

## *El debate parlamentario sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*

Francesc Pujol\*

Departamento de Economía

Universidad de Navarra

### RESUMEN

Se analiza en este trabajo la posición pública de cada partido con respecto a la disciplina presupuestaria, tal como se manifestó en el debate parlamentario sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, adaptando una metodología de análisis del discurso político utilizada en investigaciones precedentes.

El análisis de la estructura y de la orientación del discurso de cada partido muestra, como es lógico, que el Ministro de Hacienda y el PP presentan el mayor grado de adhesión a los principios de la disciplina. Le sigue CiU, aunque se opuso a la ley, por cuestiones de distribución de competencias. El PSOE presenta un discurso básicamente favorable a la disciplina, por lo que su oposición ideológica no parece fuerte. BNG es el partido más opuesto a los principios asociados a la reforma legal.

Clasificación JEL: D72, H30, H6

Palabras clave: disciplina presupuestaria, debate parlamentario, análisis del discurso

### ABSTRACT

We analyze the political commitment of each party towards fiscal discipline as manifested during the parliamentary debate about the Spanish Budgetary Stability General Act, by adapting a methodology based in the analysis of the political discourse.

The analysis of the structure and orientation of the discourse shows, as expected, that the Minister of Finance and the governing party (PP) present the highest level of identification with the principles of fiscal discipline. They are followed by CiU, even if this party was opposed to the law because of issues related with distribution of competencies. PSOE does not show a strong

---

\* Agradezco los comentarios y sugerencias de Germà Bel, Xosé C. Arias y Albert Solé a un trabajo precedente, que propiciaron la curiosidad intelectual para llevar a cabo la presente investigación.

ideological opposition, as its discourse is basically favourable to fiscal discipline. BNG is the party showing the highest level of opposition to the principles emerging from the new law.

JEL classification: D72, H30, H6

Keywords: fiscal discipline, parliamentary debate, discourse analysis

## **El debate parlamentario sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria**

### **1. Introducción**

La aprobación definitiva de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria junto con la preceptiva Ley Orgánica complementaria supone un hito en la historia de las finanzas públicas españolas, al consagrar legalmente el mantenimiento futuro de la consolidación presupuestaria recientemente alcanzada.

La reforma presupuestaria está íntimamente imbricada con el proceso de integración europea que ha desembocado en la incorporación del Estado español en la Unión Monetaria Europea como miembro fundador. En efecto, el paulatino proceso de saneamiento de las cuentas públicas, fuertemente deterioradas durante la década de los años ochenta, recibió un estímulo definitivo con la adopción de los popularmente conocidos como Criterios de Maastricht en 1992 que, en su modalidad presupuestaria, establecían límites nominales al déficit y a la deuda pública acumulada, como parte de los criterios de selección para poder adoptar la moneda única europea. Dado que se conformó un consenso político claro en torno a la conveniencia en participar en el proceso de integración europea, los nuevos referentes europeos se instalaron en el horizonte interno de la definición de las magnitudes presupuestarias. Se hizo pronto evidente la necesidad de reforzar los mecanismos legales en vistas a la consecución de los nuevos objetivos presupuestarios externos, dada la relativamente laxa legislación presupuestaria española.

Las primeras reformas legales emprendidas en el ejercicio 1991 chocaron con la abrupta crisis económica de 1992, que conllevó un agravamiento de las de por sí ya maltrechas cuentas públicas.

Algunos autores consideran que parte de la falta de efectividad de estas primeras reformas radicó en la falta de un compromiso político serio (Barea 1997, Valle 1996).

Junto con medidas de saneamiento de cuentas públicas que el nuevo gobierno entrante achacó a la falta de transparencia en la gestión de los gobiernos anteriores, se introdujo una primera reforma presupuestaria de cierto calado, la Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria, Ley 11/1996 de 27 de diciembre, cuyo objetivo principal consistía en la introducción de controles parlamentarios mucho más severos para permitir la adopción de modificaciones presupuestarias que supusieran un incremento de gasto. De hecho, la divergencia entre el presupuesto aprobado y los resultados alcanzados según las Cuentas Públicas constituía una de las principales y permanentes debilidades de la gestión presupuestaria de la democracia (Valiño, de Pablos y Edo 1996).

El tratado de Amsterdam de 1997 supone otro nuevo referente externo fundamental, pues en esa cumbre se decide que los criterios presupuestarios de selección de candidatos a la Unión Monetaria se conviertan en criterios permanentes para los futuros estados miembros, a la par que se especifica el proceso sancionador para los países que no respeten las restricciones presupuestarias. Se cuenta desde ese momento con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por el que cada país establece las pautas presupuestarias nacionales de carácter plurianual a seguir para mantenerse a largo plazo dentro de los márgenes presupuestarios permitidos.

El mecanismo de doble cerrojo que supone la exigencia de no superar un déficit superior al 3% del PIB nacional a la vez que la deuda total no puede exceder el límite del 60% del PIB implica en la práctica que los estados deben alejarse del límite máximo de déficit en períodos de crecimiento económico. Esta exigencia se fuerza en la negociación comunitaria con la aprobación de Programas Presupuestarios nacionales plurianuales que sean coherentes con las restricciones mencionadas. Esta posición quedará definitivamente reforzada en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000, en la que se insta a los estados miembros a producir resultados presupuestarios que se sitúen en término medio alrededor del equilibrio presupuestario, de modo a asegurar la estabilidad presupuestaria a largo plazo.

El Gobierno resultante de las elecciones del 6 de junio de 2000 hace suyas estas indicaciones y se plantea como uno de los ejes básicos de su programa de legislatura el asentamiento definitivo de la disciplina presupuestaria con la introducción de una nueva ley general presupuestaria que imponga la consecución anual del equilibrio presupuestario al conjunto de las administraciones públicas. Constituye sin duda esta nueva propuesta legal una apuesta decidida por la disciplina presupuestaria, que va mucho más allá de lo que exigen las restricciones formales comunitarias y que imprime actualmente un rigor en cuanto a resultados presupuestarios legales mucho más elevado que el de cualquiera de sus socios europeos.

El planteamiento de máximos propuesto por el Gobierno del Partido Popular abre un interesante campo de estudio puesto que rompe potencialmente el consenso político básico alcanzado con respecto al respeto de los criterios de Amsterdam.

Pretendemos pues indagar cuál es la posición de los distintos partidos parlamentarios con respecto a la política presupuestaria que emerge con los nuevos principios adoptados, para analizar si se puede seguir observando el mantenimiento de un consenso presupuestario básico o si, por el contrario, éste ha sido quebrado con la adopción de la nueva legislación. Para ello necesitamos evidentemente pautas que nos permitan identificar la posición de cada uno de los partidos que han participado en la votación de la nueva ley.

Proponemos para alcanzar este objetivo la aplicación de una metodología basada en el análisis textual de los debates parlamentarios. En la sección 2 describiremos a grandes trazos los elementos constituyentes de la metodología. En la sección 3 se aplica esta metodología al análisis de los debates parlamentarios en torno a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Concluimos en la sección 4.

## **2. Análisis de la actitud con respecto a la disciplina presupuestaria**

Como se ha dicho, proponemos una metodología basada en el análisis de texto cuyo objetivo consiste en la identificación de la actitud política con respecto a la disciplina presupuestaria. Se ha

empleado esta propuesta al análisis del caso de los representantes políticos del cantón suizo de Ginebra (Pujol 1998), del cantón de Friburgo (Pujol 2000), del Estado español para la Legislatura 1996-1999 (Pujol 2001) y del caso de Navarra (Pujol *et al* 2001).

