

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EMPLEO Y REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Javier Iborra Pastor

Javier Iborra Pastor; Ingeniero Industrial (Universidad de Barcelona, España). Actualmente es Consejero Laboral y de Asuntos Sociales de la Embajada de España en Argentina, Uruguay y Paraguay.

EMPLEO Y REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

La evolución del mercado de trabajo en España en el último período se ha caracterizado por variaciones significativas en la ocupación cuya intensidad no tiene precedentes en la historia reciente de la economía española, ni es comparable con la registrada en el conjunto de la Unión Europea.

Partamos de la base que en las tres últimas décadas en España se desarrolló un intensísimo esfuerzo de ajuste estructural en la economía: en 1964 el sector agrícola empleaba a 4,4 millones de trabajadores mientras que 30 años más tarde, tal sector emplea a 1,3 millones de trabajadores. He aquí una de las razones explicativas de la aparentemente muy escasa capacidad de generación de empleo de la economía española.

Pasemos a continuación a exponer los datos de los últimos años: entre 1975 y 1985 se producen en España pérdidas continuas de empleo, que disminuye a un ritmo medio anual de 193 mil personas. En total, el decenio se cierra con más de 2 millones de puestos de trabajo menos, prácticamente compensados por el fuerte crecimiento (295 mil ocupados por cada año) del sexenio 1986-91. En 1992 y en 1993 se ha vuelto a perder casi la mitad de la ocupación creada en esos años expansivos, con un ritmo anual notablemente mayor que el registrado en la anterior crisis (306 mil personas menos ocupadas como promedio). Por otra parte, la intensidad de la caída observada en el empleo español en 1992 y 1993 es superior a la correspondiente a los grandes países de la Unión Europea, entre los que únicamente Italia presenta, y sólo para 1993, un comportamiento comparable al de España. Ya en el año 1994 se observa nuevamente un cambio de tendencia que se intensifica positivamente en los primeros meses del presente año.

Así pues, la parte evolutiva de la ocupación en España parece diferir de la de las principales economías europeas.

Esta diferencia no es nueva: como resultado de la anterior crisis económica, el mercado de trabajo español perdió efectivos a lo largo de un decenio, mientras en la Unión Europea se produjo una recuperación más rápida; posteriormente, entre 1986 y 1991 el crecimiento de la ocupación fue mucho mayor en España; también en la inmediata anterior etapa recesiva su disminución fue más acelerada.

De la comparación de este comportamiento con el de la actividad económica general, a través de su indicador más habitual, el Producto Interior Bruto (PIB), cabe destacar cómo en España hasta mediada la década de 1980, los años con altas tasas de crecimiento del PIB presentan bajas tasas del crecimiento del empleo; los años con tasas menores de crecimiento del PIB arrojan variaciones negativas en el volumen de ocupación.

Es decir, la elasticidad empleo-PIB ha sido en España relativamente baja hasta 1985.

Sin embargo, el crecimiento en la etapa 1986-1991 ha sido mucho más intensivo en empleo, tanto en comparación con lo observado a lo largo de todo el período de auge anterior, hasta 1975, como en relación a los países de la Unión Europea.

Estos resultados en el terreno del empleo, se vieron además complementados en otros ámbitos de actuación tales como la ampliación de la cobertura de desempleo, la formación profesional de los demandantes de empleo, o la distribución del empleo hacia los jóvenes y las mujeres, a través de la estrategia de estímulos diseñada en 1984, así como por medio de una política social, a la que se destinaron crecientes recursos financieros.

Pero aunque la elasticidad empleo-PIB en la última etapa expansiva ha sido mayor, el volumen de desempleo en porcentaje sobre la población activa no se ha reducido sustancialmente. Incluso en 1991 la tasa de paro española prácticamente doblaba la media de la Unión Europea.

