

La actitud política respecto a la disciplina presupuestaria en el Estado español 1996-1999.*

Francesc Pujol[‡]

Departamento de Economía
Universidad de Navarra

RESUMEN

El presente artículo propone un método para captar las preferencias de los políticos respecto a la disciplina presupuestaria fundamentándose en el discurso político, que se aplica al caso de la Administración Central española durante el período 1996-1999.

Los resultados empíricos permiten conocer la política presupuestaria "desde dentro", así como la actitud de los principales agentes políticos. Dado que se toman en consideración tanto argumentos normativos como positivos sobre el endeudamiento, el análisis de los resultados empíricos permite explorar además la incidencia del discurso político en la situación de las finanzas públicas, así como la presencia de comportamientos estratégicos.

* Versiones precedentes de este artículo fueron presentados en el 2001 Annual Meeting of the European Public Choice Society, París 18-21 de abril de 2001 y en el 57th Congress of International Institute of Public Finance, Linz 27-30 de agosto de 2001.

[‡] Francesc Pujol, Profesor adjunto de Economía Pública, Universidad de Navarra, 31080 Pamplona. Tel: 948 425625. e-mail: fpujol@unav.es

La actitud política respecto a la disciplina presupuestaria en el Estado español 1996-1999.

1. ¿Por qué y cómo medir la actitud política con respecto a la disciplina presupuestaria?

Measure what is measurable, and make measurable what is not so

Galileo Galilei, citado por Weyl, H (1959), "Mathematics and the Laws of Nature" en Gordon, I. and S. Sorkin (eds.), *The Armchair Science Reader*, Simon and Schuster, Nueva York

La evolución del déficit público de los países de la OCDE ha sido muy variada desde los años setenta, a pesar de su homogénea evolución desde el punto de vista económico. Esta disparidad ha llevado a la publicación de ciertos artículos que buscan identificar cuáles son las principales variables políticas e institucionales que permiten dar una mejor explicación del comportamiento presupuestario diferenciado. Alesina y Perotti (1995) y Persson y Tabellini (1998) proponen una extensa revisión de la literatura sobre la cuestión. Poterba (1996a), Barea (1997), Krol (1997), von Hagen (1998) e Imbeau (2000) presentan la literatura más específica sobre el impacto de las reglas presupuestarias restrictivas y del diseño del proceso presupuestario.

Aparentemente, la configuración de las instituciones políticas y presupuestarias juega un papel crucial sobre la disciplina presupuestaria. Sin embargo, las reglas que conllevan un mayor grado de disciplina presupuestaria pueden haber sido adoptadas porque los votantes o los responsables políticos son más reacios a endeudarse que en otras colectividades con estructuras presupuestarias más laxas. Poterba es, a nuestro juicio, el primer autor que plantea el efecto potencial de este fenómeno sobre la validez de los resultados empíricos obtenidos. "The critical question for policy evaluation is how to interpret this correlation between budget institutions and fiscal-policy outcomes. It is possible that the correlation simply reflects correlation involving fiscal discipline, fiscal institutions, and an omitted third variable, voter tastes for fiscal restraint. Voters in some jurisdictions may be less inclined to borrow to support current state outlays or to use deficits to shift the burden of paying for current state programs to the future. If these voters are also more likely to support the legislative or constitutional limits on deficit finance, then the observed link between fiscal rules and fiscal policy could be spurious" (Poterba 1996b, p. 399). En este caso, las preferencias de los responsables políticos o de la opinión constituiría uno de los factores explicativos relevantes para explicar el comportamiento diferencial del endeudamiento entre los países.

¿Cómo ha sido acogido este interrogante entre los especialistas de la política económica de la deuda pública? La gama de respuestas dadas es amplia. Un primero grupo de economistas, aun contemplando la influencia potencial de las preferencias, prefiere considerar las instituciones presupuestarias como si fueran completamente exógenas. Es la decisión tomada por Bayoumi y Eichengreen (1995), Stein, Talvi y Grisanti (1998). Otros autores, como Von Hagen y Harden (1994), Poterba (1994) o Alesina y Perotti (1997), suponen que hay mucha probabilidad de que las preferencias sobre los déficit tengan un débil impacto sobre los resultados empíricos.

Hay economistas que, insatisfechos con la minimización del posible impacto de las preferencias, usan variables que tratan de sintetizar la compleja noción de preferencia por el déficit. El primer intento consistió lógicamente en tomar en cuenta la filiación política del poder legislativo o ejecutivo. Es la solución retenida por Holtz-Eakin (1988) y Poterba (1995). Pero, tal como indican Bohn e Inman (1996), se trata de una aproximación demasiado grosera a la noción de preferencias.

Otra posibilidad explorada es tratar el conservatismo presupuestario como una variable ficticia, activa para los países o colectividades supuestamente más conservadoras desde el punto de vista presupuestario, y cero en los otros casos (Bohn e Inman (1996) y Alesina y Bayoumi (1996)). El principal reproche a este

enfoque es que el conservatismo presupuestario no es medido a partir de una variable social o política, sino simplemente sobre la base de la intuición de los investigadores, que se supone sigue un "sentimiento comúnmente compartido".

Bohn e Inman (1996) van un paso más allá en su esfuerzo por abordar las preferencias presupuestarias, utilizando la encuesta de opinión CBS/New York Times que indica el porcentaje de votantes que se definen conservadores (para el período 1976-1988).

Rueben (1995) muestra que, en el ámbito cercano de las reglas limitando el crecimiento del gasto público de algunos estados de Estados Unidos, los datos empíricos cambian radicalmente cuando se toman en cuenta las preferencias (medidas aquí a través de la existencia legal del referéndum en el Estado). Aparece una correlación positiva entre los límites impuestos al crecimiento del gasto y la evolución del gasto público, la cual no aparecía en el modelo inicial sin preferencias.

Dafflon y Pujol (1999) elaboran un índice del conservatismo presupuestario de los cantones suizos basado en el comportamiento de los votantes en los referéndum federales con efectos presupuestarios, esto es, 75 votaciones entre 1979 y 1998. Encuentran una relación estadísticamente significativa entre las preferencias y el endeudamiento: a un perfil presupuestariamente conservador corresponde un nivel de endeudamiento inferior, *ceteris paribus*.

Una vía de investigación alternativa, que es la que se desarrolla en este artículo, consiste en medir las preferencias presupuestarias de los responsables políticos, en vez de la de los votantes. En esta línea se han contemplado hasta el momento principalmente dos esquemas teóricos. El primero se basa en el perfil presupuestario identificado por los propios protagonistas de las decisiones de política fiscal con respecto a la utilidad del déficit público. La pertinencia de este tipo de medida es claramente dependiente de la capacidad de los cuestionarios para extraer la noción de conservatismo presupuestario de cada persona entrevistada. Scwab-Christe (1996) ha elaborado un interesante índice de conservatismo presupuestario de los municipios suizos. Desgraciadamente sólo toma en consideración prácticas de ajuste presupuestario. Imbeau (1999) propone una medida de preferencias presupuestarias basada en las hipotéticas decisiones que serían políticamente aceptables para cada persona entrevistada. Este prometedor enfoque está por el momento en una fase de aplicación práctica.

En este artículo se propone una aproximación que creemos original para tratar las preferencias presupuestarias, basada en el análisis del discurso retórico de los responsables políticos en el contexto de la negociación, recogido en documentos oficiales y públicos. La idea principal es de identificar el conjunto de argumentos utilizados para justificar o rechazar la aprobación de nuevos déficits públicos, para clasificarlos en un segundo tiempo como presupuestariamente conservadores o no conservadores. Toda esta información se traduce en valores numéricos sintéticos que reflejan el nivel de conservatismo presupuestario. Elementos importantes de esta metodología fueron presentados por Pujol (1998). Pujol (2000) llevó a cabo una primera aplicación empírica para el caso de los cantones suizos de Friburgo y Ginebra, para el período 1970-1997.

Los resultados del trabajo mencionado muestran que el compromiso político por la disciplina presupuestaria es mucho más débil en Ginebra que en Friburgo. De hecho, esta diferencia se corresponde con la situación respectiva de las finanzas cantonales. El análisis de causalidad de Granger muestra que el discurso fiscal riguroso de Friburgo tiende a influenciar en el nivel de déficit público. El fenómeno contrario se produce en Ginebra, donde el discurso político parece acomodarse a la evolución de las finanzas cantonales.

