

## **LOS RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

**D. Julio Rodríguez López<sup>1</sup>**

**Fundación Cepes.**

**Abril 2004.**

---

<sup>1</sup> Economista

## Introducción

Entre 1996 y 2004, etapa de gobierno de España del Partido Popular, el crecimiento medio registrado por la actividad y el empleo de la economía española ha superado ampliamente al de la eurozona, especialmente en el periodo 1998-2003. Junto a dicha evolución, en el periodo citado reapareció el déficit exterior, se equilibró el saldo de las administraciones públicas y se redujo el peso de las prestaciones sociales en la economía. El déficit externo revela las dificultades crecientes de competir por parte de la economía española. El modelo de crecimiento seguido podría agotarse en un plazo no muy largo, sobre todo si el sector de la construcción llegase a reducir su aportación al crecimiento de forma significativa. La consolidación del crecimiento, la mejoría de la competitividad, la suficiencia de las administraciones públicas para hacer frente a las amplias carencias sociales y de infraestructuras, aparecen como los retos más relevantes para el corto y medio plazo.

### 1. El comportamiento de la economía entre 1996 y 2004

Entre 1996 y 2003 el **crecimiento** medio del PIB de la economía española fue del 3,4%, inferior al de la economía de Estados Unidos en el mismo periodo de tiempo (3,7%) pero por encima del registrado por el conjunto de países de la eurozona (1,7%). El crecimiento medio citado se apoyó en la expansión de la demanda interna, que creció a un ritmo medio anual del 4% en el periodo en cuestión (Figuras 1 y 2). El consumo de los hogares y la inversión en construcción efectuaron la mayor aportación al crecimiento de la economía, 2,8 puntos porcentuales al aumento del PIB, casi el 80% del crecimiento de la economía española. La construcción de viviendas ha sido el componente más dinámico del sector de la construcción. La aportación al crecimiento de la economía española por parte del resto del mundo ha sido negativa, alrededor de medio punto anual, durante el periodo 1996-2003. Las importaciones crecieron a un ritmo medio anual del 8,8%, frente al 6,9% de las exportaciones.

El crecimiento del PIB en un 3,4% en el periodo citado estuvo acompañado de un aumento del empleo en un 2,8%, si se emplea la serie de puestos de trabajo equivalentes estimada por el INE. El sector de la construcción registró el comportamiento más dinámico en cuanto a creación de empleos se refiere, el 5,8%, seguido a distancia por el subsector de los servicios destinados a la venta, cuyo aumento medio anual fue del 3,7%. La tasa de desempleo de la economía española retrocedió desde el 18,1% de 1996 hasta el 11,3% en 2003.

En cuanto a la evolución de los **precios**, el deflactor del PIB aumentó en una media anual del 3,4%, crecimiento sensiblemente superior al 1,9% del conjunto de países de la eurozona. El diferencial de aumento de los precios entre España y el área económica citada se reduce a medio punto si se emplea al índice de precios de consumo. La **balanza de pagos** de la economía española evolucionó desde una posición de equilibrio en 1996 hasta una situación claramente deficitaria en 2003, año este en el que el déficit por cuenta corriente ha supuesto el 3% del PIB (Figura 4). El equilibrio conseguido en el saldo de las administraciones públicas entre 1996 y 2003 ha estado acompañado de un retroceso de la tasa de ahorro de los hogares

y por una posición más deficitaria por parte de las empresas a la hora de financiar sus inversiones, evolución que ha contribuido al fuerte cambio de signo en el déficit exterior.

Mientras que entre 1997 y 2000 el crecimiento medio anual de la economía española fue del 4,1% a precios constantes, entre 2001 y 2003 dicho ritmo de crecimiento se desaceleró hasta el 2,4%. La desaceleración del crecimiento en 2001-2003 se ha dejado sentir en principio en un comportamiento menos dinámico de la inversión en capital productivo y de la industria, evolución corregida parcialmente en 2003. En la evolución de la economía española en 1996-2003, especialmente después de 2000, ha ejercido una fuerte influencia la presencia de unos tipos de interés muy reducidos. Así, el tipo de interés medio practicado en los créditos destinados a compra de vivienda descendió desde el 9,5% de 1996 hasta el 3,7% de 2003, alcanzándose los tipos más reducidos en cincuenta años.

En los países de la OCDE en los que los aumentos de precios de la vivienda han sido más elevados (España, USA, Reino Unido) el crecimiento de la economía se ha apoyado tanto en el fuerte auge de la demanda y de la construcción de viviendas como en la intensa apelación al endeudamiento con garantía hipotecaria. Se ha financiado un mayor nivel de consumo familiar mediante créditos obtenidos con garantía de las propias viviendas. El efecto riqueza inducido por los más altos precios de las viviendas se ha visto reforzado, pues, por la intensidad con que las familias se han endeudado en algunos de dichos países, básicamente mediante créditos a interés variable, ajustables anualmente en cuanto al tipo de interés.

