Introducción Editorial

PARO Y POLITICAS DE EMPLEO

UN ESTUDIO MOTIVADO

POCOS datos hablan con tanta elocuencia sobre la gravedad de la crisis actual como lo hacen los que aprecian el paro y el empleo de los españoles. Dicho con pocos, pero expresivos números: a lo largo de los ocho años vividos con la crisis, el sistema productivo español no ha **generado,** sino **destruido** empleos; un millón setecientas mil personas se han visto privadas de sus puestos de trabajo. Mientras esto ocurría, la población en edad de trabajar (mayores de 16 años) crecía vigorosamente. En torno a un millón ochocientos mil españoles engrosaban las cifras de la población potencialmente activa entre 1973 y 1981. Estas dos fuerzas contrapuestas producían el resultado más desalentador y costoso de la crisis: el aumento del **paro** en millón y medio de personas hasta situarse hoy en el 14 por 100 de la población activa y el crecimiento de la población **inactiva** en un 15,4 por 100, esto es, un total de más de dos millones de personas se han situado entre 1973 y 1981 al margen del mercado de trabajo.

No puede extrañar que unos datos con esas dimensiones hayan convertido al paro en el primer problema nacional y a las dificultades de empleo en la preocupación dominante de las familias españolas. Esta valoración social del paro y el empleo puede precisarse con ayuda de una encuesta realizada por la Fundación FIES en junio-julio del corriente año. Según sus resultados, todas las familias sin excepción por edad, ocupación laboral o ideología política, sitúan al paro como el **primer problema nacional,** el 33 por 100 de las familias encuestadas consideran que el paro era el problema que más **directamente** les afectaba, el 77 por 100 de las familias creían que las posibilidades de que los parados encontrasen trabajo en los seis próximos meses eran ninguna o muy pequeñas y un 65 por 100 opinaba que el paro **aumentará en el futuro.**

Los datos y las valoraciones sociales del **paro** y las **dificultades del empleo** han colocado —inevitablemente— a estos problemas en el centro de las preocupaciones políticas del país. Hay que confesar que la sociedad española no es una excepción a este respecto, pues el paro y las dificultades del empleo y la preocupación social y política por los problemas que plantean son rasgo predominante de la crisis económica internacional. Existen, sin embargo, en esos dos problemas generales (paro y dificultades de empleo) importantes diferencias que agravan considerablemente sus perfiles en nuestro país. Esas diferencias españolas son de **cantidad.** Nuestro paro no es europeo, pues su tasa sobre la población activa (14 por 100) duplica la medida de la CEE (7,2 por

100). Nuestra población activa (34,1 por 100 sobre población total) también discrepa ampliamente de la europea (42,3 por 100, media de los países de la CEE). Estas diferencias españolas no hacen otra cosa que intensificar la importancia de esos dos grandes problemas del paro y la falta de empleos en nuestra sociedad y acentuar los ecos políticos de sus consecuencias.

Si hay, por tanto, algún tema económico cuyo estudio cuente con motivaciones importantes, ese tema es el del paro y las posibles políticas de empleo. Los hechos y cifras en que se manifiestan, los deseos y las valoraciones de la sociedad, la prioridad política de su solución, convierten al paro y las políticas de empleo en los males en los que con más exigencia y apremio se piden los remedios y las comprometidas respuestas de economistas y otros científicos sociales.

UN REPASO RESPONSABLE DE LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO

El reconocimiento de esa realidad desde el principio debe discurrir paralelamente con otra no menos significativa e importante. El paro y la falta de empleos constituyen no sólo los problemas más graves, sino también los más difíciles planteados por la crisis. Si algún acuerdo general existe hoy entre los economistas sobre su tratamiento, éste no es otro que negar la existencia de soluciones brillantes, gratuitas e inmediatas a esos dos problemas y afirmar que el mayor peligro con el que se enfrentan las políticas de empleo es sucumbir a la fácil pero costosa y condenable tentación de las respuestas demagógicas y simplistas ante problemas como éstos, dominados por la complejidad y el conflicto.

El reconocimiento de esos dos puntos de partida ha estado presente en la elaboración y desarrollo de este número 8 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Hemos tratado de realizar un estudio, que sabemos motivado por muchas razones, sobre el paro, sus causas y las políticas principales frente al desempleo. Pero ese estudio motivado aspira a ser también un estudio responsable que procura acercarse al tratamiento de los problemas costosos e importantes de la sociedad española ante los que no cabe ofrecer recetas inmediatas ni «curalotodos» sin dolor.

Las colaboraciones y opiniones que este número de PAPELES ofrece a sus lectores tratan de acercarse a ese gran problema nacional que es el paro, procurando conocer sus dimensiones y características, sus posibles y complejas causas, valorando las oportunidades y las debilidades de algunas soluciones propuestas como políticas posibles. Es a realizar esa excursión responsable sobre los aspectos principales de un gran problema nacional a la que invitamos a nuestros lectores.

LOS TRES NUCLEOS DEL NUMERO

Ordenar un número tan amplio de colaboraciones y opiniones como las que este número de PAPELES contiene, no es fácil. El sumario de la revista ha optado por una de las ordenaciones posibles y ella será la utilizada en esta introducción editorial para presentar su contenido.

Tres son los núcleos en torno a los cuales tienden a agruparse las opi-

niones y colaboraciones de este número de PAPELES: los que tratan de la **descripción** del problema, las dedicadas al **análisis** de sus causas y las que se refieren a las condiciones y contenido de alguna de las **políticas** para tratar de resolverlo.

LOS DATOS REALES DEL PROBLEMA DEL PARO Y EL EMPLEO

Partir de los hechos que describen la situación del paro y el empleo exige **conocer** los datos principales sobre el paro y la actividad de la población española tal y como los muestran las fuentes estadísticas disponibles. Ese conocimiento del problema requiere también **valorar** esas fuentes de nuestra realidad económica, apreciando la significación de los datos, sus limitaciones y las posibles mejoras con las que aumentar su contenido informativo. El conocimiento, en fin, del paro y los problemas del empleo reclama **añadir a los datos disponibles las opiniones de la población** sobre la valoración del paro y las oportunidades de empleo, sobre la percepción de los ciudadanos del problema del paro y las expectativas sobre su evolución, contar con informaciones que testimonian los parados sobre su experiencia del paro y la disponibilidad para el trabajo. La sedimentación de opiniones sobre esos puntos amplía la información estadística sobre el paro y el empleo, añade matices importantes para interpretar los datos disponibles y es necesaria para orientar el enfoque y tratamiento de esos graves problemas por la política económica.

Esa forma de entender la información necesaria sobre el paro y el empleo es la que explica el contenido del primer núcleo de colaboraciones del número: las cinco que se contienen en la primera sección.

En la primera de esas colaboraciones, bajo el título «La población española y el trabajo», **Julio Alcaide** presenta algunos datos fundamentales sobre el empleo y el paro en España. La situación de la población española respecto del trabajo se define a partir del «árbol del empleo», expresivo del claro desequilibrio de la población española frente al trabajo. La evolución de las grandes ramas del árbol del empleo —la dominante de la población inactiva y la importante de la población parada— constituye uno de los rasgos más destacados de las consecuencias laborales de la crisis económica. La comparación de las grandes cifras a través de las que puede apreciarse la actividad española entre 1973 y 1981, la evolución de la relación de dependencia desde 1960 y la comparación entre datos españoles y europeos testimonian los perfiles más destacados de la crisis diferencial española.

Dos de esas cinco colaboraciones de la primera parte estudian detenidamente las dos fuentes estadísticas fundamentales a través de las cuales conocemos periódicamente el paro y la actividad de la población española: la **encuesta de población activa** (EPA), que realiza el Instituto Nacional de Estadística y el **registro de demandantes de empleo,** que acude a las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y que efectúa el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Carmen de Miguel en su trabajo «La medición del paro y la Encuesta de Población Activa» presenta a los lectores un balance de los principales problemas que plantea esta fuente estadística de calidad aceptable para apreciar a través de sus resultados el paro y la actividad de la población española. Esos problemas se sitúan principalmente en la **definición de paro** de que se parte y en la **aplicación** de esa definición en la práctica.

