tongues?. Diagnosing the consistency of central banks' official communication.
15. Bercoff, J. & Nougues, J. (2013). El Rol del Congreso en la Política Fiscal: Política Distributiva
16. Bhattacharjee, A. & Holly, S. (2006). Taking personalities out of monetary policy decision making? Interactions, heterogeneity and committee decisions in the Bank of England's MPC.
17. Birmingham, J. & Fitzmaurice, G. (2002). A pattern-mixture model for longitudinal binary responses with nonignorable nonresponse. *Biometrics*, 58, 989-96.
18. Blinder, A. S. (1997). Distinguished Lecture on Economics in Government: What Central Bankers could learn from academics--and vice versa. *The Journal of Economic Perspectives*, 11 (2), 3-19.
19. Blinder, A. S. (1999). *Central Banking in Theory and Practice*: Alan S. Blinder. MIT Press.
20. Blinder, A. S. (2007). Monetary policy by committee: Why and how? *European Journal of Political Economy*, 23 (1), 106-123.
21. Blume, L. E. & David, E. (2008). "Rationality", in Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. (Edit), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, second edition, Palgrave Macmillan. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 13 august 2012. http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_R000277
22. 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.
23. Cabeza, L., Muñoz, A. & Vivero, S. (2004). Aproximaciones al proceso de toma de decisiones en la empresa Barranquillera. *Revista Pensamiento y Gestión* N 017, Barranquilla Colombia.
24. Cámara de Representantes: www.camara.gov.co

25. Cárdenas, Mejía & Olivera (2007). La economía política del proceso presupuestal: El caso de Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento Regional de Operaciones 3 (Re3).
26. Castro, F. (2012). "Señales de política monetaria y movimientos en la estructura a plazo de la tasa de interés en Colombia", Archivos de economía. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Bogotá. <http://www.banrep.gov.co/es/node/28123>
27. Central Banking Newsdesk (2012). Interview with Robert Shiller: Central bankers need to address problem of 'groupthink', says Shiller. http://www.centralbanking.com/central-banking-journal/interview/2175186/robert-shiller-central-banks-rolesociety?WT.rss_f=Financial+stability++Central+banks&WT.rss_a=Robert+Shiller+on+central+banks+a+nd+their+role+in+a+good+society.
28. Chappell, H. W., McGregor, R. R. & Vermilyea, T. (2005). Committee decisions on monetary policy. Evidence from Historical Records of the Federal Open Market Committee. MIT Press.
29. Chappell, H. W., McGregor, R. R. & Vermilyea, T. A. (2012). Délibération and learning in monetary policy committees. *Economic Inquiry*, 50 (3), 839-847.
30. Chappell, H. W., McGregor, R. 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.
31. Choi, J., Cai, J., Zeng, D. & Olshan A. (2013). Joint Analysis of Survival Time and Longitudinal Categorical Outcomes. *Statistics in Biosciences*, Vol 7, Issue 1, pp19-47.
32. Cohen, M., March, J. & Olson, J. (1972). The Garbage Can Model of Organization Choice. *Administrative Science Quarterly* Vol 17 N1.
33. Congreso de la Republica de Colombia (2005). Gaceta del Congreso números: 199, 204, 205, 208, 920, 921, 922, 923, 927, 929, 930, 931, 932.
34. Congreso de la Republica de Colombia (2006). Gaceta del Congreso números: 387,437, 496, 634, 660.
35. Congreso de la Republica de Colombia (2007). Gaceta del Congreso números: 42,354.
36. Congreso de la Republica de Colombia (2008). Gaceta del Congreso números: 194, 364, 401, 477, 599.