La finalidad particular de este artículo es de llevar a cabo una nueva aplicación empírica de la metodología usada hasta el momento. De este modo se demuestra la validez general de dicha metodología. El caso

seleccionado es el del nivel Central de Gobierno en España, para el período 1996-1999, comprendiendo así la Legislatura más reciente. En este caso se expande el análisis del compromiso político a todos los actores, sin restringirlo únicamente a la mayoría en el poder, tal como se llevó a cabo en el caso de los cantones suizos (Pujol 2000).

Esta elección permite investigar nuevas variables: el grado de compromiso presupuestario de cada fuerza política parlamentaria, el nivel de compromiso presupuestario de la mayoría frente al de la oposición, así como el comportamiento de esta cuando se produce un cambio de gobierno.

Las dos secciones siguientes están dedicadas a presentar la composición de la Matriz de análisis del discurso presupuestario. La Sección 4 muestra la aplicación empírica de la metodología al caso español, seguida de una interpretación de los resultados.

2. Elaboración de las matrices de análisis de la actitud política con respecto a la disciplina presupuestaria

En esta sección se esbozan los elementos centrales necesarios para justificar cómo se propone un instrumento que busca analizar y descodificar el discurso presupuestario, convirtiéndolo a la vez en una medida del compromiso político por la disciplina presupuestaria ¹.

El objetivo es encontrar un método capaz de traducir todas las intervenciones políticas relacionadas con el déficit y la deuda pública en términos de actitudes presupuestariamente conservadoras y no conservadoras². Se pueden identificar dos fuentes principales de argumentación política. La primera se refiere a los argumentos normativos o teóricos, que se deducen de las prescripciones de las distintas escuelas de la política fiscal y de las teorías rivales sobre la deuda pública. El segundo conjunto de argumentos políticos es de naturaleza positiva o práctica, al tratarse de intervenciones políticas que se basan en prácticas presupuestarias concretas, con las cuales se pretende justificar (presupuestariamente no conservadoras) o atacar (presupuestariamente conservadoras) la formación de déficits públicos en un momento dado.

El elemento clave, especialmente por lo que se refiere a los argumentos normativos, es determinar qué es lo que tiene que ser considerado como argumento o intervención favorable a la disciplina presupuestaria. La elección es de hacer corresponder la "regla de oro" de la política fiscal u otras prácticas más restrictivas a una actitud presupuestariamente conservadora. La regla de oro de la hacienda pública impone la cobertura completa de los gastos públicos corrientes con ingresos fiscales y otras fuentes similares, a excepción de la deuda pública. La deuda pública quedaría reservada para la financiación de las inversiones públicas.

La regla de oro mencionada en el párrafo anterior fue propuesta por muchos autores Clásicos y Neoclásicos como medida de política fiscal. Existen además otras prácticas más severas, como la regla de oro estricta, según la cual, la amortización de la parte correspondiente de las inversiones pasadas se considera como gasto corriente que debe ser financiado con impuestos; o incluso el equilibrio presupuestario completo.

Se consideran como prácticas conservadoras desde el punto de vista presupuestario: la regla de oro, la regla de oro estricta y el equilibrio presupuestario completo.

¹ El desarrollo de cada una de las etapas de la metodología se encuentra en Pujol (2000).

² Los términos conservador y no conservador desde el punto de vista presupuestario son de naturaleza analítica, y no tienen en sí mismos ninguna connotación normativa. La actitud conservadora o rigurosa acepta los principios de la disciplina presupuestaria mientras que la actitud no conservadora, progresista o laxa los rechaza.

Las prácticas no conservadoras son las que legitiman la financiación de una parte de los gastos corrientes recurriendo a la deuda pública, como por ejemplo las recogidas por la escuela keynesiana.

La regla de oro de las finanzas públicas ofrece un criterio claro y razonable para definir el conservatismo presupuestario. A pesar de esto, cabe esperar que sólo una fracción marginal de las intervenciones políticas en el contexto del debate presupuestario recurrirán explícitamente a una u otra de las prescripciones de las escuelas teóricas. Los responsables políticos descienden normalmente a argumentos más concretos a favor o en contra de los déficits, basados en las teorías de la política fiscal o de las teorías de la deuda pública.

Precisamente, puesto que la regla de oro se entronca directamente con la teoría clásica de la deuda pública, esta noción permite también clasificar como conservador o no conservador cada uno de los argumentos concretos. En efecto, la justificación teórica para reservar la deuda sólo para la financiación de los gastos de capital proviene de la aserción de que la deuda pública impone una carga sobre las generaciones futuras, cuando la deuda pública se reembolse mediante un incremento de los impuestos. De ello se deducen consideraciones asignativas y distributivas que conllevan a que el medio correcto para financiar los gastos corrientes sea el impuesto, mientras que las inversiones públicas puedan ser financiadas con deuda. En esto consiste básicamente la teoría clásica de la deuda pública, y ella conduce a la regla de oro. Por ello, todos los argumentos específicos basados en la teoría clásica de la deuda pueden ser también considerados como intervenciones conservadoras. De la misma forma, todos los argumentos específicos que atacan los fundamentos clásicos de la política fiscal y la teoría clásica de la deuda pública serán tratados como intervenciones no conservadoras.

Con estos presupuestos se ha elaborado la Matriz de los argumentos normativos (ver tabla 1), que contiene los argumentos específicos que han sido elegidos, siendo cada uno de ellos clasificado como presupuestariamente conservador o no conservador en función de los criterios que acaban de señalarse.

Los argumentos particulares han sido reagrupados en familias de argumentos. A pesar de que la "filiación" de alguno de los argumentos particulares pueda ser discutida, queda clara su pertenencia a la visión conservadora o no conservadora, que es lo importante para validar prácticamente la metodología propuesta.

[Tabla 1 aquí]

Tal como quedó recogido al inicio de esta sección, los argumentos políticos a favor o en contra del endeudamiento tendrían dos orígenes diversos. Se ha analizado, hasta el momento, el basado en consideraciones normativas. Conviene tratar ahora los argumentos de naturaleza positiva o puramente prácticos. Este tipo de intervenciones políticas puede tomar una amplia variedad de formas. Responderían al deseo del político de hacer más o menos aceptables los déficits presentes o futuros. Independientemente de si esta actitud es plenamente consciente o no, el hecho es que una intervención de este tipo refuerza el compromiso con respecto a la disciplina presupuestaria si dicha intervención traza un análisis severo en relación con el déficit. Por el contrario, debilitaría el mencionado compromiso cuando sea permisiva con el déficit. Algunas de estas intervenciones manifiestan la presencia de comportamientos estratégicos, los cuales han sido identificados por expertos trabajando en el ámbito de la elección pública y en la política económica de la deuda pública, como Alesina y Perotti (1995) o Persson y Tabellini (1998).

La tabla 2 presenta los grupos de argumentos positivos y los caracteriza en función del conservatismo presupuestario.

[Tabla 2 aquí]

Estamos ya en condiciones de analizar el discurso político con la adición de la matriz de argumentos normativos y la matriz de argumentos positivos.

3. "Descodificación" y análisis cuantitativo del discurso político

¿Cómo utilizar pues las matrices descritas hasta ahora con el fin de conocer el compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria? La idea es acudir directamente al discurso político con el objeto de "descodificar" todas las intervenciones políticas en términos de actitud presupuestariamente conservadora o no conservadora. Se trata "simplemente" de analizar todos los documentos presupuestarios pertinentes para, en un primer momento, identificar todas las intervenciones públicas que se refieren a la deuda pública o al déficit. De esta forma se compara el contenido de la declaración política con los argumentos normativos y positivos catalogados. Si la declaración política se adecua a alguno de los elementos teóricos descritos en la matriz, se inserta una referencia del documento en la correspondiente casilla de la matriz.

Los criterios seguidos con el fin de escoger los documentos pertinentes para encontrar información sobre las preferencias presupuestarias son los siguientes:

- Los documentos presupuestarios son escritos y de acceso público. Se reconoce así la relación entre el proceso presupuestario y el juego democrático. La información resulta fácilmente disponible para un ulterior control en palabras y en actos.
- Sólo son tomados en cuenta los argumentos presentados por agentes que disponen de un poder de decisión formal en el ámbito del proceso presupuestario. Por ello se incluyen las intervenciones del poder ejecutivo (Presidente o Primer Ministro, Ministro de Hacienda y otros ministros), así como las que emanan de representantes del poder ejecutivo y de sus órganos competentes.
- Con respecto al debate parlamentario, sólo se retienen los documentos que se refieran a debates en sesión plenaria. Las deliberaciones en Comisiones quedan excluidas.