La economía española no se ha visto afectada en su evolución por la necesidad de desarrollar políticas económicas de signo estabilizador para corregir el fuerte desequilibrio de balanza de pagos, como sucedía en el pasado, puesto que la integración de la peseta en el euro y la posición de superávit exterior del conjunto de la zona Euro han permitido que el déficit español de balanza de pagos no requiera de la oportuna corrección, por su escasa incidencia en este caso sobre la cotización de la actual divisa. A pesar de la magnitud de dicho déficit en 2003 y de registrar España una inflación superior a la de los restantes países de la eurozona, la política monetaria vigente tiene en España un carácter a todas luces expansivo, como lo confirman los bajos tipos de interés y la ausencia de cualquier control cuantitativo de las magnitudes monetarias.

El margen de confianza aportado por el euro, junto a los bajos tipos de interés, han resultado ser factores decisivos a la hora de explicar el notable crecimiento medio de la economía española, especialmente después de 1999. El esfuerzo de política económica preciso para lograr la integración citada se debió no solo a la gestión del gobierno instalado en 1996 sino que también tuvo su origen en la gestión desarrollada en la política económica española al comienzo de la década de los años noventa.

## 2. La economía española en 2004. Algunos rasgos destacados

En 2003 la economía española se encuentra en una fase “madura” de la etapa de auge del ciclo inmobiliario, a la vez que han mejorado las previsiones de crecimiento de la economía mundial. Esta última circunstancia abre nuevas oportunidades a las exportaciones y a la inversión productiva en general, lo que podría contribuir a que el crecimiento se apoyase en España a partir de 2004 en actividades alternativas a las que han caracterizado y dominado el perfil de crecimiento más reciente de la economía española. La industria (incluida la energía) ha visto reducirse la participación en el PIB desde el 21% de 1996 hasta el 17,6% de 2003. La construcción supone, por el lado de la demanda, el 15,2% del PIB en 2003 frente al 11,9% de 1996.

Sin embargo, entre 1997 y 2003 el fuerte apoyo del crecimiento de España en la construcción y en algunos subsectores de servicios caracterizados por la baja productividad del empleo ha contribuido a desacelerar el aumento medio anual de dicha magnitud, que solo ha crecido a un ritmo medio anual del 0,6% durante dicho periodo (Figura 5). La etapa de mayor auge inmobiliario, 1998-2003, ha coincidido con un crecimiento profundamente desacelerado de la productividad del trabajo. La evolución citada puede afectar a la baja al crecimiento del producto potencial y a la capacidad de competir de la economía española en un contexto económico general profundamente globalizado.

Como ya se ha comentado, la balanza corriente de la economía española se ha instalado en un déficit significativo en 2003-2004, mientras que en 1996 la posición de la misma era de equilibrio. El aumento de los precios ha continuado siendo más elevado en España que en el resto de la eurozona. Los desequilibrios de precios y, sobre todo, de balanza de pagos, reflejan la creciente dificultad de numerosos sectores productivos de la economía española para competir. La antes mencionada concentración del crecimiento español en sectores productivos de baja productividad y la falta de especialización a nivel internacional en cuanto a exportación de mercancías se refiere, anticipa una excesiva dependencia del crecimiento actual de España respecto de algunos factores de acusado carácter cíclico, como es el caso de los bajos tipos de interés. La fuerte demanda mundial de servicios derivados del turismo contribuye a que dicho sector permita equilibrar en gran parte el amplio déficit comercial de la economía española, pero dicha circunstancia acentúa la orientación productiva de dicha economía hacia sectores de escaso contenido tecnológico<sup>2</sup>.

Se ha comentado antes el papel relevante desempeñado por la edificación residencial dentro del conjunto del sector de la construcción. En ese sentido, el nivel alcanzado de 636.300 viviendas iniciadas<sup>3</sup> en España en 2003 (282.000 en 1996), de las que menos de 300.000 servirán para hacer frente a la creación de nuevos hogares, es un reflejo del modelo de desarrollo seguido por la economía española en los últimos años. En 1996 el valor de las viviendas **tasadas ascendía al 4,3%**

<sup>2</sup> Caixa de Pensiones, “La competitividad de la economía española: inflación, productividad y especialización”, Informe mensual, Abril, 2004.