Se hace necesario disponer de un instrumento de filtro que permita dar inteligencia al discurso presupuestario. Existen para el caso español algunas propuestas de análisis del discurso político que, sin constituir propiamente fuentes directas, si que pueden considerarse emparentadas por el común objeto de estudio. Amador (1989) y Díaz Barrado (1989) emprenden por ejemplo un análisis de la posición ideológica del PSOE a lo largo del siglo a través del análisis del discurso. Bel y Costa (2001) estudian la relación entre el discurso y la política de privatizaciones. En nuestro caso aunamos una metodología como la del análisis del discurso, que ha sido explotada principalmente en el ámbito de la ciencia política, con el instrumento de análisis de ese discurso, cuyas raíces proceden sin lugar a dudas del ámbito de estudio de la Hacienda Pública. Proponemos efectivamente una matriz doble de lectura del discurso político que se construye sobre la base de los conocimientos aportados por los economistas de la Hacienda Pública.

La matriz se forma por el conjunto de argumentos a favor y en contra de la disciplina presupuestaria emitidos por economistas de las principales corrientes hacendísticas. Los argumentos han sido separados en dos grandes apartados: la matriz de los argumentos que hemos llamado normativos y la matriz de los argumentos positivos.

Los argumentos normativos son aquellos que se deducen de las posiciones teóricas de cada escuela económica con respecto a la teoría de la deuda pública y a la política presupuestaria en general. Han sido reagrupados todos ellos en cuatro familias principales de argumentos, junto con otros complementarios:

1. Equidad. La relación entre el recurso al déficit público y la equidad, principalmente a la equidad entre las generaciones.
2. Asignación eficiente de recursos. La influencia del modo de financiación de la actividad del sector público sobre la dimensión del gasto público.

3. Endeudamiento excesivo. La evaluación de los riesgos asociados a un endeudamiento excesivo o, en sentido contrario, el contexto favorable al crecimiento económico propiciado por saldos presupuestarios equilibrados.
4. Ciclo económico. Argumentos referentes al papel que debe o puede jugar el déficit público en las distintas fases del ciclo económico.
5. Otros argumentos: el principio de equivalencia entre deuda e impuestos; la estabilización de la presión fiscal; claridad de la regla; deuda e imperfección de los mercados de capitales.

Junto con estos argumentos que tienen su origen intelectual en las distintas prescripciones teóricas cabe identificar un segundo grupo de argumentos que pueden ser utilizados por los representantes políticos para reforzar o debilitar la disciplina presupuestaria. Estos últimos tienen una base eminentemente práctica puesto que dependen de las circunstancias presupuestarias concretas de cada colectividad pública. Reagrupamos todos estos argumentos de cariz principalmente pragmático en la matriz que denominamos "positiva". Prácticamente todos estos argumentos están asociados a las distintas etapas del proceso presupuestario, desde su fase de elaboración hasta la aprobación de las cuentas públicas. Un tipo importante de argumentos dentro de la familia de argumentos positivos es el que resulta del diagnóstico político que se hace de la situación presupuestaria actual o pasada, que puede ser hecho tanto en clave favorable como en términos críticos.

El desarrollo detallado del origen teórico de cada uno de los argumentos identificados, apoyado en referencias textuales, se puede encontrar en Pujol (2000).

Además del esfuerzo de identificación de los distintos argumentos pertinentes, el punto nodal de esta metodología reside en la definición del criterio de disciplina presupuestaria, a resultas de la cual se establece la frontera, para cada argumento, entre su uso favorable o contrario a la disciplina presupuestaria.

Nos encontramos en este punto en una posición delicada en el caso del análisis de la Ley de Estabilidad, y que refleja ya en cierta medida los entresijos de la problemática que genera dicho texto legal.

La cuestión es que el punto frontera que se había marcado en los trabajos mencionados para deslindar si un argumento es favorable o no a la disciplina presupuestaria se situaba en el respeto de la llamada "regla de oro" de las finanzas públicas, que exige que todos los gastos públicos corrientes sean financiados por ingresos fiscales y otros ingresos corrientes, mientras que la inversión pública puede ser financiada parcial o totalmente con emisión de deuda pública. Este principio de gestión presupuestaria corresponde al mismo tiempo a la Teoría Clásica de la deuda pública y a las prescripciones básicas de gestión de las finanzas que de ella dedujeron los principales autores de la Escuela Clásica de la economía. Wyplosz (1991) muestra que el diseño de los Criterios de Maastricht tiene en mente el respeto de este principio, ya que señala que el límite admitido de déficit correspondiente al 3% del PIB corresponde al promedio de inversión pública asumida por los entonces candidatos a la Unión Monetaria durante el período 1973-1991. Por lo tanto, según nuestro sistema de clasificación, los criterios de gestión propuestos con el Tratado de Maastricht podían considerarse anclados en prácticas de disciplina presupuestaria.

Al proponer la nueva ley presupuestaria un nivel de rigor presupuestario más elevado, el Gobierno español considera que el punto frontera de disciplina presupuestaria se sitúa en el respeto del equilibrio anual entre ingresos y gastos públicos, sin hacer distinciones en cuanto a la naturaleza del gasto financiado. Esta nueva posición lleva por consiguiente a que la defensa de la financiación de la inversión pública a través del déficit público sea considerada por el Gobierno como que no se atiene a los principios de la disciplina presupuestaria.

La nueva definición de la disciplina presupuestaria propuesta por el Gobierno abre la puerta a dos frentes de oposición al proyecto de Ley; la de los que no consideran que la estabilidad presupuestaria sea un principio de gestión pública prioritario y la de los que, concediéndole importancia, consideran que es erróneo situarla en el equilibrio anual global.

Se han incluido en anexo las matrices normativas y positivas de análisis del discurso parlamentario, con la identificación de cada argumento individual según se considere favorable o contrario a la disciplina presupuestaria.

Nuestro procedimiento es el siguiente: adoptamos el criterio de disciplina presupuestaria propuesto por el Gobierno, incluyendo los argumentos que se refieren a la financiación de la inversión pública en el bando de los argumentos que refuerzan actitudes contrarias a la disciplina presupuestaria y bajo esta óptica estudiaremos la posición que con respecto a ella emerge del debate parlamentario para cada uno de los partidos que han participado en ella. Por ello se tratan en este trabajo como argumentos opuestos a la disciplina presupuestaria los argumentos A3, B5 y C7, mientras que en las investigaciones precedentes se ha adoptado el criterio contrario.

Una vez establecida la matriz de análisis del discurso, en su vertiente normativa y positiva, el paso al análisis del debate es prácticamente inmediato. Se trata de proceder a la lectura de la transcripción oficial de los debates parlamentarios entorno a la Ley, tal como quedan recogidos en el *Diario de Sesiones del Congreso* y *Diario de Sesiones del Senado*, así como el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* en lo que se refiere a las enmiendas presentadas por los distintos partidos. La extensión de estos debates suma un total de unas 129 páginas del Diario de Sesiones, mientras que el número de enmiendas de distinto alcance (a la totalidad, de veto, parciales, al articulado) asciende a 478.

La lectura de los textos se hace con el apoyo de las matrices de análisis. Cuando en el curso de la intervención del representante de un partido parlamentario (o las enmiendas) se plantea un argumento referente a la conveniencia o no de recurrir al déficit y a la deuda pública, éste se coteja con el abanico de argumentos concretos a favor y en contra de la disciplina presupuestaria que se desprendían del análisis teórico de las distintas escuelas económicas. Cuando el argumento usado por la parlamentaria casa con alguno de los argumentos teóricos se establece una referencia que caracteriza sintéticamente tal intervención (parlamentario, partido al que pertenece, tipo de debate, tipo de argumento según la familia a la que pertenece y caracterización como favorable o contrario a la disciplina).