Conviene destacar que si sólo se analizaran los documentos presupuestarios directamente relacionados con la aprobación de los presupuestos, se ofrecería una visión restringida de la realidad y quizás sesgada. Existen además otros documentos (objeto de debate parlamentario durante todo el año) que son también expresión del compromiso presupuestario de los políticos, y que influyen sobre el tono del debate referente a la aprobación de los presupuestos. Por ello, es necesario tener en cuenta los debates con contenido presupuestario que se producen entre la aprobación de dos presupuestos consecutivos. Ello implica que el compromiso presupuestario y las preferencias en el tiempo t conciernen a documentos presupuestarios que se refieren normalmente al tiempo $t+1$ (el presupuesto del próximo ejercicio), el tiempo t (modificaciones de gasto y eventuales adaptaciones de presupuesto) y el tiempo $t-1$ o anterior (debate sobre la presentación de cuentas del ejercicio precedente).

Junto con los documentos presupuestarios regulares señalados hasta ahora es conveniente incluir otros documentos de periodicidad irregular o no anual, ligados al proceso presupuestario o a la política presupuestaria:

- Planes financieros plurianuales, junto con sus eventuales reelaboraciones.
- Programas de ajuste presupuestario.
- Documentos que recogen debates sobre reformas presupuestarias o sobre la adopción de nuevas reglas.

Se incluyen finalmente otras dos fuentes de documentos, que no están directamente relacionados con los asuntos presupuestarios. La primera es el debate de investidura del Presidente del Gobierno y los sucesivos debates sobre el estado de la Nación. La segunda corresponde al informe del Gobierno a la Cámara sobre las Cumbres europeas, de periodicidad semestral. En ambos casos, los aspectos presupuestarios ocupan una parte relevante de los debates, puesto que el Gobierno y cada Grupo

parlamentario fijan sus posiciones sobre la política presupuestaria y, para el segundo caso, sobre las directivas y normas presupuestarias europeas.

Queda transformar en términos cuantitativos la información obtenida con la descodificación de los documentos presupuestarios gracias a las matrices teóricas. Para ello se elabora un índice numérico de conservatismo presupuestario. Dicho índice consiste en dar un punto por cada declaración pública con una coloración presupuestariamente conservadora o no conservadora. Se asigna medio punto si la intervención es meramente explicativa, es decir, si no apoyan explícitamente una decisión presupuestaria concreta.

La escala de valores del índice se hace variar entre +10 (todas las intervenciones son presupuestariamente conservadoras) y -10 (todas las intervenciones son no conservadoras). El Índice de conservatismo presupuestario (IC) se calcula pues como se indica en [1].

$$IC_t = (\text{Cons}_t - \text{Noncons}_t) / (\text{Cons}_t + \text{Noncons}_t) * 10 \quad [1]$$

Siendo Cons_t el número total de intervenciones presupuestariamente conservadoras y Noncons_t el número total de intervenciones no conservadoras.

Sobre la base de este índice global se pueden construir otros subíndices más específicos. Así, si el número de intervenciones es suficientemente representativo, se puede proponer subíndices para medir, por ejemplo, el grado de compromiso del Presidente del Gobierno, de los partidos de la oposición, del compromiso manifestado en los distintos tipos de documentos presupuestarios, etc.

4. El Índice de compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria en España, período 1996-1999.

4.1. El marco político y presupuestario español

La metodología de análisis del discurso político presupuestario descrita en los apartados anteriores se ha aplicado al caso de la Administración Central del Estado español para el período 1996-1999, que cubre la Legislatura completa más reciente. En dicho período gobernó el Partido Popular (PP), bajo la presidencia de D. José María Aznar López, gracias al apoyo parlamentario de *Convergència i Unió*, de Coalición Canaria y, en un primer momento, del Partido Nacionalista Vasco. En la oposición parlamentaria se encontraban los siguientes partidos: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Izquierda Unida (IU), Nueva Izquierda (NI) -que aparece tras la escisión de IU-, Eusko Alkartasuna (EA), Bloque Nacionalista Galego (BNG), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Iniciativa per Catalunya-Els Verds (IC), -también tras la separación de IU-, y el Partido Aragonésista, inicialmente coaligado con el PP.

Los debates parlamentarios analizados han sido los que figuran a continuación:

A nivel del Congreso de los Diputados:

- El debate de investidura del Presidente del Gobierno y los sucesivos debates anuales sobre el estado de la nación (4 documentos).
- Informe del Gobierno sobre los resultados de las Cumbres Europeas y el debate parlamentario subsiguiente (9 documentos).
- Proceso presupuestario (24 documentos).
 - Exposición de motivos del Gobierno acompañando el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
 - Presentación del presupuesto al Congreso, por el Ministro de Economía y Hacienda.
 - Presentación de enmiendas a la totalidad de los presupuestos, por los partidos de la oposición.
 - Fijación de posiciones por parte de los Grupos parlamentarios.
 - Presentación de las conclusiones de la Comisión presupuestaria, en sesión plenaria del Congreso.
 - Debate sobre las enmiendas del Senado.

- Debate sobre la aprobación de créditos extraordinarios para modificaciones presupuestarias, durante la ejecución del presupuesto (41 modificaciones fueron objeto de debate).
- Debate de aprobación del informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado (5 documentos).
- Debate sobre leyes específicas que afectan al proceso presupuestario. Se incluyen dos leyes. La Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria (Ley 11/1996, del 27 de diciembre), por la que se introducen mecanismos más restrictivos para aprobar modificaciones presupuestarias y la ratificación del Tratado de Amsterdam (Ley Orgánica 9/1998, del 16 de diciembre).

A nivel del Senado:

- Proceso presupuestario (16 documentos):
 - Presentación del presupuesto al Senado, por el Ministro de Economía y Hacienda.
 - Propuesta de veto del presupuesto, por los partidos de la oposición.
 - Fijación de posiciones por el portavoz de cada Grupo del Senado.
 - Debate sobre las enmiendas presentadas por la Comisión presupuestaria del Senado, en lo que se refiere a los dos primeros títulos (asuntos generales).
 - Debate sobre el “informe y conocimiento suplementario” de créditos extraordinarios, durante la ejecución del presupuesto. La aprobación de las modificaciones es competencia del Congreso (11 propuestas de modificaciones fueron debatidas en el Senado).
 - Debate de aprobación del informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado (5 documentos)

Documentos que han quedado fuera del análisis:

- Intervenciones parlamentarias fuera del proceso presupuestario formal que, aun teniendo un contenido presupuestario, no tienen consecuencias legales como, por ejemplo, las preguntas, mociones, proposiciones o intervenciones.
- El debate sobre apartados específicos del presupuesto, como el que se refiere al presupuesto de los Ministerios u Organismos Públicos.
- El debate presupuestario al nivel de comisiones, tanto en el Congreso como en el Senado.

El conjunto de debates del Congreso y del Senado analizados y "descodificados" en esta investigación asciende a 117 documentos distintos. La fuente utilizada para ello ha sido la transcripción oficial de los debates, esto es, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente* y el *Diario de Sesiones del Senado. Sesión del Pleno*. La extensión de los debates corresponde a 1613,12 páginas. Dado que una página de debate parlamentario equivale en torno a 6 minutos y 30 segundos de media, los documentos seleccionados cubren unas 172 horas de intervenciones parlamentarias.

4.2 Características globales del compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria.

Las 1613 páginas mencionadas en el apartado anterior han sido inspeccionadas con el fin de identificar las referencias explícitas a déficits y deuda. La extensión del debate parlamentario se reparte cronológicamente de la siguiente manera: 337,4 páginas en 1996; 415,1 en 1997; 433,8 en 1998 y 426,9 en 1999. Cuando se encuentra en ellas una intervención de ese tipo, se compara con los argumentos contenidos en las matrices de análisis normativo y positivo del discurso político. Si aparece una concordancia entre la intervención específica y los argumentos teóricos, la intervención se referencia en la casilla apropiada de la matriz. Cada intervención “capturada” por la matriz contiene un cierto número de

identificadores que, como se verá, proporciona el correspondiente número de vectores de análisis. Se trata en concreto de:

- La autora o el autor de la intervención.
- Su partido político.
- Su pertenencia al Gobierno, Congreso o Senado.
- El tipo de debate (Presupuesto, Modificaciones, Cuentas, Cumbre europea, Estado de la Nación, Leyes presupuestarias).
- Especificaciones sobre el tipo de debate, cuando se refiere al proceso de aprobación del presupuesto.
- El año.
- La localización exacta en el Diario de Sesiones (número de página y columna).
- Identificación del argumento como positivo o normativo.
- Identificación de la familia de argumentos del que depende.
- Cuando sea posible, identificación del argumento específico en el seno de la familia de argumentos.
- Finalmente, su caracterización como presupuestariamente conservador o no conservador.

