



**ECONOMÍA**

# DIEZ AÑOS DE ESPAÑA EN EL EURO

**De la peseta, el paro masivo y el Club PIGS\*,  
a la primera división de Europa**

**José Barea, de la Real Academia  
de Ciencias Morales y Políticas**

	1995 (%)	1998 (%)	VARIACIÓN 1995-1998 (PUNTOS PORCENTUALES)
Déficit Público/PIB	6,6	2,6	-4,0
Deuda Pública /PIB	66,0	64,6	-1,4
Inflación <sup>(1)</sup>	4,3	1,4	-2,9
Tipos de interés de la deuda pública <sup>(2)</sup>	11,3	4,8	-6,5

<sup>(1)</sup> Inflación interanual en diciembre

<sup>(2)</sup> Media anual de bonos y obligaciones del Estado a diez años

*Los Acuerdos de Maastricht de 1991 definieron la futura Unión Monetaria como un área de estabilidad para lo que se establecieron condiciones estrictas de incorporación a los Estados miembros. Tales condiciones eran las siguientes: alto grado de estabilidad de precios, finanzas públicas en una situación sostenible, estabilidad cambiaria y niveles adecuados de tipos de interés a largo plazo. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedaba confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. El reto para España en 1996 era fenomenal dado el estado de la economía y las cuentas públicas que heredaba el primer Gobierno del Partido Popular. Pocos confiaban en aquel entonces en la capacidad de España para superar el reto. Sin embargo, gracias a un fuerte liderazgo que confiaba en la capacidad de nuestra economía, se pudo hacer realidad en España en un tiempo récord la estabilidad económica y, con ella, entrar desde un primer momento y con todos los honores en la Unión Monetaria. España con el euro se situaba a la cabeza de Europa.*

\* PIGS: Portugal, Irlanda, Grecia y España

## **Por qué fui Director de la Oficina del Presupuesto del presidente del Gobierno**

Al formarse el primer Gobierno de Aznar en 1996, el Presidente me llamó para que me hiciera cargo de la Oficina del Presupuesto que pensaba crear. Me hizo ver que me necesitaba para que España entrase en la Unión Monetaria. Le dije que ya no tenía edad para meterme en tan descomunal tarea; le propuse tres personas que habían formado parte de mi equipo en mi larga trayectoria presupuestaria, pero que eran más jóvenes que yo y por tanto trabajarían inclusive con más ilusión. Le hice ver que eran tan competentes o más que yo, pero me contestó que era necesario recortar fuertemente el gasto y que los ministros me tenían gran respeto, que era indispensable para la labor que debía realizar. Después de una larga conversación, y haciendo un llamamiento a mi responsabilidad en un momento crucial para España, acepté el cargo, no sin antes poner las siguientes condiciones: la elaboración de la política presupuestaria recaería en el presidente del Gobierno, que sería asistido por el director de la Oficina del Presupuesto (así se hizo constar en el Decreto que creó la Oficina del Presupuesto) y mensualmente tendríamos una o dos reuniones presididas por él, a las que deberían asistir el vicepresidente económico, los secretarios de Estado de Economía, de Hacienda y de Presupuestos, el director de la Oficina del Presupuesto y el interventor general en los asuntos relativos a la marcha del Presupuesto.

### **“A comienzos de 1995, ante las perspectivas económicas que se presentaban para España, los operadores financieros adoptaron una postura cautelara frente a nuestro país”**

Se hizo así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel de Gobierno. Como era previsible, la decisión no cayó bien en el Ministerio de Economía y Hacienda. La idea de “estabilidad presupuestaria”, contenida en el Memorándum que acompañaba al Anteproyecto de Ley General Presupuestaria de 1971 que elaboró la Subdirección de Inversiones que yo dirigía, podía hacerse realidad.

## **El esfuerzo de convergencia presupuestaria realizado para el ingreso en la Unión Monetaria**

Las finanzas públicas constituían el escollo fundamental en el camino del proceso español de convergencia. En efecto, según resultaba de las cuentas provisionales publicadas por el Banco de España, a finales de 1995 el déficit conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el 5,9 por 100 del producto interior bruto (PIB) y la deuda pública el 66 por 100; a fin de diciembre de 1997 dichos indicadores no debían rebasar, con respecto al PIB de dicho año, el 3 y el 60 por 100, respectivamente. A comienzos de 1995, ante las

perspectivas económicas que se presentaban para España, los operadores financieros adoptaron una postura cautelara frente a nuestro país, y el Banco de España realizó una política monetaria restrictiva para controlar la inflación y evitar el deterioro de la peseta, elevando el tipo de interés básico de intervención.

