

Una realidad denunciada: El crecimiento con desempleo

Por ANTONIO GUILLEN

El año económico 1971 va a servir probablemente de estudio y diferenciación de conceptos para los estudiantes españoles de Economía en los próximos cursos. Porque no es nada frecuente la aparición simultánea de los tres fenómenos que en este año han ocurrido: un crecimiento débil del P. N. B., que ha podido ser considerado como estancamiento en muchos sectores; un superávit extraordinario de la balanza básica (balanza corriente + balanza de capital a largo plazo), y un movimiento inflacionista también enormemente fuerte. Da la impresión de que el extremismo más absoluto ha venido a presidir la clausura de nuestro II Plan de Desarrollo.

Aun teniendo en cuenta que el estancamiento ha sido un fenómeno general de los países de la O. C. D. E. durante este año, no deberían infravalorarse las consecuencias—quizá dramáticas—que el proceso de «estanflación» puede tener en un país como España, cuyo desarrollo parte de niveles muy inferiores de producción y renta. El Informe de la O. C. D. E., elaborado este fin de año sobre la realidad y política económica españolas, ha venido a resaltar la más inmediata de estas desfavorables consecuencias: el aumento del desempleo. Lo extraño ha sido que los expertos del Château de la Muette—siempre tan tímidos y discretos cuanto las autoridades nacionales que han de aprobar sus informes se lo exigen—se hayan decidido a escribir con claridad, entre líneas, una denuncia tan firme.

La argumentación del Informe en este punto ahora considerado, teniendo en cuenta las previsiones del III Plan de Desarrollo, es bien diáfana. Puede esquematizarse así:

1) La Balanza Corriente ha presentado este año un superávit de unos setecientos cincuenta millones de dólares, que equivale a un 2 por 100 del P. N. B. y a un 10 por 100 del ahorro interior. Unido esto a las entradas netas de capital que han tenido lugar este año, las reservas oficiales han llegado a situarse en torno a los 3.200 millones de dólares, cifra récord en los últimos balances de historia española (pág. 22 de la versión francesa del Informe). Este nivel de reservas parece suficiente para hacer frente al déficit que, posiblemente, se produciría en la Balanza Básica, si se adoptara, durante el III Plan, una política más expansiva (pág. 51).

2) Las previsiones adoptadas por la Comisaría del Plan para los próximos cuatro años incluyen un 1 por 100 anual de incremento total de empleo, esto es, unos 130.000 nuevos puestos de trabajo cada año. Sin embargo, se estima que la población activa en edad laboral se incrementará en un 1,6 por 100 anual, que representa unas 250.000 personas también cada año. Aun teniendo en cuenta que el Plan prevé una aceleración mayor en la creación de puestos de trabajo para la segunda mitad de esta década, sin embargo, tampoco se puede olvidar que las realizaciones de los dos primeros Planes siempre han sido inferiores a las previsiones en el aumento de empleo—0,7 por 100, frente al 1 por 100 previsto en el I Plan, y 0,9 por 100 frente al 1,3 por 100 del II Plan—, como tampoco prescindir de la situación real de la población activa femenina, cada vez más abocada, por motivaciones tanto económicas como sociales, a un rapidísimo aumento (págs. 42-43). Todavía menos se tiene en cuenta que la situación de estancamiento de algunos países europeos, hasta ahora receptores de mano de obra, puede provocar un regreso temporal de emigrantes españoles (pág. 28).

3) La tasa de crecimiento anual del P. N. B., en términos reales, propuesta para el III Plan, es del 7 por 100 que, en realidad, teniendo en cuenta el margen de recursos inutilizados existente al fin de este año, viene a significar un ritmo de crecimiento del 6,5 por 100 anual. Este ritmo es similar al realizado en los últimos ocho años—6,4 por 100 durante el I Plan, y 5,9 por 100 en el II Plan—, y no significa, por tanto, ningún tipo de aceleración en nuestro crecimiento. Por ello, resulta obvio que no va a resultar suficiente para mantener el pleno empleo, a no ser que se promueva una emigración creciente de trabajadores al extranjero (pág. 52).

Ante estos datos y previsiones, y en vista de que toda política de crecimiento ha de ser valorada precisamente a la luz de sus consecuencias para el empleo y la Balanza de Pagos (pág. 48), la conclusión—discreta y temerosamente formulada—del Comité de la O. C. D. E. parece imponerse con toda evidencia. Su recomendación, que entra ya por fuerza en el terreno ético o de juicios de valor básicos, está expresada en dos frases que pueden ser calificadas de antológicas:

«En vista de las previsiones relativas a la Balanza de Pagos, puede preguntarse si es bueno que España continúe exportando una parte de su ahorro nacional, mientras que una parte de su población activa continúa abandonando el país (pág. 48). Esta acumulación de reservas extranjeras apenas estaría justificada como un objetivo de política para un país con necesidades internas acuciantes y que continuará, sin duda, viendo emigrar todavía una parte de su mano de obra. En estas condiciones, parece que nada se opondría a una tasa más elevada de inversión y a una aceleración del ritmo de crecimiento» (pág. 52).

