

Introducción Editorial

EL PARO MASIVO, PRIMER PROBLEMA NACIONAL

QUE el paro constituye el primer problema español es una triste y aceptada evidencia difícil de negar. La avalan abrumadoramente los hechos y las opiniones. Los hechos, ya que nuestros registros de paro apuntan hacia una tasa de desempleo sobre la población activa situada en el entorno del 21/22 por 100, una cifra que la economía española jamás había alcanzado en su historia económica reciente y que duplica a la registrada en los países de la OCDE. Una cifra del tal entidad conforma las opiniones existentes en la sociedad española, como revelan clamorosamente las encuestas de opinión. Las familias españolas a las que, periódicamente y desde 1976, la Fundación FIES ha consultado para conocer las valoraciones de los problemas que se les plantean, destacan al paro como su primera y principal preocupación. Dos índices de la encuesta efectuada a finales de 1985 mostraban elocuentemente esta prioridad concedida al paro: desde 1976 hasta 1985 el índice de importancia atribuida al desempleo se había quintuplicado, y en diciembre de 1985 el índice de percepción de desempleo le convertía en un problema social de primera magnitud, situándose en el valor de 111, mientras en 1977 el índice era tan sólo de 32.

LOS MOTIVOS PARA UN ESTUDIO DEL DESEMPLEO

Son esas dimensiones del desempleo las que conceden a su análisis una primera motivación de la que carece el estudio de otros problemas económicos. Con el paro de hoy sucede algo que es común a todos los fenómenos económicos y sociales: que cuando su cuantía sobrepasa los límites habituales, la propia cantidad los convierte en problemas cualitativamente diferentes y más graves. Y las dimensiones actuales del desempleo no cabe duda que han hecho del mismo un mal cualitativamente distinto del paro que habíamos sufrido antes de la crisis actual. Pero es que, además, el desempleo —cualesquiera que sean sus dimensiones— plantea unos problemas humanos, sociales y políticos que no pueden ignorarse. Como ha afirmado **Edmond Malinvaud**: «El trabajo es necesario para la dignidad del ser humano. Para una notable proporción de quienes sufren por falta de empleo, el paro es, además, sinónimo de pobreza. Por su concentración entre los jóvenes y las minorías, el paro constituye una causa adicional de división social y de agudo conflicto dentro de nuestras ciudades». Es ésta una opinión ampliamente compartida por los economistas de ayer y de hoy. Sería fácil aducir múltiples textos que ratifican ese juicio que han hecho suyo la mayoría de los ciudadanos de nuestro tiempo.

Sin embargo, esa opinión negativa sobre el desempleo ha ido perdiendo —en la medida en que nos adentrábamos en la crisis actual— la fuerza con que contaba en el pasado —en los años de la segunda posguerra mundial y en la década de los cincuenta—, un tiempo que consagró al pleno empleo como objetivo prioritario de la política económica. Hoy se advierte, tanto en la literatura procedente del mundo académico como en la popular de los medios de comunicación, un intento de disminuir la importancia del paro como expresión de la debilidad de una economía y como factor determinante de la pobreza de la población parada. Tres argumentos se han utilizado para relativizar la importancia actual del desempleo: 1.º) La generalización de los subsidios de desempleo y los pagos de transferencia de la Seguridad Social, que sostienen los ingresos familiares, impidiendo su caída por debajo de ciertos niveles de pobreza. A ese mismo fin colaboran otras tendencias vigentes en la obtención de ingresos familiares: el trabajo de la mujer casada (que se intensifica en tiempo de crisis) y el trabajo de otros miembros de la familia —duradero u ocasional— pero que, en cualquier caso, fortalece la resistencia de la unidad familiar frente al posible desempleo de la persona principal o jefe de la familia. 2.º) Parte del desempleo actual es voluntario, como lo prueba la existencia de ocupaciones a las que se renuncia por algunos trabajadores por distintos motivos: calidad/dureza del trabajo demandado (que se cubre por trabajadores inmigrados); espera de encontrar trabajos mejores (menos precarios, más estables, mejor retribuidos) que aquellos para los que se les solicita. 3.º) El paro ha crecido en los años de crisis, pero las economías se han desarrollado. Por lo tanto, el paro —se afirma— no refleja ya la debilidad de la economía que lo registra, sino más bien el desplazamiento de la población activa del país hacia sectores y grupos con altas tasas de desempleo. El hecho de que las economías nacionales puedan prosperar y desarrollarse al tiempo que registran tasas elevadas de paro hace que las viejas políticas que definían como objetivo indiscutible de prosperidad el pleno empleo deban revisarse para contabilizar este hecho.