La suma de todas las intervenciones así identificadas conforma el nervio del análisis, a partir del cual se puede arrojar luces sobre la estructura y orientación del discurso de cada partido. Además del análisis del tipo de argumentos que cada partido utiliza, lo que conforma el estudio del análisis



de la estructura del contenido, se elabora un índice sintético para cada partido que resume su actitud con respecto a la disciplina presupuestaria. Se calcula simplemente restando al número de intervenciones favorables a la disciplina aquellas que son desfavorables, dividiendo el resultado por la suma de las intervenciones a favor y en contra. Se aplica un factor de multiplicación de 10, para que la escala varíe entre +10 y -10. El índice toma valor 10 si todas las intervenciones son favorables a la disciplina presupuestaria, -10 si todas son contrarias a la disciplina, y 0 si hay igual número de intervenciones a favor y en contra de la disciplina.

Llegados a este punto, y antes de proceder al análisis de los resultados empíricos, parece conveniente formular dos precisiones. La primera es que el debate sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se polariza en torno a dos grandes temas. El primero hace referencia a la posición política con respecto a la disciplina presupuestaria, y es el que es cubierto en el presente trabajo. La segunda dimensión del debate se refiere a la distribución de competencias presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno. Sólo incidiremos en este segundo aspecto en la medida en que esté estrechamente relacionado con el tema de la disciplina presupuestaria.

La segunda consideración hace referencia a las críticas y dificultades que plantea el método de análisis. Algunos autores achacan serias limitaciones al análisis basado en el discurso político, en la medida en que puede existir una gran distancia entre las declaraciones realizadas y las verdaderas preferencias de los representantes políticos, debido a un cierto número de condicionantes: pueden estar lastradas por limitaciones institucionales, o el discurso puede estar influenciado por la fase del ciclo económico y del estado de las finanzas públicas, o por el hecho de pertenecer o no a la mayoría parlamentaria y de gobierno.

Siendo pertinentes estas críticas, creemos que no inciden negativamente sobre la aportación científica de los resultados que presentaremos a continuación debido principalmente a que el presente trabajo no tiene por objeto primario la identificación de las "verdaderas" preferencias ideológicas de cada partido con respecto a la disciplina presupuestaria. Buscamos únicamente elucidar cuáles son los planteamientos explícitamente defendidos por unos y por otros en el curso

del debate parlamentario, sin indagar cuál es la motivación o la causa última que explica la posición pública de cada partido con respecto a la disciplina presupuestaria. El fin principal de este artículo consiste en la aplicación de una metodología de análisis que permite dar mayor inteligencia al discurso político, a través de la descomposición de sus componentes y su reagrupación sintética en índices basados en el análisis de la economía de la hacienda pública. No pretendemos ni necesitamos establecer una comunicación directa entre estos índices y los condicionantes económicos, políticos o institucionales que de buen seguro sobre ellos inciden.

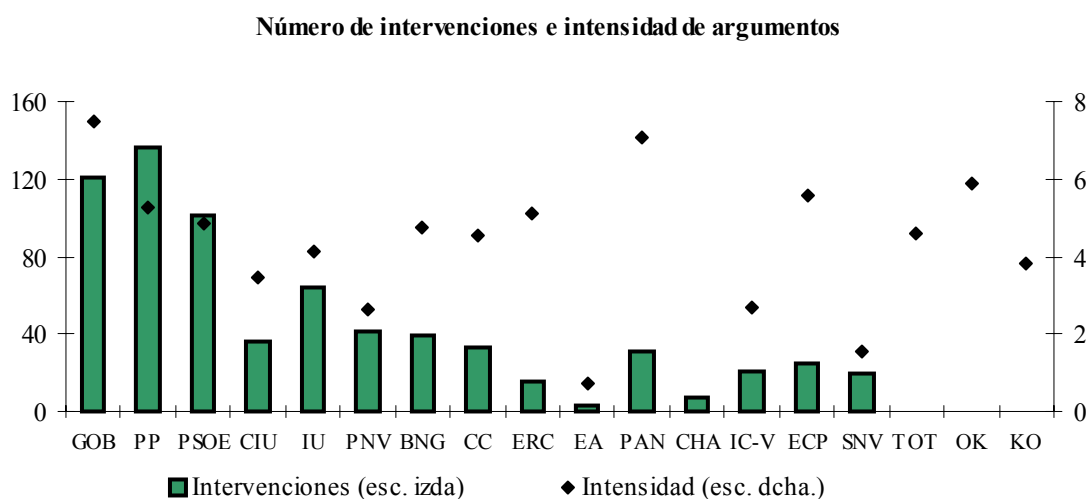
El debate parlamentario que hemos escogido para aplicar la metodología propuesta tiene, a pesar de lo que se acaba de decir, la fuerza suficiente como para que de los resultados que se obtengan se puedan extraer enseñanzas útiles en el campo de la Economía Política Positiva de la Deuda Pública, disciplina que analiza la interacción entre la esfera de lo político e institucional y el ámbito de los resultados económicos. En efecto, al tratarse del debate en torno a una reforma legal de trascendental importancia para la futura gestión de las finanzas públicas, es un contrasentido suponer que un partido va a defender en sus intervenciones en el Parlamento lo contrario de lo que sobre el tema opina dado su posicionamiento ideológico. Aun si tal divorcio se produjera, nos parece que es mucho más importante para el investigador conocer lo que el político defiende públicamente que lo que piensa privadamente, puesto que es básicamente lo primero lo que puede producir un efecto político e incidir sobre la dirección de la política presupuestaria, mientras que lo último no abandonará el ámbito de la conciencia.

El debate sobre la Ley de Estabilidad posee una particularidad que hace especialmente interesantes y robustos los resultados. Como ya se ha mencionado, al ser esta una ley de máximos (equilibrio global anual), cabe la posibilidad de oponerse a ella sin necesidad de renunciar a los principios clásicos de la disciplina presupuestaria, acogiéndose a las condiciones de mínimos (regla de oro). Este hecho permite neutralizar en gran medida el efecto distorsionante de la dicotomía Gobierno y su mayoría parlamentaria *versus* la oposición parlamentaria. En efecto, un partido situado en la oposición puede oponerse a la acción legislativa del gobierno como medio de acción política sin

necesidad de renunciar a sus convicciones favorables a la disciplina presupuestaria si tal es su posición, puesto que puede encontrar cobijo para su acción opositora en los argumentos que defienden un mecanismo de financiación específico para las inversiones publicas.

Procedemos pues al análisis de los resultados empíricos obtenidos con la aplicación de la metodología al caso del debate sobre la Ley de Estabilidad. Tras el análisis pormenorizado de los debates se ha podido identificar un total de 694 argumentos pertinentes, de los cuales 239 proceden del análisis de las enmiendas.