1908,5 argumentos han sido identificados en las matrices de análisis normativo y positivo. El gráfico 1 muestra su distribución anual. Tal como se ha mencionado, la extensión del debate es relativamente estable, alrededor de 425 páginas por año, con la excepción de 1996, con sólo 337 páginas de debate, debido a que el ejercicio parlamentario fue más corto. Si se mide la intensidad del debate presupuestario a través del número de intervenciones dividido por la extensión del debate, el mayor grado de intensidad se produce en 1996 con 2,22 intervenciones por página mientras que en los años sucesivos, esta medida oscila entre 0,73 y 1,20. Este fenómeno no es en absoluto sorprendente puesto que en 1996 se produjo el cambio de Gobierno, después de 13 años de Gobierno socialista. El debate es en ese año particularmente intenso porque el nuevo Gobierno trata de explicar la situación heredada del Gobierno anterior y presenta su nueva visión presupuestaria, mientras que el PSOE, partido ahora en la oposición, controla con espíritu crítico cada una de las decisiones presupuestarias del nuevo Gobierno. Un momento clave de este primer año es el debate sobre el saneamiento de “déficits ocultos” identificados por el nuevo Gobierno, que ascienden a 721.000 millones de pesetas (4’330 millones de euros). Sólo este debate, técnicamente considerado como aprobación de crédito extraordinario, produce 114 intervenciones en apenas 30 páginas. Los debates generales, particularmente durante el debate de aprobación del presupuesto, estuvieron igualmente influenciados por el proyecto de ley de disciplina presupuestaria.

[Gráfico 1 aquí]

Una primera conclusión metodológica parece emerger con claridad: la matriz de análisis del discurso político consigue capturar un número importante de argumentos presupuestarios en el caso de la Administración Central del Estado, lo cual también se demostró para el análisis de los cantones suizos (Pujol 2000). Aunque la estructura del discurso presupuestario es distinta, el factor relevante es que en ambos casos se recoge una cantidad importante de información sobre el discurso político gracias a la matriz de análisis.

El índice de compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria o simplemente índice de conservatismo presupuestario se muestra en el gráfico 2. El valor medio para el período 1996-1999 es +7,21. El nivel de compromiso de 1996 es similar (+7,17), para disminuir claramente al año siguiente por debajo del nivel +5. Sube luego a 8,59 puntos en 1998 para quedar en +7,61 puntos en 1999. Puesto que el índice puede variar entre +10 y -10, el valor cero implica que el número de intervenciones conservadoras iguala al de no conservadoras. Un nivel del +9 puntos implica que sólo una intervención de cada 20 es no

conservadora, mientras que, por ejemplo, con un nivel de +7, 3 de cada 20 son no conservadoras, y a un nivel de +5 corresponde una relación de 1 a 3.

[Gráfico 2 aquí]

El grado de compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria expresado entre 1996 y 1999 se puede considerar elevado en términos generales. Aunque no se pueden sacar conclusiones dado que el período de estudio es corto, es interesante establecer una relación entre el nivel de compromiso político y el estado de la economía y de las finanzas públicas. Desde el punto de vista económico, el período 1996-1999 empieza con un proceso de recuperación con respecto a los mínimos alcanzados en los años precedentes, para situarse a partir de 1998 en niveles satisfactorios en cuanto al crecimiento del PIB, lo cual conlleva una progresiva reducción de la alta tasa de desempleo. España se ha beneficiado igualmente de la disminución generalizada de los tipos de interés. Este contexto económico favorable tiene evidentemente repercusiones positivas automáticas sobre los resultados presupuestarios³. El Gobierno del Partido Popular recibió un presupuesto prorrogado con un déficit previsto de 5,5% del PIB, que exigió la adopción de un recorte del gasto presupuestado para poder cumplir los objetivos. En los presupuestos de los ejercicios siguientes se alcanzaron los déficits siguientes: 1997, 3,1% sobre el PIB; 1998, 2,4%; 1999, 1,5%; 2000, 0,4% (est.). El análisis hecho para el caso de los cantones suizos (Pujol 2000) sugiere que el compromiso político está en muchos casos altamente correlacionado con el estado de la economía y con la situación de las finanzas.

No sorprende pues el elevado grado de compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria en España desde 1996. Es lógico (y cómodo) ser favorable a la disciplina presupuestaria cuando los resultados presupuestarios tienden a ir en esa dirección y, más aún, cuando la situación económica no impone dilemas irresolubles entre la satisfacción de las prioridades políticas y el respeto del ajuste presupuestario. Se puede observar un aumento del conservatismo presupuestario después de 1997 que se corresponde con el saneamiento de la economía española y de las finanzas públicas. La calidad y la estabilidad del compromiso por la disciplina presupuestaria necesitan ponerse a prueba en los contextos económicos y financieros adversos. Sería interesante establecer una comparación entre esos niveles de compromiso político y niveles pasados, o establecer comparaciones con el nivel presente del compromiso político de otros países europeos. Pero estos ejercicios exceden el alcance del presente artículo.

Los gráficos 3 y 4 muestran separadamente el grado de compromiso presupuestario del Gobierno y su mayoría parlamentaria (gráfico 3) y el de la oposición, principalmente de centro-izquierda e izquierda (gráfico 4). El grado de compromiso por la disciplina presupuestaria es consistentemente superior en el Gobierno del PP y sus aliados. La diferencia de comportamiento entre mayoría y oposición se pone de relieve más netamente analizando el compromiso presupuestario partido a partido, tal como se muestra en el gráfico 5.

[Gráfico 3 aquí] [Gráfico 4 aquí]

El índice de los partidos que cuentan con menos de 20 intervenciones presupuestarias ha sido excluido, puesto que no es suficientemente representativo. Es el caso de algunos partidos minoritarios de la oposición: Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya-Els Verds y Partido Aragonés. Todos los partidos de la mayoría (columnas en gris) y los miembros del Gobierno (columnas en blanco) manifiestan un grado de compromiso presupuestario superior a la media, mientras que lo contrario sucede

³ El Gobierno estima (Ministerio de Hacienda 2000, pp. 41-42) que la disminución de los déficits del conjunto de las administraciones públicas entre 1995 y 2000 se debió a los siguientes factores: 21% producido por un aumento de los recursos no financieros, 29% por la disminución del servicio de la deuda; 22,6% por el gasto en consumo final, 16,1% gracias a la reducción del desempleo y 11,3% por otros empleos.

con los partidos de la oposición (columnas en negro). Este resultado tiende a confirmar las relaciones teóricas establecidas por varios autores entre el conservatismo presupuestario y el conservatismo político (Alt y Lowry 1994, 1998; Holtz-Eakin 1988; Poterba 1996b). Cabe señalar sin embargo que la diferenciación ideológica con respecto al compromiso con la disciplina presupuestaria puede estar influenciada de modo determinante por la variable "mayoría-minoría". Esto es, el discurso político a nivel de partido puede verse afectado por el hecho de estar en el poder o en la oposición, independientemente del verdadero grado de adhesión a los principios del rigor presupuestario. Este factor se tratará cuando se estudie la estructura del discurso presupuestario de cada partido.

[Gráfico 5 aquí]

El discurso del Presidente del Gobierno está casi enteramente vinculado a los principios de la disciplina presupuestaria, siendo el más elevado de todos los agentes individuales. El grado de compromiso del Ministro de Hacienda (GOB-HAC) es bastante parejo al de los otros ministros (GOB-MIN) que han intervenido en el debate. Hay que reconocer que la participación del Ministro de Hacienda en los debates es muy superior. Con todo, con estos resultados empíricos no se puede confirmar la hipótesis normalmente admitida en la literatura (Winfey 1973, Tanzi 1994; Stein, Talvi y Grisanti 1998; Imbeau 1999) de que el Ministro de Hacienda defiende un grado mayor de disciplina presupuestaria que los Ministros "gastadores".

La literatura sobre la economía política de los déficits considera que otra variable importante es la repartición de competencias presupuestarias entre el poder legislativo y el ejecutivo. Normalmente se sugiere que el ejecutivo presentará un grado mayor de compromiso presupuestario (Monts y Sowell 1997; von Hagen y Harden 1994; Bohn e Inman 1996). Los resultados empíricos confirman esta hipótesis, puesto que el nivel de conservatismo presupuestario del Gobierno es de +9,14 mientras que el de su mayoría parlamentaria es de +8,66, aún muy alta, pero inferior. El grado de compromiso presupuestario del conjunto del legislativo desciende lógicamente aun más (+6,23), cuando se incluyen los partidos de la oposición.