**“El Presupuesto se había convertido en un instrumento sin valor alguno, no apto para el control de la actividad pública”**

El cambio de Gobierno surgido de las elecciones generales habidas a comienzos de 1996 dio lugar a que se interrumpiera el proceso de trasladar gastos de un ejercicio económico a otro que venía siendo natural. Se acordó en la reunión con el presidente del Gobierno realizar una auditoría de las Cuentas Públicas rendidas a Bruselas, correspondientes al año 1995, a cuyo efecto la Intervención General de la Administración del Estado procedió a revisar y verificar la documentación aportada por los Departamentos y Organismos con competencia para la tramitación de los expedientes generadores de gasto, poniendo de manifiesto que se habían realizado gastos por un importe de 721,1 miles de millones de pesetas, que no contaban con cobertura presupuestaria. El Presupuesto se había convertido en un instrumento sin valor alguno, no apto para el control de la actividad pública, existiendo un agujero presupuestario por dicho importe, siendo necesario efectuar un nuevo saneamiento de las finanzas del Estado.

**“Las cuentas provisionales rendidas por el anterior Gobierno no daban la imagen fiel de acuerdo con los principios contables del Sistema Europeo de Contabilidad Nacional (SEC-79), pues faltaba incluir 721,1 miles de millones de pesetas”**

Vistos los resultados de la auditoría, en la reunión con el presidente del Gobierno se discutió qué hacer ante tal situación. Mi postura fue tajante, si el “marrón” se lo comía el nuevo Gobierno nos podíamos despedir de entrar en la Unión Monetaria; era necesario ir a Bruselas para hacer ver que las cuentas provisionales rendidas por el anterior Gobierno no daban la imagen fiel de acuerdo con los principios contables del Sistema Europeo de Contabilidad Nacional (SEC-79), pues faltaba incluir 721,1 miles de millones de pesetas. Dado que la rendición de las cuentas es responsabilidad de la Intervención General de la Administración del Estado, propuse que fuera el nuevo interventor general, Rafael Muñoz, cuyos Servicios habían realizado la auditoría, el que se desplazara a Bruselas; el Presidente dijo que le acompañara yo. La

reunión en Bruselas con los órganos de la Comisión fue durísima; entendían que el nuevo Gobierno tenía que asumir lo hecho por el anterior y, por tanto, que no procedía rectificar las cuentas rendidas ni el déficit público que de las mismas se desprendían. Nuestra argumentación se basó en que las cuentas rendidas no se ajustaban al SEC-79, que era precisamente el aprobado por Bruselas para determinar el déficit, y por tanto, si ellos daban por buenas dichas cuentas, estaban infringiendo las normas dadas por ellos mismos, lo que era un contrasentido. Todo un día de negociación dio sus frutos y se enviaron a Bruselas nuevas cuentas.

### **“La senda de convergencia discurriría a través de la reducción del gasto público, la presión fiscal individual permanecería constante”**

Por Real Decreto-Ley 12/1996 de 26 de julio, se concedieron créditos extraordinarios por importe de 721.169,7 millones de pesetas, destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores que carecían de cobertura presupuestaria, que estaban sin contabilizar. Dado que la totalidad de dichas obligaciones que existían a 31 de diciembre de 1995 carecían de cobertura presupuestaria, el artículo 6 del citado Real Decreto-Ley estableció que se imputarían en la contabilidad económico-patrimonial de la Administración General del Estado del ejercicio 1995, lo que dio lugar a que el déficit del Estado se aumentara el 0,7 por 100 del PIB, pasando a ser el déficit total del conjunto de las Administraciones Públicas del 6,6 por 100 del PIB. El esfuerzo de convergencia pasó a ser para el conjunto de las Administraciones Públicas de 3,6 puntos de PIB, en lugar de los 2,9 puntos previstos en el Programa de Convergencia remitido a Bruselas por el anterior Gobierno.

#### **La política de convergencia del bienio 1996-97**

El Gobierno del Partido Popular, triunfante en las elecciones de comienzos de 1996, implantó una nueva estrategia de estabilidad y convergencia que rompió con el modelo presupuestario que había dominado desde 1975 hasta 1995. En efecto, seis reformas de carácter estructural fueron puestas en marcha:

1) La creación, por Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, de la Oficina del Presupuesto del presidente del Gobierno, con las funciones de asistir a éste en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales del Estado. Se hizo realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel de Gobierno.