<sup>3</sup> Corresponden al total de viviendas de obra nueva visadas por los Colegios de Arquitectos Técnicos. Fuente: Ministerio de Fomento, Boletín Estadístico (mensual)

del PIB de España, mientras que la proporción citada ascendía al 26,3% en 2003. En 1996 el crédito canalizado hacia el subsector inmobiliario residencial en España suponía el 38,1% del crédito al sector privado de la economía, mientras que en 2003 dicha participación era del 50,7%. El volumen de nuevos créditos concedidos a compradores de viviendas en España en 2003 supuso el 18,5% del conjunto de dichos créditos en la eurozona, muy por encima de la participación de España en el conjunto de la población y del PIB de dicha área económica.

Se considera que la globalización genera fenómenos de deslocalización, pero se tiene menos en cuenta el proceso de deslocalización de actividades productivas mas acusado es el que se deriva de la fuerte calificación de suelo como urbanizable residencial. Dicha calificación suele realizarse en detrimento de la agricultura y de numerosas actividades productivas, en bastantes casos perfectamente competitivas en condiciones de mercado.

El papel decisivo de los ayuntamientos en el proceso de calificación citado no puede resultar más patente. No se trata de renunciar a las ventajas que para España se derivan del clima y de la localización, sino de potenciar más que hasta el momento la diversificación de las actividades productivas competitivas. Dichas actividades podrán desarrollar sus potencialidades en etapas en las que el auge inmobiliario cederá necesariamente el paso a situaciones de menor expansión en la construcción residencial. En la nueva etapa que sucederá al prolongado auge inmobiliario de 1998-2004 serán precisas otras fuentes de crecimiento alternativas a la construcción de viviendas, especialmente cuando desaparezcan las expectativas de revalorización que caracterizan la evolución mas reciente de dicho mercado.

Entre 1996 y 2003 el conjunto de las administraciones públicas ha pasado desde una situación de amplio déficit en 1996 (-5% del PIB) a una posición de equilibrio en 2003. El superávit de la Seguridad Social y la reducción de los pagos por intereses han sido factores decisivos para conseguir dicho resultado. Sin embargo, el equilibrio en cuestión se ha conseguido a la vez que se han acentuado algunos "deficits sociales", y que ha tenido lugar una profunda reestructuración del gasto público a favor de las comunidades autónomas. Estas últimas desempeñan un papel decisivo en lo que se refiere a prestación de servicios sociales y también en cuanto a actuaciones de promoción económica, resultando especialmente relevante su papel en materia de política de suelo y de urbanismo.

El conjunto del gasto social en España asciende al 20,1% del PIB, frente al 27,3% de media de la UE, proporción solo inferior a la de Irlanda<sup>4</sup>. Existen algunos componentes de las prestaciones sociales en los que los deficits citados resultan especialmente destacados en España, como es el caso de la educación y de la sanidad. El creciente envejecimiento de la población acentúa las necesidades del estrato de la población más afectado por dicha circunstancia, advirtiéndose la presencia de un creciente "gap" entre dichas necesidades y los recursos públicos asignados a cubrir tales necesidades. Junto a lo anterior, el desarrollo inmobiliario antes comentado está teniendo lugar a la vez que los precios de las viviendas han crecido seis veces por **encima de los salarios y del índice de precios de**

---

<sup>4</sup> Vicens Navarro, "El claro deseo del cambio", El País, 20.4.2004

consumo. Dicha evolución ha llevado a aumentar de forma extraordinaria el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda, en especial por parte de los hogares de nueva creación. La política de vivienda destinada a hacer frente a dicho problema tiene un escaso alcance, como lo confirma la reducida proporción de las viviendas protegidas terminadas en los últimos años respecto del número de hogares generados, proporción que en los últimos años ha evolucionado en torno al 15% (Figura 6). No existen garantías suficientes de que dichas viviendas protegidas se vendan a precios no superiores a los máximos legales de venta, lo que acentúa las carencias de la política de vivienda desarrollada entre 1996 y 2004.

Los niveles máximos de gasto público y de gasto social respecto del PIB se alcanzaron en España en 1993. En dicho año el gasto público suponía en España el 47,2% del PIB, correspondiendo a las prestaciones sociales una participación del 15% y a la inversión pública otra del 4,3%. El acceso a la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria obligó a adoptar una política de convergencia para satisfacer las condiciones precisas para lograr dicho acceso. Después de 1996 la filosofía social del gobierno del Partido Popular contribuyó también a reducir la presencia del sector público en numerosos terrenos. En 2003 el peso del gasto de las administraciones públicas en el PIB fue del 39,7%, ocho puntos por debajo del máximo alcanzado en 1993. El peso de las prestaciones sociales se ha reducido hasta el 12,1% en 2003, manteniéndose los gastos de inversión pública en el 3,5% del PIB en dicho año (Figura 7). Tanto la presión fiscal como el gasto público tienen en España una participación en el conjunto de la economía inferior a la correspondiente a la media de la UE y de la OCDE, aunque más relevante que lo reducido de dichas participaciones es la realidad de unas carencias sociales que se acentúan por días en los últimos tiempos.