Estudiando más específicamente las diferencias entre las dos Cámaras, se observa que el grado de compromiso es superior en el Senado (+7,24) que en el Congreso (+5,83). Este hecho se puede explicar acudiendo a la existencia de preferencias distintas, pero sugiere también la presencia de consideraciones estratégicas en el discurso político. Suponiendo que la mayoría de los partidos sacan ventaja política si aparecen como abogados de la disciplina presupuestaria (Pelzman 1992), el discurso puede ser orientado para mostrar tanto como se pueda el apego a esta actitud. Este comportamiento puede ser fácilmente desarrollado cuando no se está obligado a tomar decisiones impopulares necesarias para respetar los principios de la disciplina presupuestaria. Se puede considerar que en la Cámara Alta el debate es más restrictivo puesto que las decisiones fundamentales incumben al Congreso de los diputados. Los senadores pueden presentar pues un perfil más favorable a la disciplina presupuestaria. La preeminencia del Congreso sobre el Senado se manifiesta también por el hecho de que el 80,7% de todas las intervenciones tienen lugar en la Cámara Baja.

Otro conjunto de resultados interesantes se refiere al grado de compromiso manifestado en los diferentes documentos presupuestarios, tal como muestra el gráfico 6.

[Gráfico 6 aquí]

Los primeros dos tipos de documentos corresponden en cierto modo a intervenciones programáticas del Gobierno y de los líderes de los Grupos parlamentarios. En este contexto, las intervenciones políticas no suelen estar relacionadas con decisiones presupuestarias muy específicas. Tienden a reflejar más que en otros documentos las prioridades presupuestarias de cada actor político. Puede observarse que el grado de

compromiso manifestado en los debates sobre las Cumbres Europeas es relativamente bajo (+4,26). Esto es debido a que algunos partidos de izquierda (principalmente Izquierda Unida y Bloque Nacionalista Galego) expresan claramente su oposición a los criterios presupuestarios de Maastricht. Lo mismo ocurre, aunque con menor intensidad, en el debate sobre el estado de la Nación. En este caso, algunos partidos minoritarios insisten en la necesidad de aplicar políticas fiscales más expansivas.

El nivel de compromiso mostrado en los debates sobre la aprobación de los presupuestos y las modificaciones presupuestarias es similar, y algo superior a la media global. Se puede observar finalmente que el compromiso con respecto a la disciplina disminuye en los debates sobre las cuentas de los ejercicios precedentes. Conviene indicar que las cuentas no son recibidas directamente por el Parlamento, sino que quedan a disposición del Tribunal de Cuentas, órgano de control externo que tiene encomendada la redacción del informe que se somete a las Cortes. Este mecanismo hace que la aprobación parlamentaria se produzca en los dos a cuatro años posteriores a su ejecución presupuestaria. La última cuenta aprobada corresponde al ejercicio 1997. Esto significa que el Parlamento ha examinado y debatido los presupuestos ejecutados por el precedente Gobierno del PSOE. El nivel de compromiso inferior se produce por las intervenciones provenientes de los rangos socialistas tendientes a justificar prácticas no conservadoras del punto de vista presupuestario.

El número de intervenciones correspondientes a los dos últimos tipos de documentos (Cuentas y Leyes presupuestarias) es relativamente bajo.

Habiendo presentado las principales características globales del compromiso político con respecto a la disciplina presupuestaria de la Administración Central del Estado, el paso siguiente consiste en estudiar las características y los determinantes de la estructura del discurso político.

4.3 La estructura del discurso político

El análisis de la estructura del discurso aporta un caudal adicional de información relevante. La estructura del discurso va a ser estudiada siguiendo tres variables en paralelo: la distribución de cada familia de argumentos durante todo el período 1996-1999, tal como se muestra en la última fila de la tabla 3; el nivel de conservatismo presupuestario asociado a cada argumento (gráfico 7) y, finalmente, el análisis de la estructura del discurso de cada Grupo parlamentario, del Presidente del Gobierno y del Ministro de Hacienda (tabla 3). Se hará finalmente un breve análisis del comportamiento político individual de diputados y miembros del Gobierno.

[Tabla 3 aquí]

[Gráfico 7 aquí]

La familia de argumentos más utilizada es la que se refiere al diagnóstico político de las causas de la disciplina actual o pasada (argumentos O, columnas 10 y 11 de la tabla 3). Este diagnóstico puede ser positivo (11,9% de todos los argumentos), o crítico (30,4% del total). Esta familia de argumentos comprende una gran variedad de argumentos específicos, precisamente porque al referirse al análisis político de las causas de la (in)disciplina presupuestaria en España, son muy contingentes y dependientes de la reciente historia presupuestaria del lugar. La presentación de las explicaciones dadas por los representantes políticos excede las posibilidades de este artículo. Se puede resaltar el hecho de que el nivel general de conflictividad del debate (argumentos críticos O2, O3 y O4 de la tabla 3) es bastante elevado, puesto que casi una de cada tres intervenciones se utiliza para criticar la acción política de los rivales. La oposición intenta encontrar debilidades en la política presupuestaria propuesta por el Gobierno del PP, mientras que el Gobierno y sus aliados en el Parlamento atacan con insistencia el legado presupuestario dejado por el Gobierno precedente.

La actitud crítica está presente también en otros argumentos, principalmente los que se refieren a las modificaciones presupuestarias (G), la transparencia del presupuesto (J) y el respeto de las reglas presupuestarias (L). Tal como se muestra en la tabla 3, el diagnóstico crítico (argumentos O2-O4) es el argumento preferido por los partidos de la oposición (PSOE e IU). El nivel más bajo de criticismo corresponde al Presidente del Gobierno, resultado que se corresponde con el papel institucional que se espera que el Presidente siga en sus intervenciones parlamentarias. El nivel de conflictividad del discurso (diagnóstico crítico) tiende a disminuir año tras año. Este último resultado también es lógico: al principio de la Legislatura, el nivel de criticismo del nuevo Gobierno con la herencia presupuestaria recibida del Gobierno anterior está constantemente presente en los debates. Los ataques disminuyen cuando el Gobierno debe concentrarse en sus propios resultados presupuestarios, “olvidando el pasado”. Al mismo tiempo, el nivel de criticismo se mantiene estable entre los partidos de la oposición, con un intenso incremento de este tipo de intervenciones (O2-O4) en los rangos socialistas durante el último año (pasando de 39% a 66% del total de las intervenciones de este grupo). Esto sugiere quizás su dependencia de motivaciones electoralistas.

Por lo que se refiere al diagnóstico positivo (O1, columna 10 de la tabla 3), el Gobierno los utiliza en un porcentaje mayor que la media. Lo sorprendente es que el nivel más alto se encuentra en CiU, con más del 20% de sus intervenciones dedicadas a este argumento. Los nacionalistas catalanes recuerdan con relativa insistencia que, según su análisis, la actitud de su formación constituye un factor clave para la estabilidad económica y presupuestaria, puesto que aportan la mayoría política suficiente al Gobierno y exigen prácticas presupuestarias rigurosas. Recuerdan a veces que obligaron también a cambiar la política económica del último Gobierno socialista. Como cabía esperar, los partidos menos satisfechos con la política presupuestaria del Gobierno son el PSOE e IU.

El segundo argumento en orden de importancia es de naturaleza normativa, relativo a los peligros de un endeudamiento excesivo, con 16,3% de todas las intervenciones (argumento C, columna 3 de la tabla 3). Este argumento es utilizado masivamente con fines favorables a la disciplina presupuestaria (Índice de +9,48, ver gráfico 7). Constituye la panacea de tres agentes, puesto que supone más del 20% de las intervenciones del Presidente del Gobierno, del Ministro de Hacienda y de CiU. En contraste, el uso de este argumento es insignificante para el PSOE e IU. Se puede dar una explicación a ambos comportamientos. El PSOE e IU actúan como partidos de oposición, y concentran sus intervenciones en los juicios críticos a la acción del Gobierno (actitud principalmente del PSOE) o en otros argumentos normativos con los cuales pueden manifestar más claramente sus preferencias presupuestarias (principalmente el caso de IU), antes que manifestar su preocupación por los déficits excesivos. Por otra parte, la importancia que los representantes del Gobierno conceden a los riesgos del endeudamiento excesivo (o, inversamente, con los beneficios que se siguen del equilibrio presupuestario o de niveles bajos de déficits y endeudamiento) sugiere la presencia de un interés político real por extender la cultura de la disciplina presupuestaria. En efecto, la utilización de argumentos relacionados con los riesgos del endeudamiento excesivo se convierte en un aliado para hacer políticamente más aceptable los sacrificios que el ajuste presupuestario pueda conllevar. El conjunto de argumentos específicos dentro de esta familia de argumentos han sido ampliamente empleados. Entre ellos, los más importantes son C5 y C6 (ver tabla 1), normalmente en su declinación positiva: un contexto de déficits permanentemente bajos favorece la estabilidad económica y el crecimiento sostenido.