**Gráfico 1**



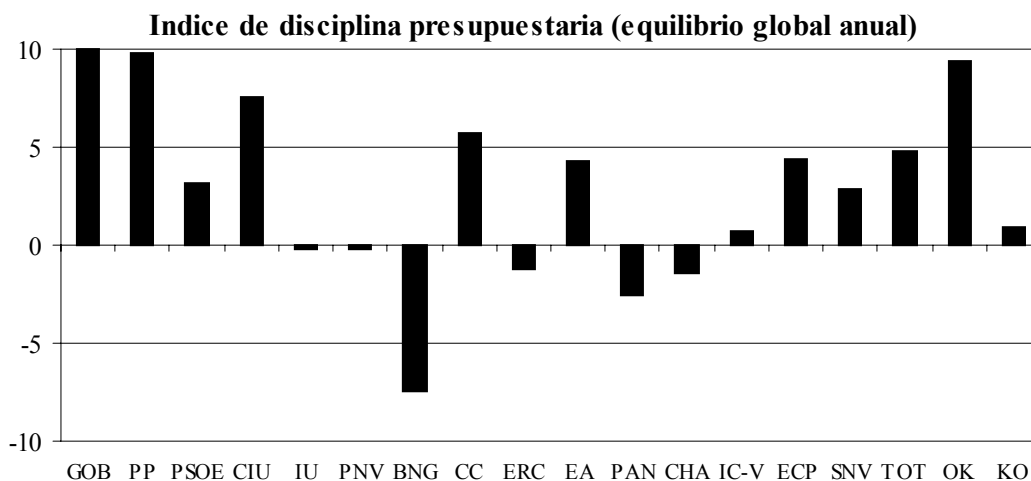
Fuente: elaboración propia

El gráfico 1 muestra cómo se distribuyen entre los distintos grupos parlamentarios las 694 intervenciones correspondientes a algún argumento de la matriz de análisis. Como cabía esperar, el debate está liderado por el representante del Gobierno, el Ministro de Hacienda, por el Partido Popular (PP), partido sobre el cual se apoya este Gobierno, y por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), puesto que generan el 52% de las intervenciones sobre la disciplina presupuestaria. La tercera fuerza política en número de intervenciones es Izquierda Unida (IU), seguida a distancia, con niveles bastante parejos entre ellos, por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Convergència i Unió (CiU), Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Canaria (CC) y

el Partido Andalucista (PAN). El resto de partidos o grupos parlamentarios recogidos en el gráfico son Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Eusko Alkartasuna (EA), Chunta Aragonesista (CHA), Iniciativa per Catalunya-Els Verds (IC-V), Entesa Catalana de Progrés (ECP) y Senadores Nacionalistas Vascos (SNV). "Tot" corresponde al valor medio de todas las intervenciones, "OK" a la de los partidos que acabaron votando a favor de la Ley, además del propio Ministro de Hacienda (GOB, PP, CC), mientras que "KO" corresponde a los valores del resto de formaciones políticas, que votaron en contra del proyecto de ley. Hemos incluido en el gráfico una segunda medida, correspondiente a la intensidad con la que cada partido participa en el debate. Esta medida se obtiene dividiendo el número de intervenciones por la extensión del debate de cada partido, medido por el número de páginas que ocupa en el Diario de Sesiones. Hemos excluido para el cálculo de esta medida los argumentos contenidos en las enmiendas. El titular de la Cartera de Hacienda es precisamente el que presenta un discurso más intensamente centrado en la presentación de argumentos. Le sigue PAN y, a distancia, ECP, PP y ERC. Se puede observar una cierta diferencia de comportamiento entre partidos nacionalistas y no nacionalistas. Así, los partidos no nacionalistas de base estatal (GOB, PP, PSOE, IU) presentan una intensidad media de 5,62, mientras que la intensidad del conjunto de los partidos nacionalistas (CiU, PNV, BNG, ERC, EA, SNV) se sitúa en 3,43. Nos parece que esta cuña se debe a la presencia en el debate de la segunda dimensión que hemos mencionado y que concentra una parte importante de los intereses de los partidos nacionalistas: las repercusiones que la adopción de la Ley de Estabilidad puede provocar sobre la capacidad de decisión y de gestión de las comunidades autónomas. El mayor hincapié en este punto se hace sacrificando la atención en los aspectos directamente ligados con la disciplina presupuestaria.

Analizamos ahora cuál es la posición con respecto a la disciplina presupuestaria resultante de los argumentos utilizados por cada grupo parlamentario.

**Gráfico 2**



Fuente: elaboración propia

Los resultados empíricos muestran que todas las intervenciones del Ministro de Hacienda son, sin excepción, favorables a la disciplina presupuestaria; no cabía esperar un resultado distinto, puesto que es el representante del Gobierno el encargado de mostrar las virtudes asociadas al proyecto de Ley que se somete al Parlamento para su aprobación. Lógicamente también, la posición de los parlamentarios del PP se muestra en sus intervenciones casi unánimemente favorable a la disciplina. Estos datos, unidos a la posición también favorable a la disciplina de CC lleva a que el nivel de compromiso político con la disciplina de los que han votado a favor (OK) sea prácticamente máxima. El análisis de la posición de los partidos que votaron en contra de la Ley permite contemplar todo tipo de escenarios. El PSOE presenta una actitud ligeramente favorable a la disciplina presupuestaria (índice de +3,20), lo que sugiere que aunque ejercita una labor de oposición parlamentaria, no existe una divergencia marcada de fondo en cuanto a la definición de la política presupuestaria. De hecho sorprende hasta cierto punto que las diferencias de actitud entre el PP y el PSOE con respecto a la disciplina presupuestaria sean relativamente tenues, puesto que este último partido disponía de todo el arsenal de argumentos ligados al financiamiento de la inversión pública para atacar las posiciones de su rival político, sin necesidad de renunciar a los principios de la disciplina, a los que parece adherir.

Una situación similar parece traslucir en la actitud de CiU, puesto que es el partido que se ha opuesto a la Ley que presenta el mayor grado de adhesión a la disciplina presupuestaria (+7,53). La cifra que arroja el índice sugiere que la coalición comulga plenamente con las propuestas presupuestarias del Gobierno. La razón del desencuentro con el PP hay que encontrarla más bien en las segunda dimensión del debate presupuestario: el impacto de la Ley sobre las competencias de cada nivel de gobierno.

El resto de partidos que presentan un perfil más favorable que contrario a la disciplina son EA, ECP (coalición senatorial compuesta por representantes de del Partit Socialista de Catalunya y ERC) y SNV (coalición senatorial compuesta por representantes del PNV y de EA).

Se sitúan en torno a la frontera entre las dos posiciones IC-V, IU, PNV, ERC y CHA (siendo los datos referentes a este último partido poco significativos al basarse en un número muy restringido de observaciones). Sorprende ver al PNV en esas posiciones tan alejadas de la adhesión decidida a la disciplina presupuestaria. En la primera legislatura del PP, cuando el PNV fue durante un tiempo compañero de camino de la mayoría parlamentaria, mostró un perfil netamente orientado hacia planteamientos de disciplina presupuestaria (Pujol 2001, p. 15). De hecho, el Ministro de Economía, en uno de los lances parlamentarios, recrimina a los representantes del PNV su posición contraria a la disciplina presupuestaria a la vez que el mismo partido muestra un perfil claramente anclado en los principios de la disciplina en el marco de los debates presupuestarios vascos, citando precisamente el *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2001, No. 66, p. 3250)*. Cabe suponer pues que la oposición política prima en el caso concreto sobre las propias preferencias presupuestarias, además de que la oposición a la Ley se deba también a su vertiente competencial.

En el ámbito netamente contrario a las posiciones de disciplina presupuestaria se encuentra el Partido Andalucista y sobretodo el BNG, con un índice de -7,47. Este resultado muestra que cabe en los debates presupuestarios todo el arco de posiciones con respecto a la disciplina presupuestaria. La posición del BNG es la misma que ha mostrado a lo largo de toda la Legislatura de 1996-1999.

Ocurre en general lo mismo con los otros partidos (Pujol 2001). La consistencia de los resultados sugiere una cierta permanencia en el discurso de los distintos partidos, lo que tiende a su vez a confirmar la existencia de una lógica interna en el discurso de unos y otros.

Los resultados del gráfico 2 muestran además que en el caso que nos ocupa es posible por parte de la oposición un debate que ataca las posiciones del Gobierno sin que sea por ello necesario renunciar al propio criterio presupuestario, que puede seguir siendo favorable a los principios de la disciplina presupuestaria (con la excepción quizás del comportamiento del PNV). Aun con todo, las dos últimas columnas del gráfico muestran la distancia entre la posición de los que secundaron el proyecto de ley ("OK"), con respecto a la de los que lo rechazaron ("KO").