Esos argumentos son obviamente discutibles, pero, aun aceptando sus observaciones, éstas no harían otra cosa que cambiar la significación del desempleo en las economías actuales —en la medida en que se cumplan en los distintos países—, pero lo que de ninguna manera esas observaciones pueden hacer es olvidar los elevados costes del desempleo en la actualidad, y esos costes justifican que el paro sea motivo de preocupación profunda para las sociedades que lo padecen. En efecto, los costes del desempleo se ordenan en los análisis disponibles del mismo en cinco grandes epígrafes:

- **Costes monetarios:** El trabajador parado padece, en primer lugar, costes monetarios (la pérdida de ingresos derivada de su situación). Los costes monetarios varían según distintas circunstancias, la más importante de las cuales es la protección y duración del desempleo. Ahora bien, por eficiente que sea el seguro de desempleo es muy difícil, si no imposible, que reconstruya los ingresos del trabajador antes de estar parado. Los cálculos efectuados en distintos países indican que los costes mo-

netarios que debe soportar el trabajador parado son considerables, en particular para los trabajadores mejor pagados y con paro de larga duración.

- **Costes no monetarios:** El paro ocasiona costes psicológicos y reales que afectan a la salud del trabajador que lo sufre. Es evidente que la mayoría de los parados de hoy no padece las privaciones de los parados de ayer, pero también lo es que los costes reales del desempleo siguen existiendo. El paro de larga duración, característico de la crisis actual, produce un conjunto de consecuencias no monetarias que han recibido la atención de los investigadores en distintos países. Quizás la mejor investigación llevada a cabo sobre las consecuencias psicológicas del paro sea la realizada por **M. Jahoda**, quien sitúa como premisa de esa situación la desmoralización y la pérdida de la estimación personal del trabajador en paro. A esa premisa se añaden los efectos que **Jahoda** considera fundamentales y que se derivan de la pérdida del empleo, que es el que impone un ritmo y sentido a la vida del trabajador, le ofrece experiencias compartidas más allá de las inmediatas de su familia y le confiere en la sociedad su identidad personal y su «status». La situación de aislamiento social del trabajador parado, su sentido de inutilidad en una civilización que adora lo útil, constituye un coste difícil de ignorar y con efectos psicológicos que sólo pueden despreciar quienes no los padecen. Los efectos del desempleo no monetarios se prolongan sobre la salud física de los trabajadores parados y sus familias, efectos que, aunque amortiguados hoy por las prestaciones de la Seguridad Social, siguen acusándose en las distintas economías nacionales.

- **Costes de la Hacienda Pública:** Engloban el valor de los subsidios de desempleo netos de impuestos, hoy muy elevados en la mayoría de los países.

- **Pérdidas de producción o costes macroeconómicos:** Recogen las diferencias de producción según que los trabajadores se hallen en paro u ocupados. Las estimaciones de ese valor varían, pero en todos los países en que ese cálculo se ha efectuado alcanza unos niveles considerables. Pérdida a la que debería añadirse el coste del alargamiento del desempleo y de la impenetrabilidad hacia el empleo de la juventud, tan característicos del paro actual. Ambos generan hábitos y actitudes que disminuyen la utilidad del capital humano, «oxidando» sus conocimientos y su capacidad para el trabajo, todo lo cual se hará efectivo al complicar la ocupación de esos trabajadores y al disminuir su productividad en el futuro y posible empleo.