La EPA sigue la definición de paro propuesta en la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1954 que aceptó la seguida por el Ministerio de Trabajo estadounidense desde la crisis de los años 30. Cuatro son las condiciones que deben cumplirse —según esa definición— para declarar a una persona en situación de parado: tener edad (hoy 16 años en nuestro país, antes, 14 años) y aptitud para el trabajo, carecer de empleo, estar dispuesto a trabajar y buscar empleo remunerado. Como todos los críticos de esa definición han destacado, su defecto más importante reside en que es consecuencia de la época en que se formuló, que presuponía un mercado de trabajo sin limitaciones para los empleadores, con movilidad de mano de obra y con disponibilidad general a la aceptación de empleos. El paro de hoy responde a una situación diferente, con colectivos de trabajadores situados entre el empleo satisfactorio y el trabajo que es preciso conocer para valorar la representatividad de la cifra de paro estimado por el método propuesto por la OIT. Cuatro de esos colectivos se analizan en el trabajo de **Carmen de Miguel:** los trabajadores desanimados (los que no buscan empleo por el desaliento que siembran las escasas posibilidades de conseguirlo); los temporeros sin trabajo (que realizan trabajos de campaña durante menos de seis meses y que fuera de esos períodos no buscan empleo por la ausencia **in situ** de puestos de trabajo); los subempleados (personas que no trabajan el tiempo normal o que se ocupan mal en relación con su preparación); los activos marginales (personas que realizan en la **semana de referencia** de la encuesta algún trabajo y no han trabajado durante los tres últimos meses más de 30 días y 90 horas). El tratamiento de esos cuatro colectivos no es del todo adecuado en la EPA y esos defectos tienen consecuencias importantes para valorar la situación real del empleo en épocas críticas como la que atravesamos.

Por otra parte, la **aplicación** por la EPA de esa definición de paro de la OIT tiende a infravalorar por distintas causas —como indica **Carmen de Miguel—** las cifras de paro. Sobre este importante tema se volverá más adelante en esta introducción editorial.

El envejecimiento de la población incluida en la muestra, con daño para su representatividad; la cumplimentación no siempre adecuada, de los cuestionarios; algunos cambios metodológicos, introducidos a lo largo del tiempo, que dificultan un análisis histórico correcto, y la publicación irregular de sus resultados, constituyen otros tantos defectos de la EPA que deberían subsanarse, en opinión de **Carmen de Miguel.** Todas estas observaciones concretas y operativas no pretenden devaluar la información suministrada por una de nuestras mejores estadísticas, sino, por el contrario, apreciar el trabajo realizado y tratar de mejorarlo.

José Ignacio Pérez Infante estudia en su artículo «El paro registrado. Un análisis crítico» la información estadística que ofrece el INEM. Cinco son los puntos que aborda este trabajo: la evolución de las estadísticas de paro registrado; la definición de sus seis campos problemáticos en la actualidad (problemas metodológicos, conceptuales, de insuficiencia informativa, de ruptura de series históricas, de falta de control estadístico y de medios adecuados); la idoneidad de la medición del paro por el INEM y su comparación con la apreciación que la EPA realiza de esta variable y las modificaciones plausibles para mejorar la información que del empleo y paro puede ofrecerse con los registros del INEM (aumentar la utilización de las Oficinas de Empleo, ampliación de los medios técnicos y personales, extender la información a otras áreas como las de políticas de empleo y seguro de desempleo, mejor control estadístico de los errores cometidos y mayor puntualidad en la publicación de los resultados).

A esas dos colaboraciones, sobre cuya base se obtiene la información regular del paro y el empleo en nuestro país, la Fundación FIES ha añadido los resultados de dos Encuestas realizadas en 1979 (4.º trimestre) y 1981 (junio-julio).

La **Encuesta sobre el empleo FIES-79,** realizada sobre una muestra de 5.000 familias españolas, pretendía conocer los rasgos generales que definían la situación española, tanto en la cifra de paro como en su distribución, y explorar por vez primera la historia laboral de los parados, la experiencia del paro (su duración, la búsqueda de empleo por los parados y la percepción del seguro de desempleo), la disponibilidad para el empleo y, finalmente, conocer las actitudes y opiniones de la población española en torno al problema del paro.

Tomando como base de los resultados de la **Encuesta sobre el empleo FIES-79,** el Departamento de Investigaciones Sociales de la Fundación FIES ha elaborado el artículo «Los trabajadores en paro», incluido en la primera parte de este número de PAPELES, que presenta las conclusiones que tratan de valorar las dimensiones y principales características del paro en España y añadir nuevos datos e informaciones sobre el desempleo.

La gravedad de la tasa de paro en España la proclaman todas las cifras disponibles. Los resultados de la Encuesta FIES-79 constituyen una seria llamada de atención a la eventualidad de una infravaloración sistemática de la tasa de paro estimado por la EPA, que deben corregirse si se emplean criterios rigurosos en la aplicación de las definiciones, que permitan incorporar el paro de una población activa (sobre todo femenina) supuestamente desanimada de buscar trabajo. Aplicando estos criterios, la tasa recogida por la EPA a finales de 1979, que era del 10,1 por 100, debería estimarse para entonces, según la encuesta del FIES, en 3,5 puntos por encima de este nivel.

En la distribución de la población parada por regiones, edades, sexos y sectores económicos, las diversas fuentes (FIES-79, EPA, paro regis-

trado) muestran un grado notable de consistencia. Se confirma una vez más que la tasa de paro es, ante todo, mayor entre los jóvenes; asimismo mayor entre las mujeres (punto éste acentuado por la encuesta FIES-79); mayor en las regiones menos desarrolladas, pero también, justamente, en las más desarrolladas (como corresponde a la importancia creciente del paro industrial).

La encuesta FIES-79 añade información importante sobre dos dimensiones del paro: la experiencia del paro y la historia laboral de los parados (comparada con la de los ocupados). En el análisis de la experiencia del paro, tres temas resultan del mayor interés. En primer lugar, se confirma la importancia del paro de larga duración (más de 18 meses): algo más de una cuarta parte de los parados se encuentran en esta situación. En segundo lugar, se confirma que la búsqueda de trabajo se lleva a cabo, sobre todo, a través de canales clásicos: amistades, familiares, y acudiendo directamente a las empresas, de modo que si bien la utilización y la percepción de la eficacia de las oficinas de empleo ha mejorado sensiblemente en los últimos diez años, éstas quedan relegadas a cumplir, a este respecto, una función marginal.

Por último, y en tercer lugar, la encuesta FIES-79 pone de relieve un hecho que merece especial atención: la alta disponibilidad de una amplia mayoría de los parados para aceptar inmediatamente trabajos que suponen una cualificación menor, un cambio de oficio, un deterioro económico, un cambio geográfico y (en menor medida) un empleo sin Seguridad Social. Semejante disponibilidad para el empleo por parte de los parados, queda aún más resaltada por el hecho de que a corto plazo (pero, evidentemente, no a largo) el impacto del paro sobre las economías familiares parece, a la luz de esta encuesta, bastante reducido. Con todo, la disponibilidad de los parados para el empleo es, repetimos, muy alta. Y ello merece ser razonablemente contrastado con aquellos elementos del sentir general de la población (y de los líderes políticos y profesionales en su caso) que resultan favorables a la erección de límites y barreras en el mercado de trabajo.

Por su parte, el análisis de la historia laboral de los parados indica que, dentro de los activos que han sido ocupados anteriormente (y dejando aparte a quienes buscan por primera vez empleo), la probabilidad de paro es mayor entre los obreros eventuales u ocasionales; entre los peones; entre los que tienen una antigüedad en su empleo inferior a los diez años; entre quienes ocupan puestos de nivel más bajo de responsabilidad; entre quienes han pasado anteriormente por una experiencia de paro. Un último punto, que resulta importante acentuar, es que la pérdida del empleo, en cerca del 80 por 100 de los casos, constituye el resultado de una crisis o quiebra de una empresa y, por lo tanto, un acontecimiento colectivo que afecta a cada uno de los trabajadores junto con una fracción, mayoría o totalidad (55 por 100 de los casos) de sus compañeros de trabajo.

Completando la primera parte, dedicada a la descripción de los problemas del paro, se incluye el artículo «Los españoles y el paro» en el que **José**

García López y **Francisco Alvira Martín** presentan las informaciones obtenidas de la encuesta realizada entre las familias en junio-julio 1981.

El paro se configura por la población afectada en esas fechas con todas las características de un problema prioritario: a nivel **personal** es el que más directamente afecta a las familias, que lo sitúan, por otra parte, a la cabeza de las preocupaciones **nacionales;** está presente en muchos hogares españoles (el 22 por 100 de los encuestados tenían un familiar parado); el temor a la pérdida del empleo se ha extendido a todas las ocupaciones y se cree que en el futuro el paro aumentará.

Los resultados de la encuesta permiten configurar también la situación económica de los parados, que se colocan en la escala de rentas por debajo de las que perciben los obreros cualificados pero por encima de las que ingresan los obreros sin cualificar (según estos resultados la **totalidad** de las familias de los parados no pueden seguirse considerando ya como un segmento homogéneo de la población, marginado y económicamente distanciado del resto de la sociedad).