La construcción de la matriz de análisis del discurso a partir de distintas familias de argumentos permite además analizar la estructura y la lógica del discurso parlamentario de cada partido. Así, se puede identificar la posición de cada partido en referencia a la utilización de cada argumento con la generación subíndices similares al índice global, puesto que los argumentos pueden ser utilizados tanto en su vertiente favorable como contraria a la disciplina. Contamos además con la información referente a la distribución de argumentos utilizados por cada partido, que configura la estructura del discurso.

Pensamos que el procedimiento más útil para mostrar el perfil del discurso de cada partido consiste en analizar en paralelo la estructura (porcentaje sobre el total de utilización de cada argumento) junto con la orientación dada a cada argumento (favorable o contraria a la disciplina). Nos parece que los resultados que se desprenden del análisis que mostramos a continuación poseen una sólida lógica interna, lo que tiende a sugerir por un lado que el discurso parlamentario de cada partido está dotado de coherencia y, por otro, que la metodología que aquí se propone está capacitada para identificar tales constantes.

En la tabla 1 se recoge la estructura del discurso de cada partido, según la utilización hecha de cada familia de argumentos, en porcentaje sobre el total. Queda reflejada la media global ("Total") y la de los partidos de la Mayoría parlamentaria, la Oposición y el Ministro de Hacienda (GOB), además

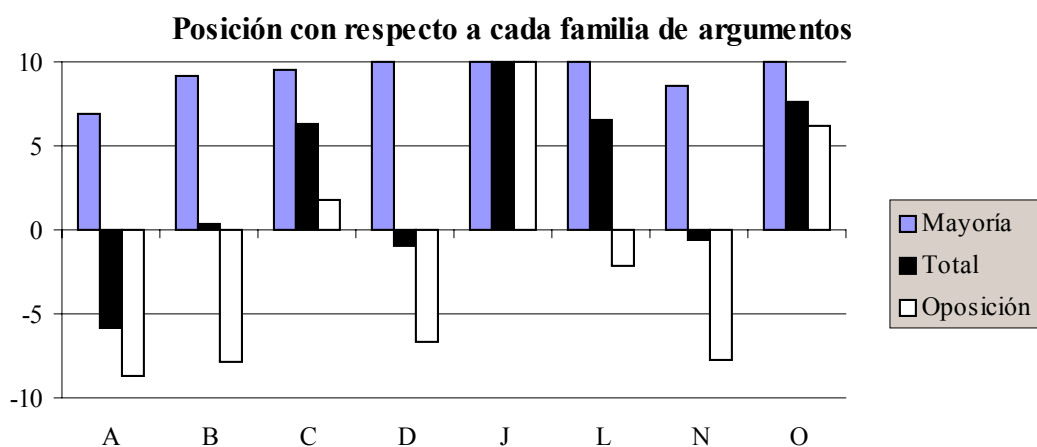
de la de los partidos que cuentan con más de 35 intervenciones, es decir, PP, PSOE, CiU, IU, PNV y BNG. El comportamiento de los demás partidos se deja de lado puesto que este vector de análisis es menos significativo para ellos. Se muestra el comportamiento individual de aquellas familias de argumentos que han sido utilizadas al menos en 15 ocasiones. Salvo el argumento N, todos los argumentos indicados en la tabla han sido utilizados de hecho en más de 30 ocasiones.

En el gráfico 3 se muestra cómo ha sido utilizado cada argumento por los partidos de la mayoría y el Ministro de Hacienda por un lado y los de la oposición a la Ley por otro, junto con la media global.

**Tabla 1 Estructura del discurso de los principales partidos parlamentarios**

	A	B	C	D	J	L	N	O	O	Otros
	Equidad	Eficiencia	Deuda excesiva	Ciclo	Transparencia	Límites	Compa- ración	Diagnóstico conciliador	Diagnóstico crítico	positivos
<b>GOB</b>	2,5	13,7	23,7	6,6	1,7	13,3	3,3	30,7	0,0	4,6
<b>PP</b>	1,8	9,9	27,9	9,2	0,7	9,6	1,1	34,9	0,0	4,8
<b>PSOE</b>	5,9	4,9	11,8	7,4	14,3	3,9	1,0	34,0	11,3	4,4
<b>CIU</b>	2,7	13,7	35,6	2,7	0,0	12,3	0,0	32,9	0,0	0,0
<b>IU</b>	10,2	4,7	6,3	14,2	9,4	2,4	3,9	31,5	13,4	3,9
<b>PNV</b>	4,9	4,9	17,1	8,5	4,9	13,4	0,0	30,5	7,3	6,1
<b>BNG</b>	15,2	13,9	30,4	8,9	0,0	3,8	5,1	10,1	8,9	3,8
<b>TOT</b>	<b>5,4</b>	<b>10,7</b>	<b>20,8</b>	<b>8,1</b>	<b>4,4</b>	<b>7,2</b>	<b>2,4</b>	<b>32,6</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>
<b>Favor</b>	<b>2,2</b>	<b>11,9</b>	<b>26,1</b>	<b>7,1</b>	<b>1,0</b>	<b>10,7</b>	<b>2,4</b>	<b>33,7</b>	<b>0,0</b>	<b>4,8</b>
<b>Contra</b>	<b>7,6</b>	<b>9,3</b>	<b>17,0</b>	<b>8,8</b>	<b>6,5</b>	<b>5,6</b>	<b>2,2</b>	<b>31,3</b>	<b>7,2</b>	<b>3,7</b>

**Gráfico 3**



Fuente: elaboración propia



El argumento referente a la equidad (A) es utilizado principalmente por los partidos de la oposición, especialmente por IU y BNG, grupo para el cual se convierte incluso en el segundo argumento más utilizado. Por el contrario, GOB y PP hacen un uso marginal de este argumento. La oposición incide básicamente en su uso contrario a la disciplina (argumento A8). La conjunción de estos dos elementos hace que el perfil de este argumento es en su conjunto el más contrario a la disciplina presupuestaria (índice de -5,83, tal como se puede apreciar en la primera columna negra del gráfico 3). Este resultado aparecía ya en los debates presupuestarios de la Legislatura 1996-1999 (Pujol 2001, p. 34). La utilización de este argumento en el Parlamento español contrasta con el caso de los cantones suizos de Friburgo y Ginebra, puesto que en ese caso prácticamente se usa siempre en su modalidad favorable a la disciplina, apelando al argumento tradicional A1 (el endeudamiento penaliza a las generaciones futuras), que apenas si se usa en el contexto español (Pujol 2000, pp. 291-296).

El argumento B, que hace referencia a los problemas que la deuda puede generar en la correcta asignación de los recursos, es utilizado con profusión por todos los partidos políticos, puesto que supone un 10% de las intervenciones totales. Lo utilizan muy por debajo de la media el PSOE, IU y PNV. Se concentra también en este argumento normativo una parte importante del debate político sobre los distintos planteamientos presupuestarios posibles, puesto que la tendencia del índice diverge notablemente entre la mayoría y la oposición (ver gráfico 3).

La suma de las intervenciones de tipo A y B suponen el 16,1% del conjunto de las intervenciones, mientras que durante la legislatura 1996-1999 suponían sólo el 3,5%. El incremento del peso relativo de estos argumentos normativos muestra que el debate sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha funcionado efectivamente como un foro de contraste de opciones presupuestarias alternativas, mientras que en el debate presupuestario ordinario se desciende con menor frecuencia a planteamientos teóricos de fondo para la defensa de las propias posiciones políticas.