Para poder preguntarnos si apenas está justificado este objetivo de política económica, es preciso analizar antes la situación real de desempleo y las medidas aconsejadas por la O. C. D. E. para aumentar la tasa de crecimiento.

DESEMPLEO OFICIAL Y DESEMPLEO REAL

Sería pretencioso afirmar ahora un conocimiento de la cifra cierta de parados en España, pero sí pueden mostrarse las limitaciones e incoherencias de las cifras oficiales.

Como ya indicara el Informe Foessa, «el sistema español de computar los parados apoyándose en las cifras de las Oficinas de Colocación resulta a todas luces insuficiente», y nos lleva a situaciones, ciertamente desconcertantes, «en las que parece que la proporción de parados en España sea menor que en Canadá, Bélgica o Alemania». El hecho de que el «paro estimado»—en función de ciertas hipótesis—por la Administración pública haya llegado a veces a ser casi exactamente el doble del «paro registrado» (aquél del que se posea información absolutamente correcta) por esos mismos órganos oficiales, otorga, sin duda, poca confianza a unas y otras cifras. Todavía más, la disparidad de resultados en los dos principales organismos estadísticos del país—tal como se señala, para tres meses, en el cuadro adjunto—nos arrastra ya a un enorme **credibility gap** en las cifras estadísticas oficiales. Vacío de confianza que se acentúa todavía más al saber que las tasas obtenidas a través de un servicio estadístico privado de reconocida seriedad, como es el de «Cambio 16», giran alrededor del 2,20 para ese mismo período.

NIVELES DE DESEMPLEO SOBRE LA POBLACION ACTIVA TOTAL

	I. N. E.	Organización Sindical
Diciembre 71	1,96	2,02
Enero 72	1,98	2,12
Febrero 72	2,01	2,17

En realidad, estamos ante un guarismo casi «tabú», que puede explicar en buena parte el batiburrillo de cifras aquí enfrentadas. Ese guarismo es el 2 por 100 de desempleo, que haría funcionar la señal de alerta, si llegara a reconocerse alcanzado durante tres meses consecutivos. Desde que el II Plan creara las siete señales de alerta para la economía española, no recuerdo que haya funcionado nunca ésta del desempleo. Muy probablemente, el hecho de que el pleno empleo haya sido calificado programáticamente de «objetivo irrenunciable de la política española», explique mejor por qué los desajustes cíclicos de nuestra economía, a lo largo de los últimos años, no hayan «conseguido», a pesar de las apariencias, que el nivel de paro fuese en ningún momento alarmante. A este respecto, los condicionamientos socio-políticos han dominado probablemente sobre los meramente económicos del concepto de desempleo.

Además de las imprecisiones estadísticas—más o menos cuestionables—, tres factores más han de ser tenidos en cuenta si se pretende un acercamiento a la situación real de desempleo en el país. Estos factores son: el paro encubierto, la población activa femenina y la emigración laboral a Europa.

El paro encubierto, que supone un uso incompleto de la mano de obra, es prácticamente imposible de cuantificar con los medios estadísticos existentes. El Informe Foessa, a base de encuestas directas, señalaba un 18 por 100 de parados entre los obreros agrícolas y un 6 por 100 entre los industriales. Si el método no es ciertamente válido, sí resulta al menos indicativo. La situación real de la población activa femenina, desfigurada por el sistema vigente de Seguridad Social, resulta en la práctica tan inabordable como la estimación del subempleo rural o del pluriempleo urbano.

El aspecto más accesible para cuantificar el desempleo real del país nos viene dado por las cifras de emigración de fuerza de trabajo. Esta representa, ciertamente, un auténtico desempleo, al menos en un sentido estructural. Con las cifras oficiales del Instituto Nacional de Emigración—cuya asistencia considera que ha llegado, en los últimos años, a sólo el 75 por 100 de los realmente emigrados—había, al comienzo de este año, un saldo neto emigratorio de unas 800.000 personas en edad laboral. Las cifras reales pasan, por tanto, ampliamente del millón. Considerándolas como parte del desempleo en el país, el nivel de paro sobrepasa entonces fácilmente el 10 por 100 del total de la población activa (1.300.000 «parados»). Esta es la situación real que está previsto ver aumentar todavía más durante los cuatro años del III Plan; considerando estos datos y admitido este planteamiento, el paro previsto para 1975 supera el 13 por 100. El cuadro adjunto—que incluye en la emigración el desfase proyectado entre el aumento de población en edad laboral y el de puestos de trabajo—puede dar una idea de estas previsiones aproximadas.

	1971	1975
Población activa (en miles)	13.000	13.500
Paro estimado en el país	270	?
Emigración laboral neta	1.000	1.500
Nivel de desempleo, incluyendo emigración	10 %	13 %

Lo trágico de estos resultados no es fruto numérico de artilugios estadísticos, sino conclusión evidente de las magnitudes previstas por el III Plan, y a cuya incongruencia señala claramente el Informe de la O. C. D. E. A esta situación aproximada aboca, mal que nos pese, el ritmo de crecimiento adoptado.