Por lo que respecta a las características sociodemográficas de las familias en paro, se comprueba —una vez más— la discriminación del paro respecto de la edad, respecto de los sectores productivos en los que se ejerce el trabajo y respecto de la dimensión de las empresas en las que se emplea la familia. Las familias jóvenes, las dependientes en sus ingresos de las actividades del sector de la construcción, las empleadas en pequeñas empresas, son las peor tratadas por el paro.

Los resultados obtenidos sobre el comportamiento de los parados en 1981 ratifican plenamente los resultados alcanzados por la Encuesta FIES-79 en las causas dominantes de la pérdida del trabajo, en la búsqueda del empleo y en los canales utilizados para obtenerlo. En 1981, los parados procedían mayoritariamente de la crisis o cierre de las empresas, manifestaban distintas actitudes para hallar empleo con causas similares a las expuestas en 1979 y ratificaban su desconfianza para encontrar trabajo a través de las Oficinas de Empleo.

Las vías utilizadas para la defensa económica de los parados, la valoración de las oportunidades que a este respecto ofrece la unidad familiar y la actitud frente al proceso político de los parados constituyen otras tantas informaciones de esta encuesta reciente, ultimada en julio de 1981, sobre cuyo interés nos permitimos llamar la atención de nuestros lectores.

ANALISIS DEL PARO: LOS PRECIOS RELATIVOS Y EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA

Cualquier intento de explicar las preocupantes cifras de paro y empleo en la actualidad parece hipotecado por la dependencia de las ideas del pasado. Y en el pasado —como el Ministro de Economía francés, **Jacques Delors,** ha afirmado— esas ideas se articulaban en torno a un precepto simple, casi un mandamiento para la política económica: «Dadnos un crecimiento fuerte y la política de empleo se dará por añadidura.» Para cumplir con ese mandamiento principal, la política económica confiaba

en la regulación de la demanda y el gasto totales, como medios suficientes que permitirían asegurar la continuidad del progreso económico y evitar los males de la inflación. Si las cosas hoy fueran como ayer, bastaría pedir prestadas las ideas al pasado para resolver los graves problemas del paro del presente y la receta sería simple: animemos la demanda y el gasto nacionales y obtendremos el crecimiento necesario del que precisa la política de empleo. Pues bien: **negar la validez de esa extrapolación simplista del enfoque de la política de empleo del pasado constituye justamente el difícil comienzo de la política de empleo del presente y del futuro.**

Esa negativa de la vigencia de las ideas de la política del empleo de ayer se fundamenta en la nueva situación de **precios relativos** que define la crisis económica. No es posible entender, en efecto, la crisis actual, sin enfocarla como una alteración sin precedentes en la estructura de precios relativos. Ese acontecimiento, iniciado en la década de 1970, acentuado con la explosión del precio del petróleo y consolidado, en forma diferente, por la respuesta de las rentas y precios internos —variables según la rigidez y características de cada economía nacional— ha producido tales efectos que definen una **nueva etapa** en la que debe situarse la comprensión y el análisis del actual problema del desempleo y las políticas tendentes a su solución.

Tres colaboraciones de este número de PAPELES analizan las consecuencias de esta nueva circunstancia en la que se sitúa la economía española después de 1973: el estudio del profesor **Rojo** («Desempleo y factores reales»), la breve pero aleccionadora nota de **José Pérez** («Precios relativos y demanda de los factores de producción») y el artículo de **José Luis Raymond** y **Julio Alcaide** («Crecimiento de la producción y nivel de empleo»).

El estudio de **Angel Rojo** parte de la realidad inconmovible de los nuevos precios relativos, tratando de obtener de esta premisa toda la cadena de sus efectos económicos. Su magnitud obliga a reconocer que el **origen** de los problemas actuales, sus **características** y su **dimensión temporal** son diferentes de los del pasado inmediato.

La conmoción de los precios relativos tiene un origen dominante: los precios del petróleo, cuyas elevaciones han empobrecido a los países importadores en función de la exposición que a la crisis establecen sus compras de petróleo. Los efectos que sobre el déficit de la balanza de pagos ejerce esta alteración son obvios y constituyen el primer eslabón de una cadena que limita las posibilidades de desarrollo económico. El primero tan sólo, porque la elevación de los precios internos de la energía importada suscitará reacciones defensivas en todos los agentes económicos para prevenirse, con elevaciones anticipadas de sus rentas o retribuciones, del empobrecimiento relativo que ocasionan los nuevos y más elevados precios de la energía. Las modificaciones de los salarios reales han constituido una respuesta a la crisis que es preciso conocer y analizar con detenimiento. La valoración de los efectos de las alteraciones de los salarios reales constituye el centro de atención del estudio

del profesor **Rojo.** Sobre tres consecuencias del aumento de los salarios reales —de gran importancia para el desempleo— se llama la atención de los lectores: la primera es la forma en que se ve afectada la capacidad productiva del país (la elevación de los costes de la energía unida a la elevación de los salarios reales, han ocasionado la prematura obsolescencia de una gran parte del capital productivo nacional); por otro lado, se ha registrado una reducción de la demanda interna de inversión a consecuencia del menor rendimiento esperado sobre el capital y, finalmente, la sustitución del trabajo por capital se ha intensificado como única vía para mantener la rentabilidad de las empresas.

La importancia de esos tres efectos sobre el desempleo se registra a **plazo medio,** pues a **corto plazo** el trabajo funciona como factor de producción cuasi-fijo. Ese hecho tiende a ocultar la importancia de las consecuencias sobre el empleo de las modificaciones del salario real, lo que constituye un dato importante para definir las actitudes sindicales frente a las variaciones del salario real y decidir la suerte de las políticas de empleo.

Las reacciones de los agentes económicos a los «shocks» de la energía han activado así la generación de un desempleo no keynesiano, esto es, no debido a una insuficiente demanda de bienes y servicios, sino «neoclásico», debido a una resistencia a la baja de los salarios reales cuando el nivel de éstos es tal que la demanda de trabajo no es capaz de satisfacer la disponibilidad del mismo; un paro que será tanto más importante cuanto más acusado sea el impacto energético sobre la economía, cuanto más se hayan elevado los salarios reales y mayor sea la oferta de trabajo disponible. Es obvio que un aumento de la demanda efectiva o el gasto global no solucionará los problemas que ese paro neoclásico crea, pues si los salarios reales se mantienen o crecen, una mayor inflación traducirá la mayor demanda.

El tratamiento del paro «neoclásico», activado por la crisis, plantea notables dificultades, a las que se refiere el profesor **Rojo** en la última parte de su importante artículo. Tres son las alternativas posibles para remediar el paro «neoclásico». Cabe, en primer lugar, que una política de apreciación del tipo de cambio logre trasladar los efectos de los mayores precios internos (consecuencia de los salarios reales mayores) sobre el resto del mundo, manteniendo así la actividad y la rentabilidad interna de la economía y el nivel de empleo, alternativa con pocas posibilidades, pues requiere un poder excepcional sobre el mercado externo. Si esta posibilidad se descarta, no quedan más que otras dos: un descenso de los salarios reales o su crecimiento a menor ritmo que al que crece la productividad «activa» (un concepto sobre el que el profesor **Rojo** coloca un acento de atención para entender las reacciones económicas suscitadas por la crisis). Esas dos complejas alternativas de la política de empleo necesaria en la actualidad precisan tiempo, comprensión y apoyo social, y actuaciones bien sincronizadas de la política económica.

Quizás la principal conclusión que quepa obtener del estudio del pro-

fesor **Rojo,** que este número de PAPELES publica, sea que el mayor peligro que los cambios drásticos y súbitos en los datos económicos producen en la vida económica (los precios relativos en este caso) no es el coste obvio que puedan llevar aparejado, sino su falta de asimilación por las sociedades que los registran y la persistencia en las actitudes y juicios arraigados en datos del pasado sobre los que, con frecuencia y daño, se inspira la política económica. Los problemas actuales planteados por la revolución de precios relativos, que está en el epicentro mismo de la crisis económica, reclaman **ajustes reales** que reduzcan la exposición a los «shocks» de la energía; que reajusten los sectores productivos dañados por la competencia realizada a partir de costes menores o por tecnologías más avanzadas por otros países; que limiten, en fin, el crecimiento de los salarios reales para tratar el desempleo que padecemos. Esos ajustes reales no pueden sustituirse por fáciles políticas de demanda que no son alternativa útil para tratar los problemas económicos actuales.