El argumento C, referente a los beneficios de un endeudamiento controlado, acapara una parte esencial del debate, especialmente para los partidos de la mayoría y de CiU, grupo éste que aunque vimos que votó en contra del proyecto, no lo hizo tanto por sus presupuestos teóricos con respecto a la disciplina, como por los efectos que acarrea sobre la ejecución de las competencias propias. El interés más marcado hacia este argumento por parte de los partidos favorables a la disciplina se debe sin duda a que se trata de un argumento que se puede emplear básicamente sólo en esa vía, cuando se recuerda que el déficit excesivo supone futuros recortes de gasto (C3) o reducción de la inversión privada (C1), o que la estabilidad presupuestaria produce un marco de estabilidad económica (C5) generador de crecimiento económico (C4). Todo ello hace que incluso para la oposición el argumento C es positivo o favorable a la disciplina presupuestaria. Puesto que se trata de un argumento que no permite mostrar desacuerdo ideológico, es lógico que los partidos de la oposición lo utilicen mucho menos que los de la mayoría. BNG constituye la excepción, puesto que se trata del argumento al que acude con más frecuencia. Ello se debe a que lo aplica en su vertiente contraria a la disciplina, con el uso repetido del argumento C14, que defiende que el recurso a la deuda pública permite a las regiones más pobres recuperar su retraso económico y en infraestructuras.

El papel que la deuda puede jugar en la gestión de los ciclos económicos, el argumento D, supone algo menos del 10% de las intervenciones de cada partido, salvo para CiU, que sólo lo utiliza marginalmente e IU, para quién constituye el segundo argumento en importancia, con 14,2% de todas las intervenciones. Se trata de nuevo de un argumento dialéctico de choque, puesto que la oposición recurre a los argumentos contrarios a la disciplina (tal como ha sido definida en nuestro marco de análisis), mientras que la mayoría rechaza adoptar cualquier tipo de política presupuestaria anticíclica. Aunque tanto PSOE como IU mantienen posturas similares al respecto, la diferencia de intensidad en su uso sugiere que para IU este punto constituye un campo de batalla definidor de su prioridad política, mientras que para el PSOE el poder estabilizador del presupuesto ya no constituye un elemento político innegociable.

El resto de argumentos normativos reagrupados en la letra E tienen una presencia marginal en el debate legislativo.

Trasladándonos a los argumentos contenidos en la matriz de los argumentos positivos, podemos constatar que los siguientes argumentos son a penas utilizados: F (proyecto de presupuesto), G (modificaciones presupuestarias), H (planificación financiera), I (previsiones presupuestarias), K (papel de los gastos comprometidos) y M (tradicón presupuestaria).

Interesan por el contrario los argumentos referentes a la transparencia presupuestaria (J). El gráfico 3 muestra que todas las intervenciones son en este caso favorables a la disciplina, pues todas piden un mayor grado de transparencia. El análisis de la distribución en el uso de este argumento (tabla 1) permite deducir que éste, como en general todos los argumentos de naturaleza positiva, pueden ser estratégicamente utilizados como arma arrojada contra la posición del rival político, sin que ello suponga un desgaste político, al poder ser enunciados como actitud favorable a la disciplina presupuestaria, actitud que se supone que es apreciada por el votante medio. Vemos en efecto que la práctica totalidad de las intervenciones de tipo J se concentran en el PSOE, IU y PNV, partidos todos ellos de la oposición y que deben mostrar de cara a su electorado una actitud de confrontación política con respecto al PP y al Gobierno. Esta actitud se puede mostrar pidiéndole que evite todo tipo de contabilidad creativa, demanda que refuerza la disciplina presupuestaria. Un perfil prácticamente idéntico tiene el argumento G correspondiente a las modificaciones presupuestarias, puesto que puede ser utilizado por la oposición con fines críticos pidiendo que se eviten las desviaciones presupuestarias, lo que a su vez refleja una posición favorable a la disciplina presupuestaria. Como hemos mencionado, a penas se ha utilizado el argumento en el curso del debate (sólo 0,5% de las intervenciones de la oposición se apoyan en ese argumento). Este dato contrasta con su éxito relativo durante la Legislatura 1996-1999, puesto que concentraba más del 6% de las intervenciones de la oposición (Pujol 2001, p. 28). El cambio de comportamiento sugiere que si se abandona ese arma de combate dialéctico es debido principalmente a la eliminación

objetiva de la realidad presupuestaria (las desviaciones) que estaba en el origen de tales críticas, por lo que la Ley de Estabilidad de 1996 parece haber alcanzado los objetivos establecidos.

El argumento relacionado con las restricciones presupuestarias formales (L) es un argumento principalmente utilizado por la mayoría favorable a la Ley de Estabilidad y CiU, en un sentido favorable a la disciplina. Los partidos de la oposición tienden a utilizar ese argumento mucho menos, salvo el PNV, que lo utiliza a menudo, para recordar que los criterios presupuestarios vigentes en Europa son menos exigentes que lo que se propone en el ámbito nacional.

El argumento N, basado en las comparaciones sobre las finanzas públicas de otras colectividades, es representativo, aunque de importancia marginal. Vuelve a ser otro ejemplo de cómo una misma familia de argumentos puede ser utilizada según el objetivo presupuestario que se busque. Como siempre, la actitud de la mayoría es favorable a la disciplina, y se refuerza con este argumento cuando propone que la reforma legal sitúe el Estado español entre los más firmemente anclados en la estabilidad presupuestaria. Paralelamente, en el rango de los partidos de la oposición se aduce que no es lógico exigir un equilibrio permanente de las finanzas cuando otros grandes países europeos están experimentando dificultades presupuestarias, o que éstos disponen de un margen suplementario para afrontar sus dificultades económicas.

El último argumento positivo y el más importante en la estructura del debate parlamentario es el que hace referencia al diagnóstico sobre las causas de la situación presente o pasada de las finanzas públicas. El diagnóstico puede ser evidentemente crítico o complaciente-conciliador. El abanico de argumentos específicos es amplísimo y aunque éstos pueden ser a su vez sistematizados en grupos de argumentos, tal operación no es esencial en el contexto del presente análisis. Hemos separado en la tabla 1 los diagnósticos positivos de los críticos. Se puede observar que los primeros presentan una repartición casi homogénea entre los partidos, oscilando alrededor de un tercio del conjunto de intervenciones, con la ya usual excepción del BNG, que sólo concentra 10,1% de sus intervenciones en argumentos de este tipo. Vemos pues que tanto mayoría como oposición utilizan este argumento. La oposición utiliza este argumento a pesar de (o quizás en razón de) que favorece su perfil

favorable a la disciplina presupuestaria, porque puede ser utilizado al mismo tiempo como crítica al proyecto de Ley. En efecto, los partidos de la oposición explicarán repetidamente que los mecanismos de coordinación y control ideados en el pasado para los presupuestos y cuentas de las Comunidades Autónomas y las Entes Locales habían producido los frutos de estabilidad presupuestaria solicitados, lo que demostraría que la adopción de una nueva ley encaminada a conseguir ese mismo objetivo se hace innecesaria y superflua. El Gobierno y el PP tienden a recordar las causas y consecuencias positivas del proceso de consolidación presupuestaria observada desde mediados de la década de los noventa.

Por lo que se refiere a la orientación crítica de los argumentos de diagnóstico, se puede observar que se concentran exclusivamente en los rangos de los partidos de la oposición (de nuevo con la salvedad de CiU, que en los aspectos puramente presupuestarios presenta siempre el mismo perfil que los partidos de la Mayoría). Los partidos más críticos son PSOE e IU, con un porcentaje de intervenciones superior al 10% del total. Las críticas y acusaciones se concentran en la existencia de prácticas presupuestarias no transparentes.

El comportamiento general del argumento de diagnóstico O durante el debate sobre la Ley contrasta fuertemente con su evolución a lo largo de la primera legislatura del PP, puesto que los diagnósticos positivos no suponían más que el 11,9% de los argumentos totales, concentrados principalmente en GOB, PP y CiU, mientras que los argumentos críticos representaban el 30,4% de los argumentos totales, alcanzando máximos de 50,9% para el PSOE y 42,1% para IU, así como cifras en torno a 20% para los partidos de la Mayoría.