### 3. Algunas tareas pendientes para la política económica

De la realidad descrita en el apartado anterior, correspondiente a una economía como la española que ha crecido hasta 2004 apoyada básicamente en sectores cuya expansión tiene un acusado componente cíclico, de unas prestaciones sociales cuyo alcance resulta reducido respecto de las necesidades existentes y de un sector público profundamente reestructurado en favor de las comunidades autónomas, se deriva un amplio conjunto de tareas para la política económica y para la política que, en general, va a desarrollarse por parte del gobierno emanado de los resultados de las elecciones generales celebradas el pasado 14 de marzo.

Entre las tareas citadas destaca la necesidad de **reestructurar el tejido productivo**, de forma que resulte posible lograr una mayor especialización, de forma que se pueda mantener e incluso reforzar la cuota de mercado de las exportaciones españolas de mercancías, especialmente en los mercados más dinámicos (en este momento corresponden a los países asiáticos), superando la acusada concentración de las mismas en los mercados de los países miembros de la UE. La mejora de la competitividad de la economía española implica promover “una reorientación gradual de la actividad productiva hacia una mayor

especialización en producciones en las que la innovación y el conocimiento sean más relevantes”<sup>5</sup>.

El desarrollo de nuevas actividades productivas competitivas a medio y largo plazo requiere de una colaboración efectiva por parte de los **ayuntamientos**, además de que corresponde a las administraciones central y autonómica garantizar una mayor suficiencia para dichas administraciones. Unos ayuntamientos mejor dotados resultan imprescindibles para garantizar la creación y la continuidad de numerosas actividades productivas, que pueden resultar desplazadas en cualquier momento ante la presión del desarrollo inmobiliario. Tan imprescindible es disponer de suelo a precio razonable para construir viviendas protegidas como para generar suelo destinado al desarrollo de nuevas actividades empresariales. La política de **vivienda** debe enfocarse sobre todo a garantizar el acceso a los hogares de nueva creación, tanto por medio de viviendas de nueva creación como de viviendas usadas, reforzando de forma significativa la presencia del alquiler dentro del parque de viviendas principales existente.

Resulta asimismo necesario conseguir una mayor asignación de gasto público hacia la generación de nuevas **infraestructuras**, algunas de las cuales resultan imprescindibles para mantener la calidad de vida de las poblaciones y para garantizar una mayor competitividad de las empresas. El fomento de la investigación y de la inversión en capital humano requiere asimismo efectuar profundos cambios en el sistema educativo global. La autonomía de las Universidades debe ser compatible con la necesaria mayor conexión de las enseñanzas impartidas en las mismas con los cambios intensos que están teniendo lugar en la sociedad y en la estructura productiva del país.

La mejora necesaria de las **prestaciones sociales**, especialmente de las correspondientes a los mayores, debe de acompañarse de un intento serio de reducir la temporalidad dentro del empleo asalariado, dentro del **mercado de trabajo**. El **envejecimiento de la población** es uno de los grandes retos del momento, puesto que la atención al mismo exigirá garantizar tanto la cobertura financiera de las futuras pensiones como el aumento de determinados conceptos de gasto público asociado con la atención a dicha población.

Las mayores necesidades sociales y de infraestructuras obligan a desviar la atención hacia la cuestión de la **reforma fiscal**. Se trata de garantizar la suficiencia y también una cierta progresividad en los tributos, evitando la precipitación en la reforma que efectivamente se debe de llevar a cabo. Debe de lograrse un cierto equilibrio entre impuestos directos e indirectos, evitando la desaparición creciente de los primeros a que conducen las experiencias más recientes en España. La reforma de la fiscalidad sobre el patrimonio no debe llevar a la desaparición de algunos tributos cuya razón de existir no ha desaparecido.

Por último, debe de racionalizarse el modelo territorial que descansa en el Estado de las Autonomías, pero garantizando un determinado papel del Estado y evitando una reducción continua de competencias del mismo. Se debe de considerar en cada caso cual es la administración que puede desempeñar con mayor eficacia cualquier

---

<sup>5</sup> Caixa de Pensiones, op. cit., Barcelona 2004

competencia cuya titularidad se ponga en cuestión. El que la Constitución deje abierta la puerta a una asignación de competencias a favor de las autonomías no implica que el grueso de las competencias que aun son estatales tengan que traspasarse necesariamente a dichas administraciones territoriales.