Sobre la importancia del cambio de los hechos explicativos impuestos por la crisis insiste la nota de **Jośe Pérez,** centrando sus observaciones sobre los factores condicionantes de las decisiones de la inversión productiva. Considerar estas dependencias de las variaciones del gasto y la producción total, posponiendo la importancia de los precios relativos, constituye un enfoque erróneo tras la crisis de los 70, que definen, como hemos reiterado, las intensas modificaciones de precios relativos. Paradójicamente, la importancia de este hecho no se corresponde con el número ni con las preocupaciones dominantes de los estudios disponibles sobre la crisis. Sin embargo, es hoy innegable que la acumulación de capital, la utilización del factor trabajo y el empleo de energía dependen fundamentalmente de sus precios relativos que tienen que incluirse como elementos explicativos claves de la utilización de los factores de la producción. La experiencia de la economía española evidencia la importancia de estas afirmaciones, como gráficamente prueba la nota de **José Pérez.** Sería deseable que nuestras actitudes y las de nuestra política económica partieran del reconocimiento de esa probada experiencia.

¿En qué medida las relaciones entre producción y empleo se han alterado en la economía española desde el comienzo de la crisis? Partiendo del conocimiento de la estructura productiva, que ofrecen las dos tablas «input-output» para la economía española de 1970 y 1975, el artículo de **José Luis Raymond** y **Julio Alcaide,** incluido en este número de PAPELES, intenta responder a esa pregunta evaluando la relación existente entre crecimiento económico y nivel de empleo. Sus conclusiones son importantes para explicar el paro e inspirar una política de empleo: la estructura productiva española evolucionó negativamente en el período de referencia (1970-75) respecto del empleo. En 500.000 puestos de trabajo se estima la pérdida anual de empleos a consecuencia de las variaciones técnicas incorporadas al proceso de producción. Dicho en otros términos, si el valor de la producción en ese período hubiese permanecido constante, podría haberse obtenido con 500.000 trabajadores menos por

año. Si esta relación del pasado permaneciera en el futuro, se llegaría a la conclusión de que la tasa de crecimiento neutral (esto es, la necesaria para absorber igual número de puestos de trabajo que los que el cambio técnico desplaza) se halla situada en 4,61 por 100 al año, una cifra bien distante de la que se ha obtenido en los años de crisis y de la que parece viable, dados los condicionantes exteriores de nuestra economía. Dicho en otros términos, la crisis se ha traducido en dos efectos importantes que inutilizan el viejo y elemental remedio de relanzar el gasto nacional para fundamentar una política de empleo: de una parte, han perdido viabilidad las tasas de crecimiento del pasado (las limitaciones impuestas por la balanza de pagos y la envejecida estructura industrial son obvias) y, de otra parte, el **desarrollo de hoy** no suministra ya el **empleo de ayer.**

La relación entre crecimiento económico y empleo, que el trabajo de **Raymond** y **Alcaide** presenta desagregadamente para 42 sectores productivos, revela la presencia indudable —sobre la que insiste la última parte del artículo— del proceso de sustitución de factores (trabajo por capital/energía) que ha estado tan presente en nuestra economía, desde comienzos de la década de 1970, y que obedece decisivamente a la espectacular revolución de los precios relativos. Por esta causa, el trabajo de **Raymond** y **Alcaide** insiste sobre la importancia estratégica del actuar sobre los costes del trabajo (los salarios reales y la Seguridad Social) y las condiciones de empleo para conseguir una política eficiente del desempleo en España.

LOS COSTES DEL TRABAJO Y LOS GASTOS Y LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el proceso de crecimiento de los costes reales del trabajo, que debe ocupar, según se ha indicado, el centro de atención de la política de desempleo, se halla implicado el comportamiento de los gastos de la Seguridad Social. Obviamente, para las empresas, los precios relativos relevantes del trabajo no son sólo los salarios netos que perciben los trabajadores, sino los salarios brutos (salarios + costes de la Seguridad Social) que recaen sobre las empresas. Dicho en palabras diferentes: la reducción de los costes de la Seguridad Social y su eficaz financiación constituyen una parte decisiva de la política de empleo. Estas observaciones generales adquieren especial relevancia para el caso concreto de la economía española, debido a dos circunstancias fundamentales: el intenso crecimiento de los gastos de la Seguridad Social, a lo largo de los años de la crisis, y la peculiar financiación de los mismos que incide de forma directa y fundamental sobre los costes del trabajo.

El rasgo quizás más decisivo y diferenciador del comportamiento de la Seguridad Social española se halla en el crecimiento desbordado de sus gastos. El crecimiento de las pensiones, la multiplicación de los gastos de asistencia sanitaria y subsidio de desempleo (que aunque, por razones administrativas, no se halle hoy en la órbita de la Seguridad Social sí lo está por obvias razones históricas y de semejanza con otros países) constituyen las razones explicativas del formidable aumento de los gastos de la Seguridad Social.

Las fuerzas que han producido este crecimiento intenso de los gastos de Seguridad Social no miran sólo al pasado. Se hallan también en el presente y en el futuro. Las pensiones crecerán en los próximos cinco años (por el incremento neto de pensionistas y por el aumento de la pensión media anual calculado sobre las pensiones existentes en el año anterior) en porcentajes anuales próximos al 0,4 por 100 del PIB. Los gastos de asistencia sanitaria caminan a ritmos de crecimiento **real** situado al 0,15 por 100 del PIB y el subsidio de paro marcha en los últimos ejercicios a tasas anuales del orden de 0,4 puntos de participación en el PIB. Dicho en otros términos, las tres partidas fundamentales de gastos de la Seguridad Social han alcanzado una aceleración tal que atenderlas demandará dedicar cada año el 1 por 100 del PIB a sus principales partidas. Si el desarrollo económico español respondiera a las tasas vigentes en estos últimos ejercicios (1979-81), ello significaría que el aumento total de la producción de cada ejercicio debería dedicarse plenamente a atender a las tres partidas fundamentales de la Seguridad Social. Todo ello indica hasta qué punto resulta necesario moderar el crecimiento de los gastos de la Seguridad Social para compatibilizarlo con el dinamismo de la producción interna.

La financiación de ese crecimiento de los gastos de la Seguridad Social plantea también problemas adicionales que afectan claramente a las oportunidades de empleo de la economía. Es bien sabido que nuestra Seguridad Social, al igual que otras europeas, se ha apoyado sobre las cotizaciones de trabajadores y empresarios basadas en el empleo a la hora de financiar sus prestaciones. La importancia de este apoyo es indiscutible: el 87 por 100 de los ingresos de la Seguridad Social provienen hoy de las cuotas. Las cuotas consideran como bases de cotización una parte variable de los ingresos de trabajo (los computables según categorías y tipos como base de cotización). De esta manera, el impuesto que financia la Seguridad Social no es otra cosa que un tosco impuesto de producto (recae sobre el rendimiento del factor trabajo) con rasgos diferenciales —por sus aportaciones— respecto del que siguen en otros países de la CEE. Esos rasgos diferenciales pueden concretarse en una presión mayor sobre las empresas y en una menor aportación del Estado respecto de los sistemas vigentes en la CEE. La valoración de este hecho y sus consecuencias ocupa el centro de atención del trabajo de **Antonio García de Blas** que bajo el título de «Empleo y financiación de la Seguridad Social» trata de estimar los efectos de este peculiar sistema de financiación y propone las reformas necesarias. Está claro que un sistema financiero como el de la Seguridad Social, apoyado en un tosco impuesto de producto, plantea al menos tres problemas diferentes: un problema de **equidad,** ya que el gravamen es distinto, según sectores y empresas, a tenor de la cuantía de las retribuciones del trabajo y de la forma en que éstas se realizan; un problema de **suficiencia,** porque es muy difícil obtener los ingresos necesarios para financiar un gasto que obedece a un dinamismo tan intenso como al que antes nos hemos referido; un problema, en fin, de **eficacia,** ya que, al gravarse un solo factor de producción, se discrimina contra su uso y se favorece su sustitución

por otros factores no gravados (capital y energía). De esta forma el impuesto distorsiona el empleo contribuyendo a generar lo que antes se ha denominado un paro neoclásico.

Reformar ese impuesto sobre las nóminas, que es el sistema vigente de financiación de la Seguridad Social, forma parte, pues, de la política de empleo y esas reformas son las que se estudian y se exponen detalladamente en el artículo de **Antonio García de Blas** diferenciándolas según los plazos: medidas a **corto plazo** (que deberán acercar las bases a los salarios reales); medidas a **medio plazo** (que deberían eliminar totalmente las bases máximas, girar los tipos sobre las retenciones salariales a efectos del impuesto sobre la renta, evitar la modificación frecuente de los tipos, unificar las cajas para las prestaciones, y aumentar las transferencias del Presupuesto del Estado); y, a **largo plazo** (conformar a la Seguridad Social como una parte de las prestaciones del gasto público y financiarlas mediante el impuesto general sobre el gasto, IVA).