De entre los múltiples factores que contribuyeron a esa mayor intensidad en la creación de empleo y al fuerte crecimiento económico habría que citar: el proceso de apertura e internacionalización de la economía española que se aceleró extraordinariamente a partir de la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1986; el impacto positivo que sobre la creación de empleo tuvieron las medidas liberalizadoras de 1984; el paso hacia una economía terciarizada (una vez ya producida la desaceleración del proceso de reducción de los ocupados en el sector agrícola) y en el que el desarrollo del modelo autonómico jugó un papel importante en cuanto al volumen de empleo creado; el intenso proceso inversor en infraestructuras, que permitió alzas importantes en los requerimientos de empleo generados por las actividades desarrolladas.

Pero a partir de 1990, la ralentización del crecimiento económico puso de manifiesto los límites de un modelo que había funcionado satisfactoriamente. La nueva situación económica demostró la elevada sensibilidad del empleo a la evolución del ciclo económico. Por otra parte, la proliferación de contrataciones temporales, hasta alcanzar un tercio de asalariados, es una de las características más relevantes del mercado laboral entre 1984 y 1993. Por tanto, para reducir al alto nivel del desempleo en el futuro cercano, se necesitaría un crecimiento económico aún más alto y/o aumentar esa elasticidad.

A tal respecto -aunque este tipo de cálculos siempre son discutibles-, las previsiones demográficas, combinadas con estudios realizados sobre la evolución futura de la tasa de actividad, permiten realizar una estimación aproximada del esfuerzo de creación de empleo que la economía española tendría que acometer a lo largo de los próximos diez años para lograr una tasa de paro cercana al promedio de la Unión Europea. Así, por ejemplo, para reducir el paro hasta el 11,5 por ciento de la población activa, con una tasa de actividad inalterada, haría falta crear 271 mil puestos de trabajo cada año; con una tasa de actividad que reflejara las tendencias recientes en la actividad femenina (fuertemente creciente) y en la masculina (ligeramente decreciente), la necesidad de puestos de trabajo adicionales superaría los 300 mil anuales.

Ante esta realidad de elevado índice de desempleo existente, en 1994 tiene lugar una profunda y extensa reforma del sistema español de relaciones laborales en la búsqueda de un "mercado de trabajo en condiciones de crear empleo".

El objetivo de la reforma sería la creación de empleo: mantenerlo, protegerlo y promoverlo. Todo ello, a través de una flexibilidad en la negociación colectiva y en las nuevas formas de adaptabilidad en todo el desarrollo de la relación laboral. De ahí que entre la identificación de las bases de esta reforma se tuvieron que incluir una serie de medidas afectas al servicio público de empleo como:

- La calificación de los demandantes de empleo.
- La orientación para la búsqueda de empleo y para la formación profesional.

La prospección de las necesidades de empleo y por lo tanto, de las cualificaciones que van a requerir las empresas.

- Asegura la transparencia del mercado de trabajo tanto nacional como comunitario.

Medidas aprobadas todas ellas.

Asimismo el análisis comparativo del empleo en España en relación con lo que sucedía en el resto de

países comunitarios desveló tres singularidades esenciales para la política de empleo y sobre las que se debió actuar:

- El fuerte peso de los contratos a tiempo completo de duración determinada.
- La débil presencia de los contratos a tiempo temporal.
- La prohibición de las empresas de trabajo temporal.

Contemplando que actualmente y en la situación de crisis de competitividad existente en Europa, hay que incidir en los tres componentes fundamentales que el paro tiene hoy en España: es un paro coyuntural, pero también estructural y tecnológico, el gobierno español apuesta a la creación de empleo a través de diversas políticas:

- Una política de formación profesional.
- Una política de flexibilidad del mercado de trabajo.
- Una política de reducción de las cotizaciones sociales sobre las remuneraciones más bajas para evitar con ello un encarecimiento del coste de trabajo y favorecer así un crecimiento del empleo.
- Una nueva política de empleo invirtiendo más en la creación de empleo que en la protección del desempleo.
- Además, una política de búsqueda e incentivo de lo que Jacques Delors denomina "nuevos yacimientos de empleo" para que contribuyan a la creación de puestos de trabajo en sectores o ámbitos nuevos, como son: en servicios de proximidad, en los medios audiovisuales, en actividades de ocio y cultura, en la mejora del medio ambiente o de las condiciones de vida, o en la renovación de viviendas y modernización de transportes, etc.