Esta disminución de la intensidad de utilización de los argumentos críticos en el debate sobre la Ley de Estabilidad denota una disminución notable de la crispación parlamentaria en este punto, que cabe suponer que se verifica igualmente en la segunda legislatura del PP. Esta evolución se debe sin duda a la propia mejora de las condiciones presupuestarias tras el proceso de ajuste, que elimina cierta base para los argumentos críticos. Otra explicación complementaria puede ser que en 2001, cuando se vota la Ley, no existe ya la situación de cambio de poderes entre los dos principales

partidos nacionales, que por ser situación de transición tiende a generar un aumento de la tensión dialéctica.

#### **4. Conclusiones**

El análisis del discurso político de los distintos partidos referente a la disciplina presupuestaria muestra un cuadro dotado de una notable coherencia interna, puesto que la diferencia de comportamiento de cada grupo puede ser razonablemente interpretada. Este resultado sugiere que el análisis de los compromisos políticos públicos es una útil fuente de conocimiento tanto del posicionamiento ideológico de cada parlamentario como del uso estratégico o táctico que se puede dar a esas intervenciones públicas.

Los índices de disciplina presupuestaria y el análisis de la estructura del discurso pueden ser pues utilizados como materia prima para adentrarse en el análisis de hipótesis teóricas planteadas tanto en el campo de la hacienda pública como el de la ciencia política.

Creemos que la metodología propuesta puede ser utilizada fructíferamente al menos en tres direcciones de estudio. La primera y la más directa la constituye lógicamente el análisis del posicionamiento de cada grupo parlamentario y su evolución en el tiempo, lo que permite dar mayor luz y visibilidad a la Historia Política contemporánea.

La segunda vía de estudio proviene del análisis de los determinantes y condicionantes del discurso político. En efecto, la cuantificación del posicionamiento de cada partido con respecto a la disciplina presupuestaria permite contrastar empíricamente algunas hipótesis tradicionales emitidas por autores de la ciencia política y de la escuela de la elección pública. Con la metodología propuesta se pueden contrastar directamente cuestiones tales como la evolución pro-cíclica del discurso presupuestario (Buchanan y Wagner 1977), que los partidos de izquierda son menos favorables a la disciplina presupuestaria que los partidos conservadores (Peltzman 1992, Alt y Lowry 1994), o que el Ministro de Hacienda es más favorable a la disciplina presupuestaria que los ministros "gastadores" (Von Hagen 1992, Alesina *et al.* 1996). Se han planteado algunas de estas

cuestiones en el presente trabajo, pero es necesario contar con una serie temporal larga para dar una respuesta consistente al respecto.

La tercera vía de análisis viene dada por el análisis de la interacción entre el discurso parlamentario y la evolución real de las finanzas públicas. Constituye éste sin duda un apasionante campo de estudio puesto que se sitúa en el corazón de la agenda de investigación actual sobre la relación entre disciplina presupuestaria y restricciones presupuestarias. En efecto, Poterba (1996) abrió un foco de debate importante cuando puso en duda la robustez de los resultados empíricos que establecen una relación causal entre la adopción de reglas presupuestarias estrictas y la consecución de mayores niveles de disciplina presupuestaria, al argumentar que este efecto podía ser de hecho producido por la existencia de preferencias de los votantes o de los políticos fuertemente ancladas a favor de la disciplina presupuestaria. El debate sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria analizado en este artículo muestra que la cuestión dista mucho de estar cerrada.

## Referencias

- ALESINA, Alberto, Ricardo HAUSMANN, Rudi HOMMES y Ernesto STEIN (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *NBER Working Papers*, No. 5586.
- ALT, James y Robert LOWRY (1994), "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States", *American Political Science Review*, Vol. 88 (4), pp. 811-828.
- AMADOR, Pilar (1989), *Aplicación de una metodología para el análisis del discurso*, Ediciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres.
- BAREA, José (1997), *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Europea*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid
- BEL, Germà y Anton COSTAS (2001), "La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política", *Revista de Historia Industrial*, 18-19, en prensa.
- BUCHANAN, James y Richard WAGNER (1977), *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York.
- DÍAZ BARRADO, Mario Pedro (1989), *Análisis del discurso político: una aplicación metodológica*, Editora Regional de Extremadura, Mérida.
- PELTZMAN, Sam (1992), "Voters as Fiscal Conservatives", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107 (2), pp. 327-361.

- POTERBA, James (1996), "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", *American Economic Review*, Vol. 86 (2), pp. 395-400.
- PUJOL, Francesc (1998), "La politique budgétaire du canton de Genève 1970 à 1995. Un divorce inévitable entre le discours politique et l'évolution des finances publiques ?", *Revue Economique et Sociale*, Vol. 56 (3), pp. 157-187.
- PUJOL, Francesc (2000), *L'incidence des préférences sur la discipline budgétaire*, Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Ginebra.
- PUJOL, Francesc (2001), "Measuring Political Commitment for Fiscal Discipline. Spanish Case 1996-1999", *Actas del Congreso de la European Public Choice Society*, París.
- PUJOL, Francesc, Juan Carlos MOLERO, Francisco Javier ECHARRI y José Javier GARCÍA LOGROÑO (2001), "La actitud política con respecto a la disciplina presupuestaria: análisis del caso de la Comunidad Foral de Navarra: 1997-2000", *Actas del 4º Congreso de Economía de Navarra*.
- VALIÑO, Aurelia, Laura de PABLOS y Valentín EDO (1996), "Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995", *Papeles de Economía Española*, No. 68, pp. 36-43.
- VALLE, Victorio (1996), "La Hacienda Pública de la democracia española. Principales rasgos", *Papeles de Economía Española*, No. 68, pp. 2-9.
- Von HAGEN, Jürgen (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers*, No. 96.
- WYPLOSZ, Charles (1991), "Monetary Union and Fiscal Policy Discipline", *European Economy*, No. 44, edición especial No. 1, *Office des publications officielles des Communautés européennes*, Luxemburgo, pp. 165-184.