La importancia que el crecimiento del gasto en la Seguridad Social y su peculiar financiación tienen sobre el empleo le hace acreedor a figurar en el calendario de reformas prioritarias para el tratamiento de la desocupación que padecemos. La moderación de los gastos de la Seguridad Social es una palanca imprescindible al servicio de las necesidades de ocupación de la economía. No es posible, con el ritmo de crecimiento actual de los gastos de la Seguridad Social, realizar los ajustes que reclama la estructura productiva española que piden una presencia en los gastos públicos que tiene que ser conseguida gracias a una reducción de los gastos públicos consuntivos entre los que figuran los de la Seguridad Social. Por otra parte, resulta fundamental variar el sistema de financiación y las propuestas contenidas, a ese respecto, en el artículo de **Antonio García de Blas** podrían orientar útilmente la discusión de una reforma tan urgente como motivada.

El trabajo de **José Barea Tejeiro,** «La prestación por desempleo: Coste y financiación», presenta los preocupantes perfiles que el paro ha adquirido en la economía española y las considerables exigencias financieras demandadas, para atender a sus consecuencias, sobre los gastos públicos. **Barea** clarifica en el límite de lo posible las cifras sobre la prestación por desempleo y sus perspectivas futuras se fundamentan también con idéntica claridad. Los rasgos sobre los que **José Barea** llama la atención de los lectores, son fundamentalmente tres: el **ritmo** de crecimiento del subsidio de desempleo impuesto por la cuantía de las percepciones y la tasa de cobertura; el **aumento de coste por perceptor** del desempleo (es bien significativo el hecho de que a partir de 1978 la percepción media por desempleo haya estado por encima —y cada vez con más intensidad— del salario mínimo interprofesional, lo que dicho en términos más directos equivale a afirmar que se perciben más ingresos por estar parado que ocupado —un hecho cuyas consecuencias no pueden subestimarse en un país latino como el nuestro—); la **caída** espectacular en la **relación cotizantes y suma de pensionistas y desempleados** situada en el año 1974 en 3,17 y que se ha colocado en 1981 en 1,9 (lo

que quiere decir que cada dos personas en activo que cotizan en la Seguridad Social sostienen a un pensionista o a un parado).

La meditación sobre las cifras de las prestaciones por desempleo debería abrir paso a propuestas tendentes a su reforma, no sólo en la elemental aunque obligada línea de evitar los fraudes, sino en las de condicionar y alterar la regulación actual de las prestaciones.

LA FLEXIBILIDAD DEL EMPLEO

Repetidamente se ha afirmado que uno de los obstáculos principales al empleo es el de la rigidez que establecen el cuadro legal y las prácticas vigentes sobre las posibilidades abiertas a la contratación del trabajo y sobre la suspensión y extinción del contrato de trabajo.

La extensión y arraigo de esa creencia y las recientes reformas introducidas en el cuadro legal español a este respecto, hacían necesario incluir en este número un estudio que valorase nuestra normativa y prácticas laborales desde el punto de vista de su situación comparada y sus previsibles efectos sobre el nivel de empleo. A estos propósitos responde el trabajo de **Rafael Morales-Arce** («Contratación laboral y generación de empleo»).

Las singularidades de la situación española en el decisivo punto de la suspensión y extinción del contrato de trabajo se destacan en el artículo de **Morales-Arce** y se configuran como limitaciones reales a la elevación del empleo. Por otra parte, se analizan críticamente las distintas normas recientemente promulgadas para flexibilizar la contratación del trabajo (contratos a tiempo parcial, contratos de trabajo en prácticas y formación, fomento del empleo para determinados grupos de trabajadores, contratación temporal). Aunque el autor considere positivas estas medidas, afirma también que el sistema vigente de contratación conserva reminiscencias burocráticas, rigidez en las formas y en los plazos, concede escasa autonomía a las partes que negocian con la presencia de una tutela excesiva del Estado, todo lo cual hace que el marco de relaciones laborales se acomode difícilmente a la situación crítica en la que se halla el empleo.

Una aproximación gradual mayor a las disposiciones vigentes en los países de nuestro entorno, con la mirada más puesta de lo que hoy lo está en los desempleados que en los ya ocupados, constituye un camino posible para mejorar la situación española.

EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DEL DESEMPLEO

Un análisis de los problemas del paro y las políticas de empleo en España como el que pretende realizarse en este número de PAPELES, no podía olvidar el enfoque de esos problemas desde una perspectiva estructural, a partir de la cual se han contemplado en otros países. Esa aproximación es la que realiza el trabajo de **Ignacio Santillana del Barrio** («Paro y estructura ocupacional de la población activa»). El enfoque estructural del paro ofrece distintas hipótesis coincidentes en lo fundamental

al diferenciar dos grandes núcleos de sectores productivos: central y periférico. La potencia de recursos financieros, la tecnología avanzada y la estabilidad de la demanda caracterizan al sector central, que ofrece empleos bien remunerados y estables. Por el contrario, los sectores productivos periféricos padecen de caracteres opuestos y ofrecen puestos de trabajo inestables y no bien remunerados. El paro se configura así como una consecuencia del empleo derivado de la estructura productiva existente y un efecto de la composición de la oferta de trabajo respecto de las ocupaciones estables y con futuro. La aplicación de ese enfoque al desempleo español se realiza por **Ignacio Santillana** con un análisis muy agregado sectorialmente (único disponible), y a ese nivel ofrece explicaciones de la debilidad de algunos sectores productivos que atraen por ella más desempleo (las industrias con más ocupación de mano de obra y menos poder de mercado; la construcción, quizás el de más débil posición relativa y ciertas ramas de los servicios). Quizás la excesiva agregación de sectores productivos y el hecho de que la distinción de éstos obedezca a motivaciones diferentes de las que separan sectores centrales y periféricos reste, por ahora, operatividad práctica a este enfoque que apunta —probablemente con acierto— hacia la necesidad de incorporar a las políticas de empleo un tratamiento más selectivo que reestructure aquellos sectores productivos marginales creadores de los peores empleos y causantes de paro.

EL EMPLEO AGRARIO

El análisis y las explicaciones del empleo y el paro discurren con referencia exclusiva —explícita o implícita— a los sectores industrial y de servicios. Los movimientos de la población agraria se sitúan normalmente al margen de estas consideraciones generales, reclamando un estudio propio e independiente.

Esta peculiar situación de la agricultura pedía una consideración particular en este número que se realiza en el artículo de **José María Pérez Blanco** («El retroceso de la población agraria, un proceso pendiente»). El título del trabajo proclama ya su beligerancia, que no es otra que afirmar la necesidad de la caída de la población activa agraria, dados los niveles elevados en los que se sitúa respecto de la población total. En el pasado esa caída se ha correspondido con los aumentos de la población de la industria y los servicios, hoy —dada la distribución por edades de la población agraria y la permisividad del régimen de invalidez del régimen especial agrario— las imposibles salidas de población a otros sectores se han convertido en amortizaciones de puestos de trabajo en el campo, perfectamente asumibles por la propia agricultura.

Contemplar así el empleo de la agricultura parece, en principio, participar de una visión dogmática de la distribución de la población agraria, sancionada por la visión desarrollista del pasado. Por ello, importa disponer de un criterio fundamentado que permita calcular las necesidades actuales de mano de obra en la agricultura y explicar los motivos de la caída de la población agraria. Ese criterio se establece en el trabajo de **Pérez Blanco** en función de un mínimo de renta anual.

A partir de ese criterio se calcula la población activa y se compara con la que consigna la EPA para siete grandes regiones españolas. La población agraria excedente —que mide el subempleo— adquiere valores importantes (en especial para Galicia y Canarias) que conceden su base y fundamento racionales a las salidas actuales y futuras de la población rural.