La importancia relativa de los otros argumentos normativos es menor. Los argumentos A (déficit y equidad) y B (déficit y asignación eficiente de los recursos colectivos, columna 2 de la tabla 3) suponen sólo el 3,5% de todos los argumentos. Su nivel de conservatismo presupuestario aparece separadamente en

el gráfico 7. El índice de argumentos sobre la deuda y la equidad (A) es claramente no conservador (un valor de -6,39); se trata incluso del único que no es conservador. Esto se debe a que es utilizado principalmente por IU, partido de oposición de izquierda. Sucede lo mismo con BNG, NI y EA, otros partidos de oposición, puesto que este argumento ocupa entre el 15% y el 20% de sus intervenciones. Todas las intervenciones de estos partidos son, sin excepción, de orientación no conservadora. El argumento más comúnmente avanzado es el de rechazar la reducción del déficit público porque ello entraña la disminución de prestaciones sociales u otros gastos corrientes. Al mismo tiempo, el Gobierno y sus aliados apenas mencionan este argumento, a pesar de ser muy popular ("debemos controlar los déficits puesto que imponen cargas sobre las generaciones futuras"), quizás porque consideran que es evidente y que se encuentra implícitamente en el argumento C (sobre los déficits excesivos). Es interesante observar con todo que el Gobierno ha utilizado este argumento con profusión cuando se ha dado a conocer el nuevo Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria.

El argumento normativo D, que se refiere al papel de la hacienda pública en el ciclo económico, presenta igualmente una clara división ideológica. Los actores que insisten más en este argumento están en los extremos: el Presidente del Gobierno y los representantes de Izquierda Unida. De nuevo, el partido que parece interesarse menos en debates teóricos es el PSOE, seguido del PNV. La división de opiniones sobre este argumento es neta: casi todas las intervenciones de IU son no conservadoras (índice de -9,47), puesto que proponen políticas presupuestarias activas con el concurso de la deuda pública para luchar contra las recesiones. Dado que la frontera del comportamiento presupuestariamente conservador ha quedado establecido en el respeto de la regla de oro, las prácticas mencionadas son calificadas como no conservadoras. Lo contrario se produce en el caso del Presidente del Gobierno (y sus partidos aliados): ataca sistemáticamente la conveniencia de conducir políticas presupuestarias expansivas, basando este juicio en las experiencias pasadas, en las restricciones impuestas por el nuevo contexto fiscal europeo, etc. El divorcio ideológico entre los diferentes actores sobre este punto se manifiesta en el hecho de que el nivel de disciplina presupuestaria del argumento toma un valor positivo, pero muy cercano a cero (gráfico 7).

Los otros argumentos normativos juegan un papel marginal en el discurso político.

Yendo hacia los argumentos positivos (los que se basan en prácticas presupuestarias concretas), conviene precisar que uno de ellos comparte en el caso español algunas de las características de los argumentos normativos. En efecto, el argumento L, concerniente a las reglas presupuestarias, está fuertemente determinado por el debate sobre los criterios presupuestarios de Maastricht. Las intervenciones políticas sobre el tema reflejan la adhesión o el rechazo al marco presupuestario que emerge con la aplicación de las nuevas reglas. En este sentido, intervenciones de este tipo son principalmente normativas. De hecho, las intervenciones positivas señaladas en la tabla 2 con respecto a las reglas presupuestarias (L) tienen una importancia menor en el caso español entre 1996 y 1999, con la salvedad de los argumentos L3 y L2. El componente normativo de este argumento se refleja en la fragmentación ideológica a la que es sujeto, tal como ocurre con otros argumentos normativos. De nuevo, la práctica totalidad de las intervenciones de IU, BNG y NI son no conservadoras, mientras que el nivel de compromiso político de los otros partidos (PSOE incluido) es siempre superior a +8. El debate sobre las reglas fiscales concentró gran parte del debate, puesto que afecta a 15,1% de todas las intervenciones (columna 8 de la tabla 3). Interesa principalmente a IU y CiU, seguramente por motivos diversos. Para los primeros, es un medio para atacar la política presupuestaria propuesta por el Gobierno; mientras que el interés de la coalición catalana concuerda con su compromiso europeísta. Sorprende ver la relativa falta de interés manifestado por el Ministro de Hacienda por este tema.

Si los argumentos normativos tienden a manifestar las preferencias de cada actor político con respecto a los principios de la política presupuestaria, la utilización de argumentos positivos puede responder a otras motivaciones. Por supuesto, cada intervención de tipo positivo puede ser empleada para reforzar posiciones normativas. Pero muchas de ellas pueden ser empleadas como instrumentos para la lucha dialéctica contra los políticos rivales. Pueden utilizarse también como medios para justificar (o atacar) decisiones o comportamientos presupuestarios que no son acordes con los principios manifestados en las intervenciones normativas. En suma, los argumentos positivos confieren un margen para la utilización estratégica del discurso político. Este género de comportamiento puede ser fácilmente revelado con un análisis de series de medio y largo plazo (ver Pujol 2000).

El argumento G, que se refiere al control y a la limitación de las modificaciones presupuestarias, ocupa 4,7% del debate (columna 5 de la tabla 3). La mayoría de las intervenciones de todos los partidos son conservadoras, con la excepción del Partido Socialista (nivel de conservatismo presupuestario de -1,76). Este último caso se debe a la justificación que este partido da a las modificaciones que fueron aprobadas en su tiempo por el Gobierno Socialista. Los partidos más preocupados por la cuestión de las modificaciones son el PNV y el PP.

La exactitud de las previsiones presupuestarias, el argumento I, representa el 5,0% de las intervenciones (columna 6 de la tabla 3). Todos los partidos sin excepción presentan un perfil conservador en el uso de este argumento. El Gobierno y sus aliados tienden a insistir en los argumentos I1 e I2 (sobre la necesidad de establecer previsiones prudentes y recordar la fragilidad de los buenos resultados alcanzados). Los partidos de la oposición prefieren el argumento I4, que critica el excesivo optimismo. El Ministro de Hacienda presenta el nivel más bajo de conservatismo presupuestario (+3,10), al mostrar a menudo su convicción con respecto a la solidez de las previsiones presupuestarias, consideradas demasiado optimistas por sus rivales políticos.

Finalmente, el argumento sobre la transparencia del presupuesto (argumento J, columna 7 de la tabla 3) es empleado en 6,0% de las intervenciones. En este contexto, una intervención se considera presupuestariamente no conservadora cuando tiende a probar que el nivel del déficit o de la deuda es menor del que reflejan las cuentas públicas, incluso si esas prácticas son ortodoxas y aceptadas. Como se indicó, se trata de uno de los argumentos que puede ser fácilmente utilizado como arma para manifestar una posición crítica con respecto a las elecciones prácticas del Gobierno. De acuerdo con la expectativa teórica, el argumento es utilizado principalmente por los partidos de la oposición (ocupa 17,7% de las intervenciones del PSOE y 6,3% de las de IU, mientras que la media es de 6,0%).

El resto de argumentos positivos ocupa un lugar marginal en el discurso político español, sumando 3,3% de las intervenciones (columna 9 de la tabla 3).

5. Conclusiones

La metodología propuesta para analizar los debates presupuestarios puede ser considerada útil. El cuadro del compromiso político español con respecto a la disciplina presupuestaria del período 1996-1999 trazado en las secciones precedentes proporciona una cantidad importante de información presupuestaria y de conocimientos sobre el comportamiento político.

A pesar de que el estudio se sitúa en un plazo de tiempo más bien corto, se puede deducir la existencia de algunos patrones de comportamiento político como, por ejemplo, la relación entre el compromiso por la disciplina y la ideología de partido, la influencia de la variable mayoría-oposición en la configuración de la estructura del discurso, la relación mutua entre reglas y preferencias presupuestarias, la dependencia de

algunas variables del discurso con respecto al ciclo electoral, la compleja relación entre el discurso político y la situación real de las finanzas públicas.

La transformación del debate presupuestario en medidas que se pueden cifrar aporta una nueva luz a la lectura del discurso político; en el caso de la Administración Central del Estado en España entre 1996 y 1999. En otras palabras, los resultados empíricos obtenidos sugieren que la matriz de análisis del discurso presupuestario es un instrumento útil para captar la actitud política con respecto a la disciplina presupuestaria. Se alcanzaron conclusiones similares en el análisis de los cantones suizos de Ginebra y Friburgo (Pujol 2000).