- **Costes sociales:** Epígrafe bajo el que se contabilizan las pérdidas económicas consignadas en el concepto anterior y otros costes no económicos del paro, que no por resultar difíciles de estimar deben dejarse de contabilizar. Los efectos del desempleo sobre la salud, la paz civil y la seguridad ciudadana se han comprobado en distintas investigaciones, que revelan su indiscutible importancia, ratificando la experiencia diaria y la creencia general existente en las sociedades actuales en esas consecuencias del desempleo.

• **Costes políticos:** Altas tasas de desempleo se han manifestado asociadas con la función de popularidad del Gobierno. Por otra parte, cuando el desempleo alcanza las dimensiones con las que hoy cuenta, se convierte en un problema que afecta a la legitimación del sistema económico, y a la propia convivencia y cooperación económica internacionales. Las fases históricas de paro masivo han sido siempre etapas de conflicto social y de limitación económica, que abren diariamente la peligrosa puerta de las decisiones de la sociedad a políticas nacionalistas de «sálvese quien pueda» y al resurgir del proteccionismo empobrecedor.

Es el reconocimiento de estos costes del paro —pese a todas las relativizaciones que de los mismos puedan hacerse— el que motiva su análisis. Y a esos argumentos se acogió, para su justificación, la elaboración del número 8 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA —hoy totalmente agotado— dedicado al estudio del desempleo en España y de las políticas frente al paro. Desde entonces a hoy el problema del paro, lejos de resolverse, ha continuado agravándose dramáticamente en nuestra sociedad. Y lo que es peor, las actitudes frente al problema del desempleo han cambiado. Frente al optimismo voluntarista de ayer (¿es posible crear 800.000 puestos de trabajo!) hoy nadie se atreve a prometer nada en el terreno del empleo. Las actitudes sobre el desempleo parecen dominadas hoy por el fatalismo y la complacencia. Como ha afirmado recientemente un premio Nobel de Economía, **James Tobin** —en un trabajo que publica este número de PAPELES—: «La actitud imperante de gobernantes y gobernados sobre el desempleo parece inspirada por un desaliento cuyo lema sería que en materia de desocupación no es gran cosa lo que se puede hacer y no hay que hacer gran cosa». La resignación frente al que parece ser el problema intratable del desempleo se ha apoderado de muchas sociedades europeas y es claramente perceptible en la nuestra. El lector puede comprobar —a través de los resultados de la encuesta realizada por la Fundación FIES en diciembre de 1985, y cuyas principales conclusiones se resumen en el artículo de **Francisco Alvira** y **José García López**— que las familias preguntadas estaban convencidas de la continuidad del desempleo en nuestro país, en un índice afirmado desde hace meses en el nivel 140, demostrativo de la creencia mayoritaria de la población de que el paro seguirá creciendo en el futuro.

Secundar esta actitud de profundo pesimismo nos hubiera llevado a no volver sobre los problemas del desempleo, alegando como justificación que lo que razonablemente podía decirse sobre su planteamiento y posibles soluciones estaba ya dicho hace cinco años en las páginas de PAPELES y que, si los registros de empleo no han mejorado y los de paro han empeorado en el límite alarmante en que lo han hecho, ello es una consecuencia de que la política económica no ha estado dispuesta a exigir, ni la sociedad española a conceder, los costes y sacrificios que demanda una mejora de la ocupación. Es importante acentuar la gran verdad que encierra esta última afirmación. Verdad ayer —en 1981— y verdad hoy, en 1986. Porque, en efecto, si algo es seguro, es que la crea-

cion de empleos no es en nuestro tiempo una política gratuita. Reclama reformas costosas y perseverantes de muy difícil aceptación por la sociedad que debe realizarlas y por los políticos que deben tener el valor y la honestidad para proponerlas. Se trata de las reformas de los mercados de trabajo y de la Seguridad Social, las tendentes a conseguir una mayor flexibilidad de la economía, las dirigidas a modernizar y a mejorar **de hecho** —y no sobre el papel— la **calidad** de la educación de los españoles. Todas esas medidas y la argumentación con la que se defendían en los trabajos publicados en el número 8 de PAPELES siguen teniendo valor actual y, desgraciadamente, en la mayoría de ellas, **valor pendiente**, porque la política económica española no se ha decidido a aplicarlas. La falta de una política económica eficiente, capaz de dar las difíciles y perseverantes respuestas que reclama el paro que padecemos, no ha hecho otra cosa que extender sus dimensiones en nuestra sociedad.