Este sería el contexto en el que en España se ha planteado la reforma del mercado de trabajo. Una reforma que pretende no ser exclusivamente para la actual situación de crisis, sino que tiene vocación de dotar de flexibilidad y capacidad de adaptación al mercado de trabajo de hoy y del futuro. Una reforma que no descuida el reforzar la negociación colectiva, la libertad sindical y la protección social.

En España, como en el resto de los países comunitarios, se trata de ganar el reto de la competitividad, y la creación de empleo a través de dos vías:

- **La moderación de costes salariales, directos o indirectos.** Ello exige impulsar una política de moderación de rentas salariales y de reinversión de los beneficios empresariales, y una paulatina reducción de las cargas sociales sobre el empleo como fuente de financiación de la protección social, fundamentalmente sobre las rentas más bajas correspondientes al trabajo menos cualificado.
- **Una mayor flexibilidad en el sistema de relaciones laborales.** Este proceso de flexibilización de las relaciones laborales se puede afrontar desde planteamientos políticos distintos, que responden a posiciones ideológicas diferentes:

- a) la supresión de todas las normas del estado, es decir, la desregularización absoluta reclamada desde las posturas del liberalismo radical.
- b) la desregulación convencional, es decir, la sustitución de la negociación colectiva por el acuerdo individual; tesis defendida por la patronal europea UNICE.
- c) la vía elegida por el gobierno de España, distante y opuesta a las dos anteriores, pretende incentivar esa flexibilidad y la adaptación de nuestro sistema de relaciones laborales, a través de la negociación colectiva pero manteniendo un marco jurídico estatal.

La reforma del año 1994 se ha realizado mediante varias disposiciones legales (1) que han modificado el estatuto de los trabajadores; se han derogado varios reglamentos de vigencia anterior y posterior al propio estatuto, y se ha concedido autorización al Ministerio de Trabajo para derogar, total o parcialmente -o en su

caso prorrogar hasta fin de 1995- la vigencia de las ordenanzas y reglamentaciones de trabajo.

Desde el gobierno y la mayoría del parlamento se han justificado los cambios en el marco jurídico de las relaciones laborales con la afirmación de que no es posible ignorar la importante contribución que para el objetivo del empleo supone contar con una regulación laboral que al mismo tiempo que cumple una finalidad de garantía de la posición de los trabajadores, proporcione a las empresas instrumentos para una gestión de los recursos humanos que incida favorablemente en la buena marcha de aquéllas.

Parece necesario advertir en que es pronto para analizar las consecuencias sobre el mercado de trabajo producidas por la reforma. La amplitud y complejidad del entramado de normas que se han modificado hacen necesario algún tiempo más para que se pueda evaluar todos sus posibles efectos. Las principales leyes que integran la reforma han entrado en vigor a mediados de 1994, por lo que sólo sería posible evaluarlas en el segundo semestre.

Además el elemento más innovador y característico de la reforma lo constituye el nuevo reparto de funciones entre la ley y la negociación colectiva, por lo que para evaluar adecuadamente algunos resultados -sobre todo los que se refieren a las nuevas condiciones de empleo- es preciso que se hayan producido negociaciones en los ámbitos anteriormente cubiertos por la negociación colectiva y en los nuevos que es posible se desarrollen a partir de ahora, lo que requiere algún tiempo.