Anexo

**Tabla 1: Matriz de argumentos normativos**

<b>Argumento</b>	<b>Uso conservador</b>	<b>Uso no conservador</b>
<b>A. Equidad</b>	A1. El endeudamiento excesivo penaliza a las generaciones futuras	A3. Las inversiones públicas pueden ser financiadas con deuda
	A2. Los gastos corrientes deben ser financiados con impuestos	A4. La deuda se puede utilizar si se asume que las generaciones futuras serán más ricas (contra A1)
		A5. La carga de la deuda no es relevante para la sociedad tomada en su conjunto (contra A1)
		A6. La noción de inversión pública puede ser ampliada a muchos gastos corrientes (contra A2)
		A7. El análisis marginalista justifica la aprobación de déficits, en términos de equidad
		A8. El gasto social no puede sacrificarse por un ajuste presupuestario
<b>B. Asignación eficiente de recursos</b>	B1. El impuesto es el mejor "revelador" del precio de los servicios públicos	B5. Si las inversiones se financian con impuestos se produce una demanda inferior al óptimo social
	B2. Si se financia el gasto corriente con impuestos se evita su crecimiento excesivo	B6. El presupuesto equilibrado tiende a crear la imagen falaz de buena gestión (contra B1)
	B3. El equilibrio presupuestario es el único medio para controlar la tendencia natural de los políticos y la administración a gastar	B7. El crecimiento de la intervención pública no es excesivo en la realidad (contra B1 y B2)
	B4. El equilibrio es necesario porque el Gobierno tiene que comportarse como los hogares	B8. No hay una presión verdadera hacia el crecimiento del gasto, en razón de las expectativas racionales (contra B2 y B3)
		B9. Si sólo se financian las inversiones con deuda, se tiende a justificar realizaciones suntuosas (contra B4)
		B10. La asimilación entre las actividades del Estado y las privadas es falaz (contra B5)
<b>C. Riesgos endeudamiento excesivo</b>	C1. La deuda pública provoca la expulsión de las inversiones privadas	C7. La carga generada por las inversiones financiadas con deuda es soportable
	C2. El servicio de la deuda limita la libertad de acción de los poderes públicos	C8. La globalización de los mercados de capitales limita el efecto de evicción de las inversiones privadas (contra C1)
	C3. El endeudamiento excesivo puede provocar crisis presupuestarias e imponer ajustes	C9. La carga de los intereses de la deuda no es real para la economía, cuando se trata de deuda interna (contra C2)
	C4. El endeudamiento excesivo frena el crecimiento económico	C10. Las finanzas funcionales implican que nunca se alcanza un nivel excesivo de deuda (contra C3)
	C5. El endeudamiento excesivo desestabiliza el marco económico de la colectividad	C11. Se exagera la carga de la deuda porque se olvida el patrimonio público
	C6. A largo plazo, la deuda no se paga con inflación	C12. La deuda es una vía cómoda para financiar los gastos públicos
		C13. La deuda pública puede ser pagada con inflación (contra C6)
	C14. El equilibrio presupuestario puede frenar el crecimiento de las regiones más desfavorecidas	
<b>D. Ciclo económico y deuda</b>	D3. La política presupuestaria discrecional no funciona en razón de fallos teóricos (contra D1)	D1. La deuda es necesaria para poder llevar a cabo políticas presupuestarias anticíclicas
	D4. Es muy difícil aplicar en la práctica una política presupuestaria activa coherente (contra D1)	D2. Si los ahorros no tienen una colocación alternativa, el endeudamiento supone una ganancia neta para la sociedad
	D5. Los políticos se sirven de las prescripciones keynesianas para obtener un financiamiento cómodo (contra D1)	
	D6. Las prescripciones keynesianas no son útiles para una pequeña economía abierta (contra D1)	
	D7. Sólo una regla estricta asegura la credibilidad de la política presupuestaria (contra D1 y D2)	
<b>E. Otros</b>		
<b>Equivalencia entre</b>		E1. La carga de la deuda la soporta la generación presente

<b>deuda e impuestos</b>		si los agentes tienen expectativas racionales
	E3. Las hipótesis del teorema de la equivalencia son irreales (contra E2)	E2. Impuestos y deuda producen exactamente los mismos efectos económicos (contra A2 y A3)
<b>Estabilizar la presión fiscal</b>	E4. Es mejor asegurar el equilibrio presupuestario anual que la estabilidad de la presión fiscal	E5. Es mejor asegurar la estabilidad de la presión fiscal que el equilibrio presupuestario anual
<b>Claridad de la regla</b>	E6. El equilibrio presupuestario anual es una regla clara que no admite interpretaciones	E7. El respeto formal de las restricciones presupuestarias engendra comportamientos estratégicos dañinos
		E8. El principio del equilibrio del presupuesto estructural es una regla aun más clara
<b>Imperfecciones del mercado de capitales</b>		E9. La deuda pública permite que hogares desfavorecidos paguen menos que si tuvieran que obtener préstamos privados para pagar los impuestos
		E10. La deuda contribuye al desarrollo del mercado de capitales

**Tabla 2: Matriz de argumentos positivos**

<b>Argumento</b>	<b>Declaración conservadora</b>	<b>Declaración no conservadora</b>
<b>F. Proyecto de presupuesto</b>	F1. Se mencionan los esfuerzos hechos para presentar un presupuesto equilibrado	F2. Se justifica un déficit subrayando los grandes esfuerzos hechos para limitar su dimensión
<b>G. Modificaciones presupuestarias</b>	G1. Se toman o proponen medidas para evitar desviaciones con respecto a las cifras previstas, o se critican modificaciones injustificadas	G2. Se justifica la aprobación de modificaciones que provocan un aumento del déficit público
<b>H. Planificación financiera</b>	H1. Se adopta un ajuste presupuestario y se justifica por la necesidad de respetar el plan financiero	H2. Se admite un déficit haciendo notar que es inferior (o en la línea) de lo que había sido previsto en el plan financiero
<b>I. Previsión presupuestaria</b>	I1. Se sostiene la necesidad de establecer provisiones presupuestarias prudentes	I4. Provisiones optimistas permiten justificar los déficits como “déficits imprevistos” I5. El déficit se considera aceptable porque es inferior a lo que había sido establecido en el presupuesto
	I2. Se recuerda la fragilidad de los buenos resultados o que han sido originados por factores excepcionales	
	I3. Se denuncia el excesivo optimismo con respecto a las perspectivas presupuestarias futuras	
<b>J. Transparencia presupuestaria</b>	J1. Se denuncian las prácticas que tienden a mostrar una imagen presupuestaria mejor de lo que es en realidad	J3. Se utilizan o justifican trucos que tienden a mostrar una situación presupuestaria más favorable
	J2. Se usan o justifican prácticas que tienden a reflejar una situación peor o que hinchan las cifras del déficit	
<b>K. Gastos comprometidos</b>	K1. Aun tomando en cuenta las restricciones externas, el respeto del equilibrio presupuestario es visto como una obligación propia	K2. Se considera que el déficit es el resultado de los gastos comprometidos obligatorios, sobre los que existe poca flexibilidad
		K3. Se justifica el déficit al considerarlo resultado de las relaciones financieras con otras colectividades
<b>L. Restricciones presupuestarias</b>	L1. Se denuncian prácticas que no son acordes con restricciones presupuestarias vigentes	L4. Se justifica un déficit indicando que respeta las reglas presupuestarias vigentes L5. Se interpreta una restricción presupuestaria vigente como un derecho a endeudarse
	L2. Se denuncian prácticas que pueden provocar el no respetar en el futuro de las restricciones presupuestarias	
	L3. Se justifican medidas de ajuste presupuestario como necesarias para respetar las restricciones presupuestarias	
<b>M. Tradición presupuestaria</b>	M1. La lucha contra el déficit se apoya en el hecho de que la colectividad mantuvo el equilibrio en el pasado	M3. Se minimiza el peligro de déficits presentes comparándolos a los que se alcanzaron en el pasado
	M2. Se apoyan medidas de ajuste porque el déficit actual es el más elevado en muchos años	
<b>N. Comparación con otras colectividades</b>	N1. Se apoya el rigor presupuestario para mantenerse entre las colectividades menos endeudadas	N4. Se disminuye la importancia de los déficits argumentando que la situación de las finanzas no es tan mala comparada con otras colectividades N5. Se evacua el peligro de los déficits señalando que otras colectividades se comportan de un modo similar N6. Se justifica el déficit afirmando que la situación es peor que en otras colectividades porque se deben asumir cargas extraordinarias
	N2. Se apoya el ajuste fiscal para no convertirse en “el peor alumno de la clase”	
	N3. Se rechaza el déficit afirmando que esa opción es inaceptable cuando otras colectividades adoptan medidas de ajuste	

<b>O. Diagnóstico de la situación financiera</b>	O1. Se dan razones para explicar por qué la colectividad ha conseguido siempre o actualmente presentar cuentas equilibradas	O3. Se explica y justifica el déficit actual imputándolo a decisiones o comportamientos pasados erróneos
	O2. Se denuncia un comportamiento estratégico que puede poner en peligro el equilibrio presupuestario	O4. Se responsabiliza del déficit actual a otros agentes del proceso presupuestario, afirmando no tener posibilidades de contrarrestar su acción