37. Congreso de la Republica de Colombia (2009). Gaceta del Congreso números: 104, 162, 658, 732,981.
38. Congreso de la Republica de Colombia (2010). Gaceta del Congreso números: 98, 276.
39. Congreso Visible, Sección Congresistas, S: www.congresovisible.org
40. Constitución Política de Colombia 1991.
41. Cornejo, Miguel A. (2006), "Las Clasificaciones del Presupuesto en el Sector Público Chileno". Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
42. Cuevas Juan Carlos. (2010) Cualidades personales para la toma de decisiones. PSICOLOGÍA y empresa.
43. Echeverry, J. C., Fergusson, L., & Querubín, P. (2004). La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento cede, 1.
44. Eichler, S. & Lähner, T. (2013). Forecast dispersion, dissenting votes, and monetary policy preferences of FOMC members: the role of individual career characteristics and political aspects. *Public Choice*, 1-25.
45. Eijffinger, S. C., Mahieu, R. J., & Bwrs, L. (2013). Estimating the preferences of central bankers: an analysis of four voting records (No. 2013-047).
46. Elster Jon (1999). *Alchemies of the Mind: Rationality and the Emotions* Cambridge.
47. Eslava, M. (2006). Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit: el caso colombiano. *El Trimestre Económico*, 289-336.
48. Espasa (2005). *Diccionario de la lengua española*, Madrid.
49. Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (2010). Decreto 111 de 1996, Colombia.
50. Estrada Gallego (2007). Herbert A. Simon y la economía organizacional. *Cuadernos de Economía* N° 47, Bogotá Colombia.
51. 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.
52. Gámez, C., & Ibarra-Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 18(1), 39-65.

53. García, J. P. y Maheut, J. (2011) Modelos y Métodos de Investigación de Operaciones. Procedimientos para Pensar.
54. Gerlach, K. P. (2003). Monetary policy committees and the benefits of Délibération. University of Basel .
55. Gerlach, K. P. (2004). Is the MPC's voting record informative about future UK monetary policy?. *Scandinavian Journal of Economics* 106 (2), 299-314.
56. Gerlach, K. P. (2006). Monetary policy committees and interest rate setting. *European Economic Review*, 50 (2), 487-507.
57. Gerling, K., Gruner, H. P. Kiel, A. & Schulte, E. (2005). Information acquisition and decision making in committees: A survey. *European Journal of Political Economy*, 21 (3), 563-597.
58. Giraldo C. (2009). Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política. Ediciones Desde Abajo.
59. Göhlmann, S. & Vaubel, R. (2007). The educational and occupational background of central bankers and its effect on inflation: An empirical analysis. *European Economic Review*, 51 (4), 925-941.
60. Gómez J. J. (2008). Ciclos políticos en Colombia: Impacto fiscal en el siglo XX, el impacto sobre la distribución del ingreso durante los últimos 30 años Universidad de Santo Tomas. *Revista CIFE* 13.
61. Gomez, S. & Parra, J. A. (2014). Central Bank Strategic Forecasting (October 2014). *Contemporary Economic Policy*, Vol. 32, Issue 4, pp. 802-810.
62. Guerrero & Patrón, (2001). Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México. CIDE.
63. Guo X, Carlin BP (2004). Separate and Joint Modeling of Longitudinal and Event Time Data Using Standard Computer Packages.” *The American Statistician*, 58, 16–24.
64. Hansen, S., McMahon, M. & Prat, A. (2014). Transparency and Deliberation within the FOMC: a Computational Linguistics Approach. Barcelona GSE Working Paper Series (762).
65. Hansson, S. O. (1994). Decision theory. A brief introduction. Department of Philosophy and the History of technology. Royal Institute of Technology. Stockholm.
66. Hedeker, D. & Gibbons, R. (2006). Longitudinal Data Analysis. John Wiley & Sons, New Jersey.