Sin embargo, el paso del tiempo no nos ha dejado sólo con las desconsoladoras cifras de empleo y paro que hoy padecemos. Algo puede aprenderse de esa experiencia con el desempleo, tan duramente vivida por la sociedad española. De una parte, esa experiencia ha ido probando elocuentemente, año a año, el fracaso de algunas políticas de empleo (por ejemplo, las políticas de reparto del empleo) a las que antes se fiaba todo y que hoy no defienden ni siquiera quienes las propugnaban radicalmente ayer. Por otra parte, esa experiencia ha ido ampliando el campo para analizar el desempleo, sus motivaciones y sus efectos, mientras la gravedad y persistencia del paro atraía una atención creciente de parte de los economistas. Así, se han multiplicado los análisis disponibles del desempleo que presentan en sus conclusiones coincidencias merecedoras de un conocimiento general y de una atenta aplicación social y política en un país que, como el nuestro, no ha hecho otra cosa que destruir empleos y crear paro a lo largo de los últimos cinco años.

Quienes editamos PAPELES hemos creído que los niveles del desempleo han alcanzado un punto tal que la pasiva resignación frente a los mismos no parecía una actitud responsable, como tampoco lo era negarnos a escuchar las lecciones que nos dan los años de nuestra triste experiencia vivida con un empleo menguante y un paro creciente. Y es con ese preocupado propósito de aprendizaje como se ha elaborado este número de PAPELES.

Las colaboraciones que contiene se articulan, como el índice expresa, en tres grandes núcleos: medida y descripción del desempleo, análisis del desempleo y políticas de empleo. Referir el propósito y destacar las principales conclusiones alcanzadas por nuestros colaboradores en esas tres partes de la revista constituirá el propósito de lo que resta de esta introducción editorial.

**MEDIDA Y
DESCRIPCION
DEL EMPLEO
Y DESEMPLEO
EN ESPAÑA**

Como es bien sabido, son dos las posibles aproximaciones utilizadas para estimar estadísticamente el desempleo: partir de los registros administrativos y acudir a las encuestas de población. En ambas aproximaciones el paro se estima como una variable que los economistas denominan una variable «stock»: las estadísticas nos dicen los parados existentes en un día *d* inscritos en los registros (quienes carecen de empleo y están inmediatamente disponibles para el trabajo) o los que se confiesan parados en la encuesta (no tienen trabajo a pesar de haberlo buscado activamente). La cuantía de esa variable «stock» —las «existencias» de población parada— es la que la información estadística nos da. Es evidente que la «existencias» de paro en un momento dado tienen distintos elementos componentes (jóvenes que acuden por vez primera al mercado de trabajo, mujeres que deciden trabajar, personas que han perdido sus empleos, etc.). Esos elementos componentes constituyen los flujos que alimentan las existencias. Flujos cambiantes con el tiempo, de forma que una misma cifra de paro registrada en dos momentos distintos de tiempo puede tener flujos componentes muy diferentes. Lo mismo sucede con las otras variables básicas de la población respecto al trabajo. Es decir, con el empleo y la población inactiva: se conocen en cada momento —por registros o por encuestas— sus «existencias» (es decir, su cuantía), pero esa variable «stock» está alimentada en cada momento por unos flujos de población que entran y salen de cada categoría. Las cifras, en consecuencia, pueden ser las mismas en dos momentos de tiempo diferentes, pero sus elementos componentes muy distintos. Los mercados de trabajo han acusado profundamente, en los años vividos desde la crisis, sus debilidades, que se manifiestan, no sólo en su incapacidad para ofrecer empleos a la población, sino también por la movilidad y rotación de la oferta de trabajo entre las situaciones de actividad, empleo y paro de los trabajadores, de forma que los flujos que alimentan a las «existencias» de paro y empleo son enormemente cambiantes. Conocer, en consecuencia, los elementos componentes de las «existencias» de paro, empleo e inactividad, es decir los flujos que alimentan esos «stocks», se considera hoy como un objetivo fundamental de las estadísticas de empleo y paro, información de gran interés para valorar las distintas tasas de actividad y desempleo para orientar una política de empleo.