LA DEMANDA PUBLICA DE EMPLEOS

La creación de empleos por parte del sector público, sus posibilidades y limitaciones, es objeto de estudio en dos artículos de este número de PAPELES, debidos a **Juan Francisco Martín Seco** («Algunas cifras sobre la creación de empleo por parte del sector público») y a **Joaquín Almunia** («Creación de empleo en el sector público»). El propósito de estos dos trabajos es muy diferente. El primero de ellos trata de estimar la creación de empleos por parte del sector público durante la crisis. Estimar, se afirma, pues, por increíble que parezca, no existen cifras precisas al respecto. Las valoraciones que el trabajo ofrece prueban el importante aumento de empleos en el sector público en esos años: 250.000 nuevos puestos de trabajo, con un aumento del 34,8 por 100 del número de funcionarios, con participación creciente del sector de la Seguridad Social. La segunda de esas colaboraciones valora las posibilidades de empleo del sector público y expone al juicio de los lectores los argumentos para defenderla. Dos son las áreas en que puede tratarse de elevar el empleo público: la estatal y la local. En la primera, la creación de puestos de trabajo debería discurrir merced a los aumentos de inversión pública dirigidos al aumento del capital fijo social y financiados a través de tres medidas: la disminución selectiva del gasto público corriente, el aumento de la presión fiscal obtenido de la desaparición de bolsas de fraude y al mantenimiento del déficit público en niveles anuales del 4 al 5 por 100 del PIB. La inversión pública debería discurrir también a nivel local (por transferencia de fondos de la Administración Central) y mediante una reordenación de los actuales sistemas de fomento del empleo. La defensa de estas líneas de actuación se realiza por el autor con conciencia clara de la posible discrepancia ideológica con quienes propugnan el crecimiento del empleo a través de la inversión privada, una opción ésta que es inevitablemente valorativa.

LAS POLITICAS DE REPARTO DEL TRABAJO

La penuria de empleos existente, el crecimiento de la oferta de trabajo y el convencimiento de las dificultades de alterar esta situación a corto plazo al menos, ha planteado la necesidad de considerar las posibilidades de un reparto del empleo existente para mejorar la ocupación. En palabras de un dirigente sindical francés, se trataría de «trabajar menos, para trabajar todos». Varias son las direcciones que puede tomar esta política de reparto de empleo. Dos de entre ellas se destacan como las más importantes: la reducción del tiempo de trabajo y las jubilaciones anticipadas. Al estudio de algunas de las principales cuestiones que plantean estas dos políticas en España se dedican tres trabajos en este número de PAPELES.

Dos de ellos examinan la reducción de la jornada de trabajo desde ángulos y opiniones muy diferentes; **José María Zufiaur** expone —desde una perspectiva sindical— el tema con la pretensión de introducirlo en las discusiones españolas y dotarle de la densidad de estudios y análisis de que dispone ya en otros países. **Salvador García-Atance** considera la medida como alternativa a corto plazo de la política de empleo y descarta su conveniencia sobre la base de las características que configuran el paro en España y la situación de las empresas.

El tercero de los trabajos —escrito por **José Ramón Lorente**— se refiere a la política de jubilaciones anticipadas, la alternativa para repartir el trabajo quizás utilizada con mayor profusión en las distintas economías nacionales. El trabajo analiza la política española al respecto comparándola con la seguida en otros países occidentales, tratando de estimar su coste, base fundamental para el autor a la hora de decidir sobre su conveniencia. Los resultados de sus estimaciones arrojan un coste elevado: más de 850.000 pesetas por ocupación de cada parado, cifra que ha de valorarse teniendo en cuenta que incurriendo en la misma no se crean **nuevos** empleos. En cualquier caso, lo que la política de jubilaciones anticipadas debería considerar son **todas** las alternativas existentes y su **coste posible** para tomar decisiones eficientes.

UNA VALORACION DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA

El artículo de **Jesús Barroso Barrero** («Programas de fomento del empleo en España») estudia el contenido y trata de valorar los resultados de los distintos programas elaborados en nuestro país durante los últimos años para estimular el empleo. El juicio del autor no es favorable a esas políticas que, cuando han resultado eficientes por beneficiar la ocupación de ciertos núcleos de trabajadores, lo han hecho a costa de otros (jóvenes y perceptores del subsidio de desempleo beneficiados respecto de trabajadores largamente desempleados o mujeres con responsabilidades familiares). Por otra parte, las ventajas de esos programas deben apuntarse al hecho de que autorizaban contrataciones impedidas por normas generales (contrataciones temporales), flexibilizando el mercado de trabajo. Esas dos observaciones llevan a la conclusión de flexibilizar las relaciones laborales para mejorar el empleo, y reservar las políticas específicas para proteger a sectores o colectivos muy concretos, que cuenten con motivaciones suficientes.

ADECUACION ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO

El aumento del empleo puede intentarse mejorando la adecuación oferta-demanda a corto y a largo plazo. A corto plazo una vía posible la ofrece la mejora de la transparencia y la operatividad del mercado de trabajo. A largo plazo, la política educativa puede ofrecer oportunidades importantes.

La primera de esas dos alternativas de la política de empleo se estudia en el artículo de **Felipe Sáez Fernández.** La potenciación de los Servicios Oficiales de Empleo parece constituir —a la vista de la experiencia acumulada en distintos países— una alternativa válida. Sin embargo, su descrédito en España obliga a mejorar su organización y aumentar

sus medios. Por otra parte, la función de los servicios debería ampliarse a las labores de orientación y formación de los trabajadores para facilitar su inserción en el mundo de las empresas.

EDUCACION Y EMPLEO: DOS ANALISIS

El paro y las dificultades de empleo traídos por la crisis y, en particular, el dominio del paro joven, ha dado fundamento en las distintas sociedades a un tópico fácil y muy extendido: responsabilizar al sistema educativo de tal estado de cosas y pedir su reforma para proveer a la población escolar de los conocimientos y habilidades que permitan su empleo en los mercados de trabajo. El tópico de la reforma educativa informada por las necesidades del empleo se discute en dos artículos incluidos en este número de PAPELES: el de **Javier Díaz Malledo,** que toma como referencia la llamada Formación Profesional, y el de **Víctor Pérez Díaz,** que analiza sus perspectivas en la Enseñanza Universitaria.

El trabajo de **Javier Díaz Malledo** constituye una defensa —fuera de la moda al uso en España— de la educación comprehensiva de los estudios primarios y secundarios y una denuncia abierta y comprometida de los peligros de la potenciación de la llamada Formación Profesional en los estudios secundarios.

La fuerza de la idea de profesionalizar los estudios secundarios encuentra en el creciente paro juvenil y en las dificultades de empleo un apoyo aparente indudable al atribuir esa situación a la falta de un bagaje de conocimientos útiles de la población «más prácticos» para facilitar su inserción en el mundo del trabajo. Los conocimientos adquiridos en el proceso educativo se separan así en dos grandes grupos: los generales (o académicos) y los profesionales (o prácticos). El acento puesto sobre los primeros y la falta de unos detallados planes de estudios de Formación Profesional que «desarrollen» —cuanto más mejor— y dignifiquen los conocimientos prácticos, explicarían gran parte de la crisis de empleos en la actualidad y acentuarían la irracionalidad y falta de realismo de las preferencias de la sociedad por la «formación académica» frente a la práctica Formación Profesional. Ese enfoque apunta ya el camino que debería seguir para algunos la reforma educativa: convertir a la Formación Profesional de los estudios secundarios en la panacea para resolver los males del desempleo y convencer al público de su conveniencia y necesidad.

Es de este enfoque del que disiente y al que critica el trabajo de **Díaz Malledo,** apoyando su argumentación en la excelente literatura que ha ido floreciendo en los últimos años en torno al apasionante tema de la economía de la educación. En realidad, el punto de partida de ese enfoque crítico se halla en la negativa de las premisas sobre las que se construye la defensa de la intensificación de los estudios de Formación Profesional: la antítesis entre educación general y profesional (que **Mark Blaug** denomina «el abuelo de todos los errores sobre la educación») y la idea de que es posible diferenciar los distintos puestos de trabajo con una determinación precisa de las habilidades necesarias

para desempeñarlos. Ambas creencias son equivocadas: la función económica de la educación no consiste sólo en proporcionar a los estudiantes datos, conceptos y destreza manual, sino, sobre todo, lo que **Blaug** llama **rasgos efectivos de comportamiento** (rasgos adquiridos por el proceso de enseñanza: responsabilidad, disciplina, comunicación y otros hábitos de trabajo). Por otra parte, los puestos de trabajo tienen un diseño variable y no cabe codificar rígidamente los conocimientos para desempeñarlos. Las experiencias de una Formación Profesional muy detallada, separada de la enseñanza secundaria, prueban que no se resuelve con ella las dificultades de empleo, que los beneficios educativos son escasos y su coste elevado.

Por otro lado, la discriminación social a que conducen los estudios de Formación Profesional parece reconocerse con generalidad (máxime si, como ocurre en España para el primer grado, su población se integra por quienes fracasan en los estudios de EGB).

Las desventajas en el terreno estrictamente educativo de esta posible reforma residen especialmente en dificultar el carácter flexible de la educación que posibilita el acceso a un conjunto general de saberes, tan necesario en un tiempo como el nuestro que reclama, no ya como virtud, sino como necesidad educativa, la versatilidad laboral.