Otros resultados de la reforma van a estar condicionados por factores internos al propio marco jurídico reformado. Así por ejemplo, del juego combinado de la negociación colectiva y las regulaciones legales resultarán los límites de la autonomía individual. La negociación colectiva se refuerza al asumir los convenios colectivos más funciones. Junto al convenio colectivo adquieren nueva relevancia los acuerdos de empresa que, si bien no eran desconocidos antes de la reforma, ahora son citados expresamente en un número importante de supuestos ante la inexistencia de convenio, lo que tiene relación con el intento de llevar al ámbito específico de la empresa cuestiones que, o bien exigen un tratamiento más adaptado a la problemática de la misma o bien se desea gestionarlas en dicho ámbito.

La función de negociación que desempeñan los acuerdos de empresa podría afectar a los desarrollos futuros de la negociación colectiva, de la autonomía individual y la propia gestión por el empresario de los recursos humanos y las condiciones de trabajo en la empresa. Debe mencionarse la expresa remisión al contrato de trabajo, en el que a falta de convenio se fijaran algunas condiciones laborales de cierta trascendencia.

II PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Con el objeto de proteger a determinados colectivos en situación de desempleo, se han establecido las prestaciones por desempleo en dos niveles: uno contributivo y otro asistencial.

- Prestación por desempleo, nivel contributivo. Para acceder a la misma es necesario cotizar previamente a la Seguridad Social por dicha contingencia.

- Prestación por desempleo de nivel asistencial (subsidio). Se recogen de forma diferenciada dos tipos de subsidios:

* Subsidio por desempleo para colectivos que han agotado la prestación contributiva, así como a otros que no han cubierto el período mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación de nivel contributivo, emigrantes retornados, excarcelados y trabajadores que sean declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de un expediente de revisión de su invalidez.

* Subsidio por desempleo para trabajadores eventuales, incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, con residencia en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

La duración de la prestación está en función del período de ocupación cotizada, en los regímenes de la Seguridad Social que contemplen esta contingencia en los últimos seis años anteriores a la situación legal del desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, o en su caso desde el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo anterior con arreglo a la siguiente escala:

PERIODO DE OCUPACION COTIZADA	DURACION DE LA
-------------------------------	----------------

EN LOS 6 ULTIMOS AÑOS			PRESTACION
Desde	360 hasta	539 días	4 meses
Desde	540 hasta	719 días	6 meses
Desde	720 hasta	899 días	10 meses
Desde	900 hasta	1079 días	12 meses
Desde	1260 hasta	1439 días	14 meses
Desde	1440 hasta	1619 días	16 meses
Desde	1620 hasta	1799 días	18 meses
Desde	1800 hasta	1979 días	20 meses
Desde	1980 hasta	2159 días	22 meses
Desde	2160		24 meses

Sólo se tendrán en cuenta la cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior, tanto del nivel contributivo como asistencial acogido a la nueva regulación.

Las cotizaciones correspondientes al tiempo de abono de la prestación por desempleo que efectúe la Entidad Gestora o, en su caso la empresa no se computarán.

- La duración de la prestación por desempleo en el caso de los emigrantes retornados o de los liberados de prisión, se determinará en función de los períodos de ocupación cotizada correspondientes a los seis años anteriores a la salida de España, o al ingreso en prisión respectivamente, salvo cuando los trabajadores tengan cotizaciones en el extranjero o en prisión, que sean computables para obtención de la prestación.

- De acuerdo con la Ley 4/90 del 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 los trabajadores del sector de la Minería del Carbón que queden en situación legal de desempleo como consecuencia del cese o reducción de la actividad de su empresa, tendrán derecho al reconocimiento, por una sola vez, de prestaciones contributivas por desempleo por el período máximo legal.

III MEDICION DEL DESEMPLEO

A la hora de medir el desempleo, hay que tener en cuenta, que todas las estadísticas tienen límites, tanto por las convenciones que se adoptan como por los aspectos técnicos del instrumental estadístico.