LA OTRA ALTERNATIVA

Se justifica ahora mejor por qué la excesiva prudencia del III Plan no parece, a los ojos del Comité de la O. C. D. E., digna de encomio. La lectura detallada del Informe nos deja ver que éste no afirma únicamente que la tasa del 7 por 100 parece muy probablemente alcanzable—como cierto sector de la prensa nacional ha gustado, hasta esta «coma», de pregonar—, sino que, además, parece **imprescindible** (traducción libre del **podemos preguntarnos si apenas está justificado**) acelerar el ritmo de crecimiento. Esta es la «otra alternativa», la que puede evitar que lleguemos a niveles de paro tan exorbitados, a costa de afrontar, en cambio, otro tipo de problemas socio-económicos del país. La revista «Cambio 16», en su editorial del 20 de marzo, supo hacer referencia a estos problemas con toda claridad: «Correr más, correr a la japonesa (tasa de crecimiento del 12,1 por 100 anual de 1965 a 1970), exigirá la adopción de medidas radicales en una serie de frentes (agricultura, sectores industriales marginales y superprotegidos, reforma fiscal, etc.), que el III Plan no se ha atrevido a abordar. Y correr más exigirá también la creación de un ambiente de confianza en los empresarios para que se lancen, decididos, a invertir. Es decir, que un crecimiento a la japonesa, capaz de borrar en pocos años las múltiples lacras del subdesarrollo aún vigentes en este país, requiere una movilización social importante y una política económica muy enérgica. Además, se requerirá una gran solidez social y política, capaz de aceptar sin terrores los profundos cambios sociales que el crecimiento acelerado trae consigo. Es decir, que correr más exige justo lo que le falta al país en estos momentos: decisión y confianza en el futuro».

El Informe de la O. C. D. E. no podía meterse posiblemente en florituras, pero tampoco se abstiene de mostrar un cierto camino siempre discutible para esta «otra alternativa». Las reformas estructurales aconsejadas para ello son suficientemente claras:

1) Reforma básica del sistema tributario, con un giro sustancial hacia la imposición directa (pág. 51).

2) Aumento decidido del gasto público—sin recurrir para ello al ahorro exterior, dado que la reforma fiscal puede hacer utilizable el ahorro interno existente—, encaminado a subsanar los desequilibrios regionales, los problemas derivados de la sobreurbanización y la creciente necesidad de servicios sociales (págs. 49 y 53).

3) Liberalización de las importaciones y reducciones del arancel, como factor poderoso de elevación de la productividad (página 52).

4) Medidas antiinflacionistas diferentes de las que implican un mero freno a la demanda: cambios en la política de apoyo agrícola, abandono de la tendencia a aumentar las transferencias hacia los sectores más ineficaces de la economía, perfeccionamiento del sistema de distribución comercial (pág. 51).

La discreta reforma institucional a la que estas medidas apuntan exige—en expresión firmada por el Instituto de Estudios Fiscales—«no sólo técnica, sino también (y en grado mucho mayor) el apoyo político para vencer los formidables, tenaces, enraizados y profundos intereses sociales, económicos y administrativos que se opondrán a estos cambios que pide el progreso del país». Con la decisión firme de abordar estas reformas estructurales, nada más hubiese impedido la adopción de una tasa mayor de crecimiento (por ejemplo, un 10 por 100 anual acumulativo, en términos reales), con su secuela inmediata—en opinión de los expertos de la O. C. D. E.—de una creación superior de puestos de trabajo, suficiente para enfrentarse a la vez al aumento de la población activa, al crecimiento de la productividad y al regreso facilitado de la mano de obra española en el extranjero. Con todo, es muy probable que estas medidas aconsejadas por la O. C. D. E. no bastarán para una reforma verdaderamente profunda—cuestión de grado y de filosofía subyacente—de la estructura económica nacional.

RESUMEN

La doble alternativa que se ofrece al comienzo del III Plan a la economía española puede simplificarse en la adopción de las tasas respectivas, el 7 ó el 10 por 100 anual acumulativo del P. N. B. En buena parte, la alternativa es una cuestión de jerarquización de objetivos socio-económicos, que pueden esquematizarse así, con los instrumentos fundamentales correspondientes señalados por el informe:

Tasa	Objetivos	Instrumentos
7 %	Crecimiento con desempleo. Intangibilidad sectores privilegiados.	Alicientes fiscales a la inversión privada. Aprovechamiento máximo de la «renta de situación» española (fomento del turismo). Aumento de emigración de mano de obra.
10 %	Pleno empleo real. Cambios sociales profundos.	Reforma sistema fiscal. Liberalización importaciones. Nueva orientación de las transferencias públicas.

Ante esta disyuntiva, tras dos Planes completos de Desarrollo, parece estar ya enfrentada—al juicio prudente de los expertos de la O. C. D. E.—la economía española. Y en esta situación, no parece haber otra garantía para todos que el deseo, firmemente expresado en el encabezamiento del III Plan, de conceder «atención prioritaria a los aspectos redistributivos del desarrollo y a una mayor igualdad de oportunidades para todos los españoles».