67. Hellriegel D., Jackson S. E. & Slocum J. W. (2005). *Administración: un enfoque basado en competencias*, Cengage Learning Editores.
68. Hernández I. & Dueñas M. (2005). *Contribución al debate sobre la educación y el mercado laboral en la administración pública en Colombia jul-dic 2005* Revista Innovar. Universidad Nacional de Colombia.
69. Hodgson G. M. (2007). *Economía Institucional y Evolutiva Contemporánea*. Universidad Autónoma Metropolitana. Méjico.
70. Hogan, J. & Laird N. M. (1997). *Model-Based Approaches to Analyzing Incomplete Longitudinal and Failure Time Data.*” *Statistical Methods in Medical Research*, 16, 259–272.
71. Howlett M. & Migone A. (2011). *Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land*. Department of Political Science Simon Fraser University Burnaby, BC, Canada. *Policy and Society* 30, 2011.
 - a. <http://personales.upv.es/jpgarcia/LinkedDocuments/modeladomatematico.pdf>
72. http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/politicaeconomia/Jon_Elster_0_401959976.html
73. Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2006). *¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación (No. 003810)*. Banco de la República de Colombia.
74. Jung, A., Kiss, G. (2012a). *Preference heterogeneity in the EEC inflation-targeting countries*. *European Journal of Political Economy*, 28 (4), 445-460.
75. Jung, A; Kiss, G (2012 b) : *Voting by monetary policy committees: Evidence from the CEE inflation-targeting countries*, MNB Working Papers, No.2012/2
76. Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. *Borradores de economía*, 318.
77. Kusko Federico (2011). *Revista de comunicación*.
78. Lalonde, T. L., Nguyen, A. Q. Yin, J. Irimata, K. & Wilson, J. R. (2013). *Modeling Correlated Binary Outcomes with Time-Dependent Covariates*. *Journal of Data Science*, Vol. 11, pp 715-738.

79. Landau, D. (2010). Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. *Harvard International Law Journal*, Vol. 51, No. 2.
80. Lebart, L. & Salem, A. (1994). *Statistique Textuelle*. Ed. Dunod, Paris.
81. Lebart, L. (2012). *DtmVic: Data and Text Mining - Visualization, Inference, Classification*. Exploratory statistical processing of complex data sets comprising both numerical and textual data. ', Web URL: <http://www.dtmvic.com/>
82. Lebart, L., Salem, A. & Becue, M. (2000). *Análisis estadístico de textos*. Ed. Milenio, Lleida-España.
83. Ledesma, J., Dorta, J., & Pérez, J. (2010). Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal *Gestión y Política Pública* Gestión y Política Pública volumen XIX. número 2. II semestre de 2010. PP. 351-394 *Gestión y Política Pública*.
84. Lindblom, C. (1959). The Science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88.
85. Lindblom, C. (1979). Still Muddling, Not yet through, in *Public Administration Review*, Vol. 39, pp. 517-526, 1979.
86. Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de política públicas Ministerio para la Administración Pública
87. Lindblom, C. (2001). *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press, 001.
88. Little, R. C. (1993). Pattern-Mixture models for multivariate incomplete data. *Journal for the American Statistical Association*, 82(421) 125-134.
89. Little, R.C., Milliken, G.A., Stroup, W.W. & Wolfinger, R.D. (1996). *SAS System for Mixed Models*. SAS Institute Inc., Cary, NC, USA.
90. Lizaso, R. E. (2009). Características diferenciales de las decisiones grupales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. www.tandemsd.com/.
91. López, C. (2006). El proceso decisorio como perspectiva de análisis en el estudio de las políticas de descentralización fiscal. Estudio de caso: La toma de decisiones en la secretaria de planeación y finanzas. Universidad Autónoma Metropolitana México.
92. 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 (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social)*, (7), 1-37.