El paso siguiente consistiría en repetir el análisis para un contexto temporal más largo, en el caso español u otro, lo cual ayudaría a reconstruir en primer lugar la historia presupuestaria reciente de la colectividad escogida, vista desde dentro. Ello permitiría examinar la debatida cuestión sobre la relación entre el discurso político, las preferencias presupuestarias, las reglas presupuestarias y la disciplina presupuestaria.

Referencias

- ALESINA, Alberto y Tamin BAYOUMI (1996), "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States", *NBER Working Papers*, No. 5614, National Bureau of Economic Research, Cambridge, junio.
- ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI (1995), "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, Vol. 42 (1), pp. 1-31.
- ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", *IMF Staff Papers*, Vol. 44 (2), pp. 210-248.
- 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.
- ALT, James y Robert LOWRY (1998), "A Dynamic Model of State Outcomes under Divided Partisan Government", paper presented at the *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 23-25 abril.
- BAREA, José (1997), *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Europea*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- BAYOUMI, Tamim y Barry EICHENGREEN (1995), "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", *IMF Staff Papers*, Vol. 42 (1),.
- BOHN, Henning y Robert INMAN (1996), "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", *NBER Working Papers*, No. 5533, National Bureau of Economic Research, abril.
- DAFFLON, Bernard y Francesc PUJOL (1999), "Fiscal Preferences and Fiscal Performance. Swiss Cantonal Evidence", *Cahiers du Département d'Economie Politique, Université de Genève*, Cahier No. 99.05
- HOLTZ-EAKIN, Douglas (1988), "The Line Item Veto and Public Sector Budgets. Evidence from the States" in *Journal of Public Economics*, Vol. 36, pp. 269-292.
- KROL, Robert (1997), "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt", *The Cato Journal*, Vol. 16 (3), pp. 295-307.
- IMBEAU, Louis (1999), "Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces", in KLEIST, Jürgen (ed.), *Canada Observed: Perspectives from Europe, the United States and Canada*, Peter Lang, Berna.
- IMBEAU, Louis (2000), "Political-Economy of Budget Deficits: a Critical Appraisal of the Literature"; Artículo presentado en el Congreso APSA 2000, unidad de Quebec.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Genreales del Estado 2001*, Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda, Madrid.
- MOUNTS Jr., Stewart and Clifford SOWELL (1997), "Taxing, Spending, and the Budget Process: The Role of Budget Regimes in the Intertemporal Budget Constraint", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 133 (3), pp. 422-440.

- PELTZMAN, Sam (1992), "Voters as Fiscal Conservatives", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107 (2), pp. 327-361.
- PERSSON, Torsten et Guido TABELLINI (1998), "Political Economics and Macroeconomic Policy" in TAYLOR, J. et M. WOODFORD (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol II.
- POTERBA, James (1994), "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, Vol. 102 (4), pp. 799-821.
- POTERBA, James (1995), "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States", *National Tax Journal*, Vol. 48 (3), pp. 329-336.
- POTERBA, James (1996a), "Do Budget Rules Work ?" *Burch Working Paper*, No B96-12, University of California, Berkeley.
- POTERBA, James (1996b), "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 de 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 doctoral no publicada, Universidad de Ginebra
- RUEBEN, Kim (1995), "Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government", *MIT Working Paper Department of Economics*, Massachusetts
- STEIN, Ernesto, Ernesto TALVI y Alejandro GRISANTI (1998), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", *NBER Working Papers*, No. 6358, National Bureau of Economic Research, Cambridge, enero.
- SCHWAB-CHRISTE Nathalie (1996), *Les communes de la Suisse romande face à l'austérité budgétaire : processus décisionnels et stratégies adoptées*, Imprimerie de l'Evoles, Neuchâtel.
- TANZI, Vito (1994), "The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction", in EASTERLY, William, Carlos Alfredo RODRIGUEZ and Klaus SCHMIDT-HEBBEL (eds), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Von HAGEN, Jürgen (1998), "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline", *ZEI Policy Paper*, N. B98-01.
- Von HAGEN, Jürgen y Ian HARDEN (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy Reports and Studies*, No. 3, pp. 311-418.
- WINFREY, John (1973), *Public Finance. Public Choices and the Public Economy*, Harper & Row, Nueva York.

Tabla 1: Matriz de argumentos normativos

| Argumento | Uso conservador | Uso no conservador |
|--|--|--|
| A. Equidad | A1. El endeudamiento excesivo penaliza a las generaciones futuras | 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) |
| | A2. Los gastos corrientes deben ser financiados con impuestos | A6. La noción de inversión pública puede ser ampliada a muchos gastos corrientes (contra A2) |
| | A3. Las inversiones públicas pueden ser financiadas con deuda | A7. El análisis marginalista justifica la aprobación de déficits, en términos de equidad |
| B. Asignación eficiente de recursos | B1. El impuesto es el mejor "revelador" del precio de los servicios públicos | B6. El presupuesto equilibrado tiende a crear la imagen falaz de buena gestión (contra B1) |
| | B2. Si se financia el gasto corriente con impuestos se evita su crecimiento excesivo | B7. El crecimiento de la intervención pública no es excesivo en la realidad (contra B1 y B2) |
| | B3. El equilibrio presupuestario es el único medio para controlar la tendencia natural de los políticos y la administración a gastar | B8. No hay una presión verdadera hacia el crecimiento del gasto, en razón de las expectativas racionales (contra B2 y B3) |
| | B4. Si las inversiones se financian con impuestos se produce una demanda inferior al óptimo social | B9. Si sólo se financian las inversiones con deuda, se tiende a justificar realizaciones suntuosas (contra B4) |
| | B5. El equilibrio es necesario porque el Gobierno tiene que comportarse como los hogares | B10. La asimilación entre las actividades del Estado y las privadas es falaz (contra B5) |
| C. Riesgos endeudamiento excesivo | C1. La deuda pública provoca la expulsión de las inversiones privadas | C8. La globalización de los mercados de capitales limita el efecto de evicción de las inversiones privadas (contra C1) |
| | C2. El servicio de la deuda limita la libertad de acción de los poderes públicos | C9. La carga de los intereses de la deuda no es real para la economía, cuando se trata de deuda interna (contra C2) |
| | C3. La carga generada por las inversiones financiadas con deuda es soportable | C10. Las finanzas funcionales implican que nunca se alcanza un nivel excesivo de deuda (contra C3 y C4) |
| | C4. El endeudamiento excesivo puede provocar crisis presupuestarias e imponer ajustes | C11. Se exagera la carga de la deuda porque se olvida el patrimonio público |
| | C5. El endeudamiento excesivo frena el crecimiento económico | C12. La deuda es una vía cómoda para financiar los gastos públicos |
| | C6. El endeudamiento excesivo desestabiliza el marco económico de la colectividad | |
| | C7. Alargo plazo, la deuda no se paga con inflación | C13. La deuda pública puede ser pagada con inflación (contra C7) |
| D. Ciclo económico y deuda | 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) | |
| E. Otros Equivalencia entre deuda e impuestos | | E1. La carga de la deuda la soporta la generación presente 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) |
| Estabilizar la presión fiscal | 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 |
| Claridad de la regla | 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 |
| Imperfecciones del mercado de capitales | | 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

| Argumento | Declaración conservadora | Declaración no conservadora |
|--|---|---|
| F. Proyecto de presupuesto | 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 |
| G. Modificaciones presupuestarias | 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 |
| H. Planificación financiera | 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 |
| I. Previsión presupuestaria | I1. Se sostiene la necesidad de establecer previsiones presupuestarias prudentes | I4. Previsiones 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 | |
| J. Transparencia presupuestaria | 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 | |
| K. Gastos comprometidos | 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 |
| L. Restricciones presupuestarias | L1. Se denuncian prácticas que no son acordes con restricciones presupuestarias vigentes | K3. Se justifica el déficit al considerarlo resultado de las relaciones financieras con otras colectividades |
| | L2. Se denuncian prácticas que pueden provocar el no respetar en el futuro de las restricciones presupuestarias | L4. Se justifica un déficit indicando que respeta las reglas presupuestarias vigentes |
| | L3. Se justifican medidas de ajuste presupuestario como necesarias para respetar las restricciones presupuestarias | L5. Se interpreta una restricción presupuestaria vigente como un derecho a endeudarse |
| M. Tradición presupuestaria | 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 | |
| N. Comparación con otras colectividades | 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 |
| | N2. Se apoya el ajuste fiscal para no convertirse en “el peor alumno de la clase” | N5. Se evacua el peligro de los déficits señalando que otras colectividades se comportan de un modo similar |
| | N3. Se rechaza el déficit afirmando que esa opción es inaceptable cuando otras colectividades adoptan medidas de ajuste | N6. Se justifica el déficit afirmando que la situación es peor que en otras colectividades porque se deben asumir cargas extraordinarias |
| O. Diagnóstico de la situación financiera | 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 |