¿Con qué información contamos en España para la medición estadística del empleo y el paro, con qué limitaciones cuenta esa información y cómo podrían superarse esas limitaciones? Contestar a esta exigente pregunta constituye el propósito del artículo de **Carmen de Miguel** y de las dos notas explicativas que le siguen, escrita, la primera, por **Fernando Fernández y Pilar Marcos**, y la segunda, por **Juan Antonio Díaz y María Victoria Espín**. Nuestras estadísticas de desempleo utilizan —como es sabido— las dos aproximaciones posibles para su estimación: el registro de las oficinas del Instituto Nacional de Empleo y la encuesta de la población activa del Instituto Nacional de Estadística. Otra fuente posible —los registros de la Seguridad Social— que tan interesante información contiene, no se han coordinado con los registros del INEM ni

corregido de ciertas deficiencias, lo que ha dificultado —si no impedido— su utilización.

La información contenida en esas fuentes estadísticas sobre desempleo y sus diferencias son debidamente estudiadas y valoradas en el artículo de **Carmen de Miguel**, analizándose el proceso de su elaboración en las dos notas explicativas que le siguen. Sin duda, la información que facilitan esas estadísticas del desempleo es útil, aunque para valorar y conocer los problemas que éste plantea hoy a la sociedad española cuenten con claras limitaciones.

El trabajo de **Carmen de Miguel** destaca algunas de esas limitaciones de nuestros registros estadísticos para evaluar correctamente las situaciones de empleo y desempleo, y apunta las dos grandes líneas de mejora y reforma que deberían seguirse en el futuro:

- Reforma de la EPA para identificar, en primer lugar, **los elementos componentes** del empleo, desempleo e inactividad, según las varias categorías en que hoy los define el mercado de trabajo y que permiten un conocimiento más preciso del mismo. Por otra parte, es necesario conocer mejor el colectivo de los parados: sus dificultades económicas y su historial, conocimiento de importancia decisiva para identificar la situación de los flujos que lo integran y para orientar una política de empleo.
- Reforma de las estadísticas de paro del INEM en relación con los registros de la Seguridad Social, cuyos ficheros han tenido hasta ahora una explotación estadística muy escasa, pese al interés de la información primaria que contienen. La mecanización e integración de los sistemas de información del INEM con los de la Seguridad Social enriquecerían las estadísticas de paro registrado y permitirían cuantificar los flujos brutos de entradas y salidas en la actividad, empleo y paro, y construir la historia laboral de los trabajadores, de gran importancia para valorar debidamente las situaciones de empleo y desempleo.

La denuncia de esas líneas de reforma indica que, mientras no se realicen, los datos con los que contamos padecerán las limitaciones fundamentales que esas reformas tratan de eliminar y que residen básicamente —como indica el trabajo de **Carmen de Miguel**— en las limitaciones de los cuestionarios de la EPA para matizar las situaciones de los mercados de trabajo y para cuantificar sus aspectos dinámicos. Defectos a los que hay que añadir el envejecimiento progresivo del diseño de la muestra, cuyas importantes consecuencias cuantifica **Carmen de Miguel**. No menores son los defectos de la otra fuente: las estadísticas del paro registrado del INEM: limitaciones de información y la falta de un conocimiento de los flujos de entradas y salidas en el mercado de trabajo y en la situación de los trabajadores.

A esas limitaciones de la información estadística del desempleo debería añadirse la cautela con la que deben utilizarse los datos de la EPA, sobre la que insiste la nota explicativa de **Fernando Fernández y Pilar Marcos**. Esa cautela se fundamenta en la gran imprecisión con la que la EPA permite conocer los datos de población activa, empleo y paro.