93. Mancha, T. (2006). ¿Existen ciclos político-económicos en España?. Un análisis del periodo 1977-2004, En La política económica en tiempos de incertidumbre, 25. Gesbiblo.
94. Mantzavinos, C., North, D. C., & Shariq, S. (2004). Learning, Institutions, and Economic Performance; en Perspectives on Politics Vol. 2, No 1: 75-84.
95. Mariscal, W. (2003). Toma de decisiones gerenciales. Resolución de problemas y toma de decisiones. Ediciones Macchi. Argentina.
96. Mars, V. (2010). Toma de Decisiones en la Organización. Clínica psicológica, sección psicología de las organizaciones.
97. Martínez, J. M., Sánchez, J. P., Bechara, A. & Román, F. (2006). Un sistema cerebral distribuido para la toma de decisiones. Facultad de Psicología. Universidad de Murcia. Revista Neurol 2006; 42 (7): 411-41.
98. Martner, G. (1981). Planificación y presupuesto por programas. siglo xxi editores. Mexico
99. Medina, C. & Espinosa, M. (1995). La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos. Revista Gestión y estrategia. No, 8 Jul/Dic 1995. Departamento de Administración de la UAM- Azcapotzalco.
100. Mendoza, C. (2007). Un nuevo institucionalismo: el cognitivo .CABI.
101. Merino, M. (2004). Notas sobre Nuevo Institucionalismo y política pública. Universidad Autónoma del Estado de México, Aula virtual José A. Contreras.
102. Miklos, T. (2001). Las decisiones políticas de la planeación a la acción. México: Editores Siglo xxi.
103. Ministerio de Hacienda, Series documentales 11600, Años 2002-2004
104. Ministerio de Hacienda, Series documentales 41200-126-03, años 2005
105. Ministerio de Hacienda, Series documentales 4,1,2-154-13 años 2006
106. Ministerio de Hacienda, Series documentales 5,1,2-055-06 años 2007, 2008, 2009
107. Montenegro, A. & Pardo, C. (1996). Introducción al análisis de datos textuales, Folleto, Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Matemáticas y Estadística, Bogotá. URL: <http://www.docentes.unal.edu.co/cepardot/docs/Notas/CursoTex.zip>

108. North, D. (1993). Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Traducción del inglés de Herzonía Yáñez. <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>.
109. North, D. (1998). Desempeño económico en el transcurso de los años. *Revista economía teoría y práctica*. No. 9 pag. 127-141. Universidad Autónoma Metropolitana de México.
110. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1ª edición 1965, 2ª ed. 1971, ediciones en español 1992.
111. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.
112. Otero, S. (2006). Emociones y movimientos sociales: algunas claves útiles para estudiar el conflicto armado. *Revista Colombia Internacional* N 63, Enero – Junio 2006. Universidad de los Andes, Colombia.
113. Pal, L. A. (2011). *Assessing incrementalism: Formative assumptions, contemporary realities*. School of Public Policy and Administration, Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa, Ontario K1S 5B6, Canada. *Policy and Society* 30, 2011.
114. Páramo & Méndez M. T. (2004). *Cambio organizacional. Toma de decisiones y estructura*. Tesis Doctoral. México: Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa.
115. Pardo, C. E., Ortiz, J. E. & Cruz, D. (2012). *Análisis de datos textuales con DtmVic*. Simposio de Estadística – Universidad Nacional de Colombia.
116. Parra, J. A. (2009). *Essays on central bank inflation announcements*. Dissertation for degree of Doctor Of Philosophy Wolfson College University of Cambridge, January, 2009.
117. Parzen, M., Ghosh, S., Lipsitz, S., Sinha, D., Fitzmaurice, G. M., Mallick, B. K. & Ibrahim, J. G. (2011). A generalized linear mixed model for longitudinal binary data with a marginal logit link function. *Annals of Applied Statistics* 5, 449-467.
118. Peña, D. (2002). *Análisis de datos multivariantes*. McGraw Hill.
119. Piorun, D. (2005) *Toma de decisiones: de la teoría del caos a la psicología*. http://www.degerencia.com/articulo/toma_de_decisiones_de_la_teor%C3%ADa_del_caos_a_la_psicologia.
120. Rabin, M. (2008). "Kahneman, Daniel (born 1934)." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave

- Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 25 July 2012. http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_K000065.
121. Rentería, C. & Echeverry, J. (2006). Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES S E R I E gestión pública 61 Santiago de Chile, noviembre de 2006.
122. 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.
123. Rodríguez, J & Bonvecchi, A (2004). El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina. Cepal Santiago de Chile.
124. Rodríguez, P. (2008). Presupuesto público. Programa administración pública territorial. Escuela Superior de Administración Pública.
125. Romer, C. D. & Romer, D. H. (2008). The FOMC versus the staff: where can monetary policymakers add value? (No. w13751). National Bureau of Economic Research.
126. Roth, A. N. (2007). Políticas Públicas. Ediciones Aurora. Bogotá.
127. Rothmayr, A. C. & Saint, M. D. (2011). Half a century of “muddling”: Are we there yet? *Policy and Society* 30, 2011.
128. Sadique, S., In, F., Veeraraghavan, M. & Wachtel, P. (2013). Soft information and economic activity: Evidence from the Beige Book," *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, vol. 37(C), pages 81-92.
129. SAS Institute (2005). SAS/STAT 9.1 Production GRIMMIX Procedure for Windows. SAS Institute Inc., Cary, NC, USA.
130. 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*.
131. Secretaria de la Comisión Cuarta de La Cámara (2006). Actas 001, 003, 004, 005, 006, 007 de las Sesiones Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, Período Constitucional 2006 – 2010.