Gráfico 1

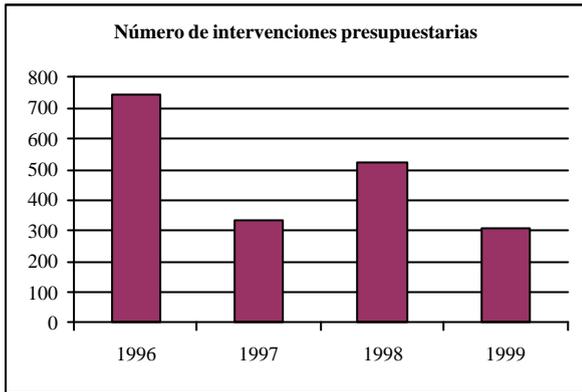


Gráfico 2

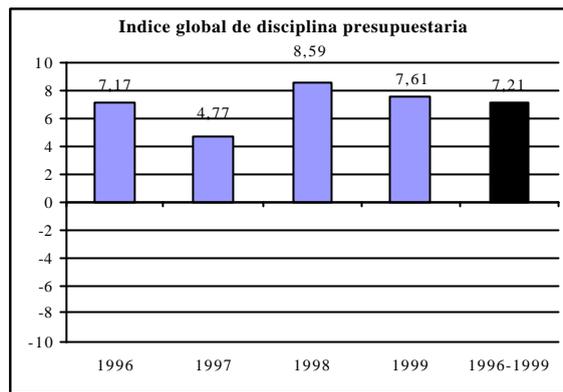


Gráfico 3

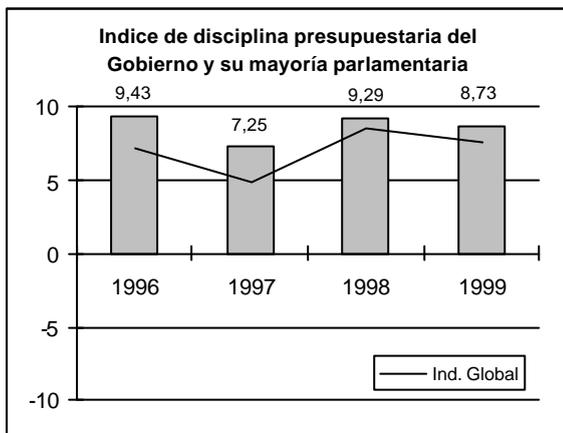


Gráfico 4

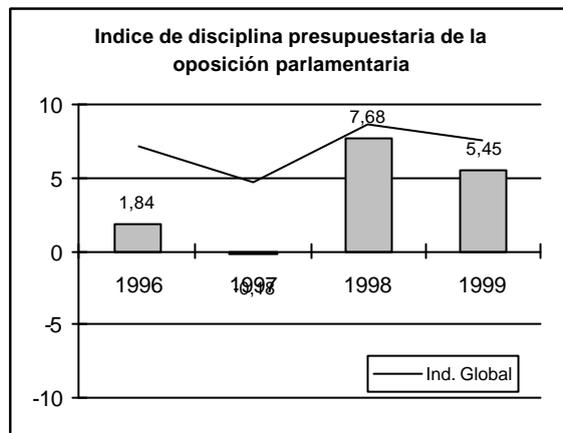


Gráfico 5

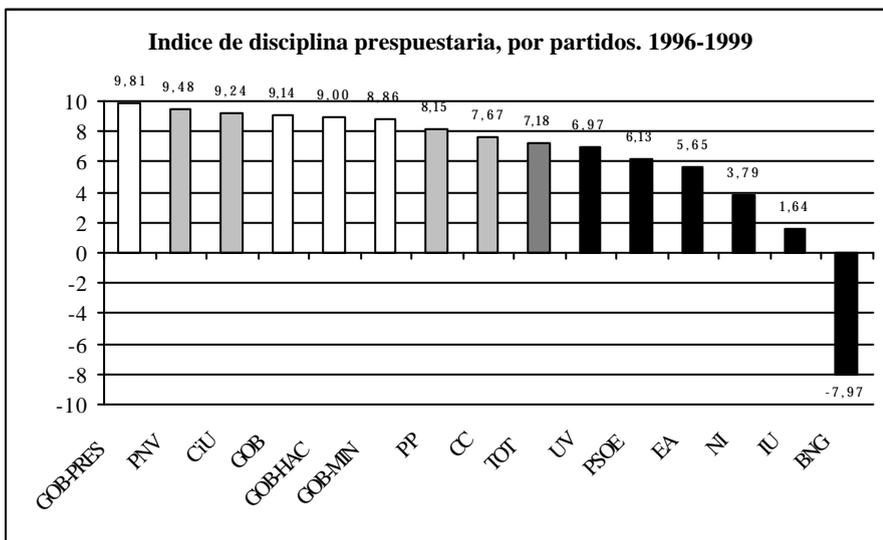


Gráfico 6

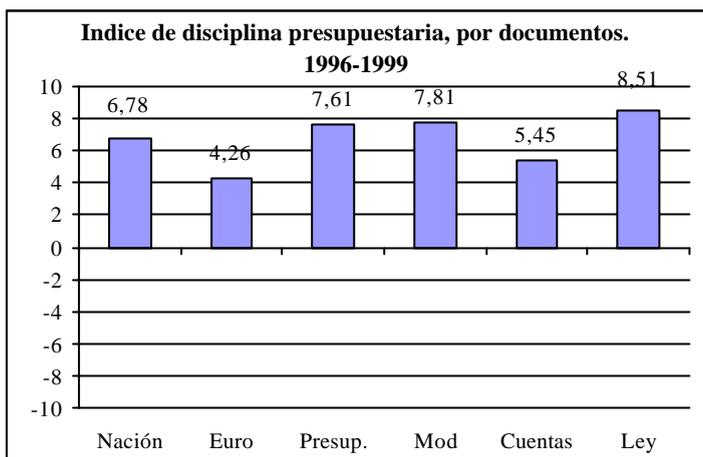


Tabla 3. Estructura del discurso político (en porcentaje de las intervenciones de cada agente político)

| | Número de intervenciones | (A+B) Equidad y eficiencia | (C) Endeudamiento excesivo | (D) Ciclo económico | (G) Modificaciones | (I) Previsiones | (J) Transparencia | (L) Reglas presupuestarias | (F, H, K, M, N) Otros argumentos | (O1) Diagnóstico favorable | (O2-O4) Diagnóstico crítico | (A-E) Argumentos normativos | (F-N) Arg. positivos. (sin diagnóstico) |
|---------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------|-----------------|-------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) |
| Presidente | 105 | 1,9 | 37,1 | 6,7 | 3,8 | 1,9 | 0,0 | 15,2 | 5,2 | 17,1 | 11,0 | 61,0 | 11,0 |
| Min. Hacien. | 477 | 2,1 | 29,1 | 3,7 | 3,6 | 3,0 | 4,4 | 8,2 | 6,1 | 17,4 | 22,4 | 43,1 | 17,1 |
| PSOE | 285 | 2,1 | 1,6 | 0,0 | 6,0 | 7,7 | 17,7 | 10,0 | 0,9 | 3,2 | 50,9 | 13,7 | 32,3 |
| PP | 274 | 3,7 | 12,6 | 1,8 | 6,4 | 2,9 | 2,9 | 13,2 | 3,8 | 15,0 | 37,7 | 31,3 | 16,1 |
| CiU | 198 | 1,5 | 21,3 | 3,5 | 5,6 | 3,5 | 2,0 | 20,3 | 3,0 | 21,8 | 17,5 | 46,6 | 14,2 |
| PNV | 116 | 1,3 | 13,4 | 0,9 | 9,5 | 8,2 | 3,9 | 15,9 | 2,6 | 7,8 | 36,6 | 31,5 | 24,1 |
| IU | 224 | 5,8 | 2,7 | 8,3 | 3,1 | 4,0 | 6,3 | 25,1 | 0,9 | 1,8 | 42,1 | 41,8 | 14,3 |
| <i>Global</i> | | 3,5 | 16,3 | 3,7 | 4,7 | 5,0 | 6,0 | 15,1 | 3,3 | 11,9 | 30,4 | 38,6 | 19,0 |

Nota: las cifras en negrita corresponden a los dos porcentajes de utilización más elevados de cada argumento; las casillas en gris corresponden a los dos porcentajes más bajos.

Gráfico 7