2) La constitución de una Comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, acorde con el nuevo criterio de estabilidad económica en el que la política presupuestaria tenía que desarrollarse. Dado que dicha Ley no entraría en vigor en el período de elaboración y ejecución del Presupuesto

de 1997, se incorporaron al Proyecto de Ley de dicho Presupuesto normas que evitasen la laxitud que había venido imperando hasta entonces en la gestión presupuestaria, así como se remitió a las Cortes un Proyecto de Ley de Disciplina Presupuestaria.

3) La introducción de la corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica.

4) La iniciación del desarrollo del Pacto de Toledo para que comenzara a surtir sus efectos, aunque fueran mínimos, en el Presupuesto para 1997.

5) Las medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales (Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio).

6) La aprobación de un Plan de Privatización de las empresas públicas (Acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 1996), desprendiéndose el Estado de la función de producir bienes y servicios de mercado, para lo que se encuentra mejor preparado el sector privado, y ello con tres finalidades: la reducción de las aportaciones del Presupuesto del Estado a la cobertura de las pérdidas y a la financiación de las inversiones; obtener recursos para amortizar deuda pública, así como asegurar un funcionamiento eficiente de las empresas para que pudieran alcanzar el mayor nivel de productividad, integrando las empresas públicas en grupos empresariales más amplios, que aseguraran su viabilidad futura en un mundo globalizado.

En el difícil camino de la convergencia, el nuevo Gobierno se encontró con un Presupuesto en marcha, que era el Presupuesto prorrogado de 1995 –al no ser aprobado por el Congreso el Proyecto de Presupuesto para 1996– adaptado a 1996 mediante diversas modificaciones y ajustes técnicos que configuraron para 1996 un Presupuesto prácticamente equivalente al que el Gobierno del Partido Socialista había presentado en septiembre de 1995 a las Cortes, pero con un entorno económico totalmente diferente. En efecto, el Presupuesto presentado por el Gobierno se insertaba en un crecimiento de la economía del 3,4 por 100, con una inflación medida a través del deflactor del PIB del 3,8 por 100, cuando la realidad era que el nuevo Gobierno estimó para 1997 un crecimiento del 2,3 por 100 en términos reales, con un deflactor del PIB del 3,6 por 100.

### **“El Gobierno efectuó la opción política de que los gastos sociales no estuvieran sujetos a ajustes”**

Tal cambio de escenario llevó a la Oficina del Presupuesto del presidente del Gobierno a proponer que se declararan no disponibles créditos por un importe de 200 mil millones de pesetas, lo que se llevó a cabo por Acuerdo de Consejo de Ministros de mayo de 1996, con objeto de restringir la capacidad de gasto derivada del Presupuesto prorrogado y adaptar, en la medida de lo posible, la política presupuestaria a la senda de convergencia.

La estrategia presupuestaria para 1997 se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad: crecimiento del PIB del 2,9 por 100, el IPC interanual de diciembre aumentaría el 2,6 por 100 y el crecimiento del empleo se preveía en el 2 por 100.

Desde que el Tratado de la Unión Europea fijó el criterio de convergencia del déficit público en términos del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado requiere un conocimiento profundo del marco conceptual de la contabilidad nacional del SEC. Esto se acentuó aun más para el año 1997, por ser el último del Programa de Convergencia, el que serviría de base para el examen a la tercera fase de la Unión Monetaria, sin posibilidad de rectificación posterior.

La reducción del déficit por debajo del 3 por 100 en 1997 podía conseguirse a través de una triple alternativa: disminución del gasto, aumentando la presión fiscal, o por una alternativa mixta, reducción del gasto y aumento de la presión fiscal. En el Plan de Convergencia actualizado, aprobado por las Cortes y por la Comisión Europea, se establecía que la senda de convergencia discurriría a través de la reducción del gasto público, la presión fiscal individual permanecería constante. Fue esta alternativa la que siguió el Gobierno en la elaboración del Presupuesto para 1997.

**“Por primera vez desde hacía muchísimos años los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentaron en 1997 una reducción con respecto al año anterior”**

La metodología utilizada para cuantificar el Presupuesto del Estado para 1997, en términos de créditos correspondientes a operaciones no financieras, fue la de calcular el techo de gasto teniendo en cuenta que el déficit público no pudiera sobrepasar el 3 por 100 del PIB (que permitiría el ingreso en la Unión Monetaria), teniendo en cuenta los ajustes a realizar a consecuencia de que los criterios de contabilidad pública y contabilidad nacional son diferentes y de la existencia de gastos no financieros extrapresupuestarios. Esta metodología fue utilizada por primera vez en España, a propuesta de la Oficina del Presupuesto.