Tras detenerse en la exposición de las razones que no hacen irracional la generalizada búsqueda por la sociedad de niveles de educación posterior, el trabajo de **Díaz Malledo** concluye ofreciendo las cuatro grandes líneas que deberían inspirar una reforma educativa que tratase de colocar en su lugar debido a los estudios de Formación Profesional. Esas líneas postulan:

1.º Extender la enseñanza común sobre materias generales y retrasar la preparación profesional (defensa de la educación comprehensiva al modo sueco o británico).

2.º Integrar las enseñanzas primaria-secundaria en sus distintas alternativas (similitud de programas de estudio, distintas ramas, equiparación formal de títulos, proximidad física de los alumnados).

3.º Disminución del número de especialidades profesionales.

4.º Aproximar la educación profesional a las empresas y al desempeño con ellas de los puestos de trabajo.

Creemos que en esas cuatro direcciones expuestas por **Díaz Malledo** habría de buscar su contenido la reforma educativa de los estudios de Formación Profesional en España, que hoy atraviesan una larga, reconocida y no resuelta crisis.

El trabajo de **Víctor Pérez Díaz** sobre «Universidad y Empleo» constituye un intento en favor de activar y articular un debate público sobre la Universidad en general y sobre su objetivo profesional en particular.

Ese debate debe diferenciar dos escenarios: el largo plazo y las tendencias actuales. El escenario a largo plazo discutiría la opción de un sistema universitario desligado del sistema ocupacional, con unos con-

tenidos educativos que excederían a los requerimientos de los puestos de trabajo. La educación superior no obtendría las rentas diferenciales que hoy percibe y ello reduciría la obsesión social por el título y la demanda social de educación. Ese escenario a largo plazo se opone radicalmente al que hoy existe, en el que el título es la llave de la promoción social y económica. Esta situación genera tres consecuencias: hipertrofia el sistema educativo superior, desarrolla estrategias corporativas para controlar los puestos de trabajo y rompe arbitrariamente el mercado de trabajo, sustituyendo la competencia probada por el título universitario formal. Romper con esa situación actual, teniendo en cuenta las exigencias económicas y financieras impuestas por la crisis, deberían constituir los condicionantes del proceso reformador de la Enseñanza Universitaria a plazo medio. A partir de esa doble condición, las actuaciones necesarias deberían discurrir en tres direcciones diferentes:

* Evaluar los mercados sectoriales y profesionales de trabajo para formular por Universidades y Facultades programas de actividades y demandas de recursos (hoy se sabe muy poco del **quantum** deseable de educación superior: hay que captar y precisar información).
* Debe conocerse, con más precisión que hoy, la oferta de títulos efectivos (la titulación ficticia existe y es increíblemente importante); por otra parte, resulta necesario controlar el gasto en educación, que deberá responder a criterios de economicidad y control de su cantidad global (presionada hoy despilfarradoramente por intereses corporativos, burocráticos y políticos).
* Máxima atención a la calidad de la enseñanza (mejora de contenidos educativos profesionales y mejora de las capacidades genéricas por las que debe entenderse una suma de capacidades de razonamiento, comunicación, actuación, adaptación e innovación facilitada por la formación y los títulos universitarios).

Las dificultades para conseguir ese debate y los términos de su contenido se exponen en el artículo de **Víctor Pérez Díaz** a través de una argumentación construida sólidamente, merecedora de una atenta consideración de nuestros lectores.

LA POLITICA DE EMPLEO EN ESPAÑA: OPINIONES DE LA ADMINISTRACION Y DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES

PAPELES DE ECONOMÍA ha hecho una serie de siete preguntas a responsables de la negociación entre la Administración y las organizaciones empresariales y sindicales que abocó al Acuerdo Nacional de Empleo: concretamente a **Juan Antonio García Díez,** Ministro de Economía; **Jesús Sancho Rof,** Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; **Arturo Gil,** representante de la CEOE; **Nicolás Sartorius,** representante de Comisiones Obreras, y **José María Zufiaur,** representante de UGT. Sus respuestas dibujan un amplio campo de convergencia e interesantes zonas de debate, en torno a varios puntos.

Ante todo, es de observar cómo todas las partes se felicitan por haber firmado el ANE. Lo consideran un paso importante para la solución

del problema del paro, y de la crisis económica en general. Consideran, incluso, que la influencia del ANE desbordará o/y debe desbordar el marco temporal de 1981-82. En este punto queda en el aire el porqué de la limitación temporal del Acuerdo: ¿prudencia, para ver cómo funciona a lo largo de este tiempo?; ¿prudencia, ante la dificultad de prever las oscilaciones de la economía mundial?; ¿prudencia, en un tiempo de aproximación gradual hacia el período electoral?

Subrayan también todos un resultado central del Acuerdo: la moderación salarial y, en general, la moderación de costes de trabajo, y el mejor clima de relaciones industriales. El representante de UGT recuerda que el ANE viene en la trayectoria del AMI: que refuerza, por lo tanto, una pauta de negociación y acuerdo anterior. Nos sitúa entre países del norte de Europa, donde alguna forma de concertación entre gobierno, empresarios y sindicalistas parece habitual. Todo ello debe contribuir, esperan todos, a estimular la inversión, en primer término la inversión privada.

Resulta importante acentuar dos condiciones sobre las que ha de estar basada la política de empleo en España y que se reconocen por el ANE. La primera es la necesidad de una política **pactada** para abordar los problemas del empleo. No es posible definir una política de empleo que olvide esta necesidad de la negociación y el pacto sentida en todas las sociedades democráticas. La segunda condición de la política de empleo es la impuesta por el **tiempo** al que se refieran las medidas acordadas.

Antes se ha indicado que quienes participaron en el ANE parecían convencidos de la necesidad de ampliar el margen de esos acuerdos. Esta necesidad tiene tras de sí motivos económicos fundamentales que importa destacar. La aceptación por todos los firmantes del ANE de que la moderación salarial constituye una de sus medidas básicas, como efectivamente así sucede, fuerza para lograr el mayor empleo que se pueda derivar de ese sacrificio de la clase trabajadora a su extensión en el tiempo. El plazo de las medidas que definen la política de empleo es vital por dos razones. La primera, porque la respuesta a corto plazo del empleo a la reducción de salarios reales será muy limitada, como prueba la experiencia en todos los países (elasticidad baja del empleo a los salarios a corto plazo). Quiere decir esto que los pactos a **corto plazo** no incrementarán sustancialmente la ocupación a pesar del sacrificio que comportan. En cambio, todos los estudios disponibles demuestran que las respuestas a **medio plazo** del empleo ante las reducciones de salarios reales son muy importantes. En consecuencia, el plazo de los acuerdos deberá ser dilatado para que éstos sean eficientes. Por otra parte, la creación de empleos duraderos en una sociedad depende vitalmente de la inversión privada y ésta necesita plazo para que los cambios en los datos que pueden incorporar los acuerdos den base a sus decisiones. Cambios de valores económicos (como los salarios o los incentivos a la inversión) a **corto plazo** no producirán efectos en la inversión privada que contempla —para la adopción de sus decisiones— horizontes forzosamente más dilatados.

Estas observaciones recomiendan la extensión a un horizonte temporal más dilatado del año y medio para los acuerdos sobre el empleo, que debería constituir el paso siguiente si se desea un tratamiento eficiente de este grave problema de la sociedad española.

Por otra parte, hay que destacar que la inversión pública debe jugar, con independencia de cualquier ideología, un papel en la política de empleo. De hecho, este papel se acepta por todos los intérpretes del ANE. Casi todas las respuestas que incluimos en este número de PAPELES DE ECONOMÍA destacan la conexión de la moderación salarial con el compromiso por parte de la Administración por impulsar la inversión pública —a través de un plan trienal—, y con la intervención, presumiblemente eficiente, de un comité de inversión pública y de una comisión de seguimiento y control del ANE.

Sobre cuánta inversión pública sea deseable, las opiniones divergen. La Administración habla tentativamente de una cifra superior a 800.000 millones. Los empresarios insisten en no superar una cifra de 825.000-850.000 millones. Alguno de los sindicalistas apunta cifras de un billón. El tema queda en el aire, y quizás a reserva de una discusión general del conjunto del gasto público para 1981 —donde se debería incluir también, justamente, un tema omitido en todos estos comentarios, a saber, el coste presupuestario de la puesta en práctica del propio Acuerdo Nacional de Empleo.