132. Secretaria de la Comisión Cuarta de La Cámara (2007). Actas 015, 016, 017, 018, 019, 020, 021,022, de las Sesiones Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, Período Constitucional 2006 – 2010.
133. Secretaria de la Comisión Cuarta de La Cámara (2008). Actas 023, 024, 025, 026, 027, 028, 029,030, de las Sesiones Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, Período Constitucional 2006 – 2010.
134. Secretaria de la Comisión Cuarta de La Cámara (2009). Actas 030, 031, 032, 033, de las Sesiones Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes, Período Constitucional 2006 – 2010.
135. Secretaria General del Senado : www.secsenado.gov.co
136. Senado de la Republica: www.senado.gov.co
137. Sent, E. M. (2008). "Rationality, history of the concept." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 13 August 2012 http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_R000256
138. Shafir, E. (2008) "Tversky, Amos (1937–1996)." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 25 July 2012. http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_T000187
139. Shafritz & Hyde (1999). Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Economica, Mejjico.
140. Simon, H. A. (1957). El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa, Aguilar, México, 2ª edición.
141. Simon, H. A. (1977). The new science of management decision, Prentice hall.
142. Simon, H. A. (1986) Rationality in Psychology and Economics. The Journal of Business, Vol. 59, No. 4, Part 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory, pp. S209-S224.
143. Simon, H. A. (1991). "Nonmonotonic reasoning and causation", Cognitive Science, 15(2): 293-300, 1991.

144. Simon, H. A. (2008). "Rationality, Bounded." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2008. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*. Palgrave Macmillan. August 2012. http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_B000176doi:10.1057/9780230226203.131
145. Simon, H. A. (2008). "Rationality, Eastern Europe comes." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan.
146. Soria, R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Izapalapa. Mexico.
147. Sosa, S. (2003). *La Génesis y el desarrollo del cambio estratégico. Un enfoque dinámico basado en el cambio estratégico*. Tesis doctoral. Universidad de las Palmas de Gran Canaria. <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/index.htm>
148. Uña, M. (2005). *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario*. Fundación. Konrad Adenauer. Argentina.
149. Van de Ven, A. H. (1992). Suggestions for studying strategy process: a research note. *Strategic management journal*, 13(5), 169-188.
150. Varian, H. R. (2010). *Microeconomía Intermedia*, Capítulo 3 Las preferencias. Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2010.
151. Villagómez, F. A., & Navarro, L. (2010). *Política fiscal contracíclica en México durante la crisis reciente: Un análisis preliminar*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Economía.
152. Walt, G. (1994). *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. London Cynthia Street.
153. Wildavsky A; & Hammond A (1965). *Comprehensive versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture Administrative Science Quarterly*. Vol. 10, No. 3.

154. Wildavsky, A. & Caiden, N. (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries..* Wiley.
155. Wildavsky, A. (1964). *Politics of the Budgetary Process.* Little, Brown.
156. Wildavsky, A. B. & Enterprise, N. (1988). *The new politics of the budgetary process* Glenview, IL: Scott, Foresman.
157. Wiltshire, K. (2001). Científicos y planificadores de políticas hacia una nueva colaboración. En Informe Final del Consejo Intergubernamental del Programa “Gestión de las Transformaciones Sociales” (MOST). Quinta reunión París, 14-17 de marzo de 2001.
158. Zapico, G. E. (1993). Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del ministerio de hacienda. EKONOMIAZ No 26 Revista Vasca de economía.