Aplicando esta metodología de techo máximo, los créditos presupuestarios no financieros alcanzaron 18.101,4 millones de pesetas, lo que supuso que el Presupuesto del Estado para 1997 aumentara sobre el Presupuesto base de 1996 el 1,7 por 100, existiendo por tanto un margen presupuestario de sólo 309,5 miles de millones de pesetas. La opción política efectuada por el Gobierno para distribuir el margen presupuestario fue la siguiente.

Los gastos no clasificados funcionalmente (intereses de la deuda pública, participaciones de los entes territoriales en ingresos del Estado, fondo de com-

pensación interterritorial y relaciones financieras con la Comunidad Europea) experimentaron un aumento de 477,1 miles de millones de pesetas, el 155,2 por 100 del margen presupuestario disponible. Es decir, que este grupo no sólo absorbió la totalidad del margen presupuestario, sino que lo sobrepasaba en el 55,2 por 100. Como tales gastos no podían reducirse, ya que derivaban de leyes, del Tratado de la Unión Europea y de la situación de los mercados financieros respecto a los intereses de la deuda pública, el Gobierno efectuó el ajuste en los restantes grupos de gasto.

**“El enorme esfuerzo que tuvieron que realizar el Gobierno y los ciudadanos para conseguir situar a España en la tercera fase de la Unión Monetaria merece el reconocimiento de todos”**

Los gastos sociales (educación y cultura, trabajo y asuntos sociales, sanidad y clases pasivas) derivan en su casi totalidad de leyes que garantizan derechos subjetivos, que sólo podían ser reducidos modificando las leyes que los regulaban. Dado que el Gobierno efectuó la opción política de que los gastos sociales no estuvieran sujetos a ajustes, las pensiones públicas se revalorizaron por el índice previsto de precios al consumo (2,6 por 100), y la sanidad tuvo el mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal (6 por 100) en virtud de los acuerdos adoptados en su día por la Comisión de Política Fiscal y Financiera. En conjunto, los gastos sociales subieron 31,4 miles de millones de pesetas.

**“A finales de 1995 España no cumplía ninguno de los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de la Unión Monetaria”**

Quedaban por tanto exclusivamente los gastos de los servicios económicos y los de la Administración General para soportar el recorte de gastos de 201,1 miles de millones de pesetas necesarios para no sobrepasar el margen presupuestario de convergencia de 309,5 miles de millones de pesetas. Estos últimos (órganos constitucionales, asuntos exteriores, justicia, defensa, economía y hacienda, interior, administraciones públicas y presidencia del Gobierno) experimentaron una baja con respecto al Presupuesto base de 1996 de 33,1 miles de millones de pesetas, el 1,4 por 100, y los gastos de los servicios económicos (fomento, industria y energía, agricultura y medio ambiente) fueron los que soportaron el mayor ajuste, 168 mil millones de pesetas (-11 por 100). Para compensar la baja de inversiones reales, que ascendía a 146,6 miles de millones de pesetas, y que afecta principalmente a los servicios económicos, el Gobierno, en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales,

estableció en su artículo 147, en materia de contratación, los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio, arbitrando los mecanismos adecuados para conseguir que a través de financiación privada la inversión en infraestructuras mantuviera el nivel de ejercicios anteriores.

### **“España pasó el examen de las cuentas de 1997, efectuado en mayo de 1998, e ingresó en la Unión Monetaria con todos los honores”**

Es de resaltar que por primera vez desde hacía muchísimos años los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentaron en 1997 una reducción con respecto al año anterior, tanto en términos reales como monetarios, y que los sueldos de los funcionarios fueron congelados. La rebaja de medio punto en el tipo de interés efectuado por el Banco de España constituyó un estimable apoyo a la credibilidad del Presupuesto. El enorme esfuerzo que tuvieron que realizar el Gobierno y los ciudadanos para conseguir situar a España en la tercera fase de la Unión Monetaria merece el reconocimiento de todos.

A finales de 1995 España no cumplía ninguno de los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de la Unión Monetaria. Después de un saneamiento de las finanzas públicas y de un ajuste presupuestario duro, se redujo el déficit en dos años en 4 puntos del PIB. La reducción del déficit y de la deuda pública y la credibilidad que los mercados otorgaron al Presupuesto de 1997 dieron lugar a la reducción de los tipos de interés y de la inflación, y España pasó el examen de las cuentas de 1997, efectuado en mayo de 1998, e ingresó en la Unión Monetaria con todos los honores. Cumplido mi cometido de ayudar al presidente del Gobierno en el ingreso de España en la Unión Monetaria, le presenté mi dimisión, y después de insistir varias veces, el cese se efectuó a finales de julio de 1998.