¿Será suficiente para la reactivación de la economía esta moderación de los costes de trabajo y estos compromisos por parte de la Administración? Sobre esto se observan en las respuestas ciertas reticencias. No en las respuestas de los Ministros, optimistas y escuetas, donde se contempla una probable mejora del tono general de la economía mundial para 1982, y una política monetaria moderadamente expansiva.

Las respuestas de empresarios y sindicalistas parecen más reservadas. Las reservas son a veces de signo opuesto: tal ocurre a propósito del volumen del gasto público, ya aludido. En un punto, sin embargo, las reservas convergen. Unos y otros muestran notable preocupación por los costes financieros, que condicionan la recuperación de las inversiones privadas.

Pese a todas sus limitaciones, el ANE constituye un pacto importante y quizás la mejor alternativa disponible dados los condicionantes políticos del momento. Pero sería conveniente que, cuando el país despeje de su horizonte el proceso electoral, la política de empleo reciba la atención de todos los intérpretes del proceso económico, el talante negociador demostrado por los mismos en el corriente año y el plazo del que necesita la efectividad de las medidas contenidas en el ANE 81 (moderación salarial, proyectos de inversión pública, reanimación de la inversión privada).

Es evidente que la opinión de la Administración, y de los representantes empresariales y sindicales, a pesar de sus divergencias, está expresando un acto de confianza importante en un tipo de economía mixta donde el mercado ocupa la posición fundamental, si bien se asigna a la intervención pública un papel crucial como posible estímulo y catalizador de actividades y de acuerdos. Al menos en principio todos los argumentos se hacen en torno a saber si la inversión privada tiene o no tiene el marco apropiado, porque de tenerlo nada excusaría su debilidad. Incluso el gasto público es discutido, en principio, en estos términos.

LAS ACTITUDES DE LA POBLACION ESPAÑOLA ANTE EL PROBLEMA DEL EMPLEO

Estos argumentos expresan la opinión razonada de líderes políticos y profesionales, pero se encuentran a distancia considerable del sentir general de la población española, tal como se muestra en sus respuestas a una encuesta sobre este particular, que PAPELES DE ECONOMÍA presenta a continuación. En efecto, una parte de la Encuesta sobre el Empleo FIES-79 contenía un amplio cuestionario dedicado a recoger las actitudes y opiniones de los cabezas de familia ante el problema del paro. Los resultados han sido analizados por el **Departamento de Investigaciones Sociales de la Fundación FIES.**

Pues bien, lo que las respuestas muestran es una población que no parece haber entendido los datos fundamentales de la situación económica del país. Para empezar, es una población dispuesta a ampliar su tiempo de dedicación a un trabajo remunerado en un momento en que los recursos de empleo del país disminuyen progresivamente. Los trabajos disponibles desde mediados de los setenta son cada vez menores, pero la orientación de la población a aumentar su tiempo de trabajo parece incorporar la inercia desarrollista de los cincuenta, sesenta o primeros setenta.

A la hora de explicar las causas de la situación y del problema de empleo y paro actual, el razonamiento de esta población no se orienta hacia una discusión del marco óptimo para la inversión privada, ni del papel de estímulo y catalizador de la inversión pública, dada la crisis económica general. Se orienta más bien hacia una imputación de responsabilidad, ante todo a la clase política, y en segundo término a la clase empresarial o capitalista. Esta imputación implica lógicamente, dada la gravedad de los hechos, dosis importantes de desconfianza. Pero, y a pesar de desconfianza semejante, la imputación se dobla de una apelación bastante amplia al intervencionismo gubernamental en materia de operaciones financieras, realización de obras públicas, ayudas y subsidios a empresas.

No sólo esto, sino que el sentir general de la población es favorable a un importante intervencionismo gubernamental en el mercado de trabajo. Y ese intervencionismo se orienta sobre todo hacia la erección de barreras contra el empleo de las gentes de mayor edad, mujeres casadas e inmigrantes, y sólo en segundo término hacia medidas que flexibilicen el mercado de trabajo (trabajos a tiempo parcial, por ejemplo). En definitiva, se trata de una población cuyo horizonte de percepción parece pequeño y localista, y a la que el temor de la crisis

o de las dificultades parece impulsar a mirar no adelante, sino atrás: hacia la economía rígida, intervenida y cuasi corporativa del larguísimo pasado del capitalismo español.

LA ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La habitual sección de problemas económicos en las Comunidades Autónomas dedica el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a Murcia. El trabajo de **Juan de Dios García Martínez, Emiliano Sanz Cañada** y **Roque Rodolfo Caggiano Quagliano,** señala los rasgos básicos de la economía murciana, combina el análisis de la población, con la descripción de las diversas comarcas en la región y la exposición de sus principales problemas. Para concluir, el trabajo establece un balance que resume tanto los factores que limitan el desarrollo de Murcia como los que ofrecen el mejor apoyo para una estrategia de cara a una futura incorporación al Mercado Común.

Junto a este estudio se ha reunido y resumido un conjunto de opiniones en profundidad de diversas personalidades, sobre los problemas y soluciones de la región donde viven. Su valoración sobre la situación de la economía provincial no difiere del planteamiento general recogido en el primer trabajo y ambos señalan con claridad los hechos que pueden tener mayor transcendencia para Murcia. Por otra parte, los rasgos fundamentales de la economía provincial que el artículo y la encuesta descubren son los siguientes:

* La diversidad de las circunstancias económicas de las distintas comarcas de la provincia.
* El destacado papel del sector Primario. La agricultura es **comparativamente** el sector más importante del producto interior provincial. Mientras que el sector Industrial aparece con una participación algo menor en Murcia que en el resto de España, y el sector Servicios muestra una decidida diferencia negativa en relación a la media nacional.
* Huerta y agua son términos estrechamente relacionados en Murcia. La escasa oferta del agua constituye una de las principales limitaciones para el aumento de la huerta, porque ni la completa explotación de la cuenca del Segura, ni de los recursos subterráneos alcanza a satisfacer una demanda creciente de la agricultura, la industria y el turismo. Por ello la aportación de agua del Trasvase Tajo-Segura constituye una cuestión prioritaria para Murcia, aunque la existencia de intereses de otras regiones haga que este tema requiera un profundo estudio de todas sus implicaciones.
* Por el grado de apertura de la economía murciana, que es muy alto del lado de sus relaciones con otros países y de su dependencia con el resto de España, como por su situación geográfica periférica, la política de transportes es destacado motivo de preocupación y justifica que Murcia reclame a la Administración un aumento de la inversión de infraestructura para movilizar su riqueza provincial.

* La industria se polariza entre la pequeña empresa, con los problemas propios de su dimensión y escaso desarrollo tecnológico, y la gran empresa que se ubica en el valle de Escombreras, favorecida por las ventajas del puerto de Cartagena, el establecimiento de la refinería de ENPETROL, las posibilidades mineras de la zona y una acción puntual (Empresa Nacional Bazán) de la empresa pública. Existe un evidente desequilibrio industrial a favor de la química básica, base de la gran empresa de Murcia, y del sector de la alimentación, por el peso de las conservas en torno a la capital, la chacinería de Lorca y los vinos y alcoholes de Yecla-Jumilla; en un segundo plano se sitúa el mueble de Yecla. La representación de los demás sectores industriales se encuentra muy por debajo de la media nacional.

La capacidad de Murcia para aumentar sus ingresos turísticos es grande, por su situación geográfica y su clima. En contra tiene la relativa dificultad de las comunicaciones hasta los centros turísticos y una deficiente estructura de las empresas, circunstancias que sólo se superan en el complejo de La Manga del Mar Menor. El fomento turístico interior y la planificación de las zonas constituyen tareas ineludibles para el fomento de este sector.

EL ESTANCAMIENTO CON INFLACION: UN ESTUDIO DE GARDNER ACKLEY

La colaboración especial de este número de PAPELES pertenece a **Gardner Ackley,** un maestro de economía que conocen bien los economistas profesionales en España. Su difundido manual de Macroeconomía, utilizado extensamente en nuestras Universidades, su labor de asesoramiento económico de la presidencia de Estados Unidos y su actual presidencia de la «American Economic Association» han dado popularidad a sus opiniones y a su personalidad. El tema sobre el que escribe en PAPELES es ese gran mal de nuestro tiempo, que los anglosajones llaman «stagflation», y para el que el profesor **Manuel Sigüenza** propone su traducción por el término «inflaparo». Las causas que determinan la simultaneidad —en otro tiempo impensable— de estos males de la inflación y el paro, la valoración crítica de las explicaciones ofrecidas a esa coincidencia por los economistas y la recomendación de las políticas posibles para tratarla constituyen los temas que **Ackley** expone con su eficiente facilidad pedagógica habitual, que estamos seguros captará el interés de nuestros lectores.