Sin embargo, el debate que se realizó el pasado año en España ha tenido dos aspectos que merecen una reflexión: el debate se produjo, casi exclusivamente, entre responsables de la Administración Central, sin conseguir promover la discusión ordenada que se requeriría para implicar a la sociedad y a sus principales agentes en la búsqueda del conocimiento y consenso que hubieran sido deseables. Ello ha podido repercutir en cierta desconfianza sobre la fiabilidad de las estadísticas públicas; algunas de ellas, como la EPA, homologadas en el marco comunitario, son una base importante para los análisis de los procesos de convergencia y cohesión en la Unión Europea.

Las comparaciones entre fuentes deben hacerse con rigor, teniendo en cuenta el carácter estadístico de la información que se recoge, los ámbitos de investigación, los conceptos que se utilizan, y los períodos de referencia. Este requerimiento limita los resultados del contraste entre la EPA (Encuesta de Población Activa), y otras fuentes de carácter administrativo, en especial el Registro de Afiliados a la Seguridad Social y por otro lado, la información proveniente de los ficheros tributarios.

En la medición del desempleo la EPA presenta una mayor fiabilidad que la estadística sobre paro registrado del INEM (Instituto Nacional de Empleo), ya que sus ámbitos de investigación son diferentes (paro estimado y paro registrado en las Oficinas de Empleo) y porque los registros administrativos están muy relacionados con medidas de política económica y social.

Las principales limitaciones en la información sobre el mercado de trabajo ofrecida por la EPA parecen

centrarse en una posible sobrestimación de las personas inactivas, infraestimando la ocupación pero sin alterar significativamente el volumen de desempleo estimado. La tasa de paro podría ser más reducida que la estimada por la EPA pero el número de personas afectadas no disminuiría sustancialmente.

La mejora de la representatividad de la muestra o de la recogida de información pueden dar una mayor calidad a los resultados de la EPA. Sin embargo, parece innegable la existencia de una economía "sumergida" o "irregular" en cualquier sociedad, pero ni sus perfiles económicos y sociales ni los conceptos para su estudio son fáciles de definir. Las situaciones de trabajo ocasional, el empleo con irregularidades frente a la Seguridad Social y/o al pago de impuestos, o las actividades relacionadas con la delincuencia no son comparables. Su estudio no puede provenir solo de estadísticas periódicas, ni de registros administrativos, sino, y fundamentalmente, de investigaciones específicas (como la Encuesta de Condiciones de Trabajo y Vida realizada en 1985) que no nazcan, en este caso con la vocación de reducir las cifras oficiales de paro, sino de estudiar una realidad compleja que requeriría un análisis igualmente complejo. Conocer esa realidad requiere una infraestructura estadística eficiente y fiable, que cuente con un amplio consenso social.

Como apoyo a las críticas a la EPA se ha utilizado la comparación de sus cifras de empleo con el número de afiliados en situación de alta a la Seguridad Social. No obstante, la comparación entre ambas fuentes no es fácil, por tres tipos de razones que se detallan a continuación.

En primer lugar, su cobertura no es la misma:

- Existe un colectivo numeroso (una buena parte de los funcionarios públicos) que estadísticamente no es afiliado de la Seguridad Social y que la EPA no permite identificar.
- Los datos de la Seguridad Social recogen el número de "afiliaciones" más que el número de afiliados, lo que implica que los pluriempleados estarán contabilizados tantas veces como empleos ocupen.
- Los datos de la EPA recogen tanto a los que están dados de alta en la Seguridad Social como a los que no lo están: a este respecto la Encuesta Socio-Demográfica de 1991 indica que el 8 por ciento de los trabajadores ocupados no están dados de alta en la Seguridad Social.
- Por último, los registros de la Seguridad Social incluyen los hogares colectivos, no incluidos en la EPA. La EPA se realiza exclusivamente entre la "población en viviendas familiares" de forma que los denominados "hogares colectivos" como son hospitales, hoteles, orfanatos, cuarteles, conventos, etc., quedan fuera de su ámbito de estudio, aunque la importancia numérica de la variación por este concepto es reducida.

En segundo lugar, existen diversos regímenes de Seguridad Social en los que puede haber incentivos para seguir en alta aún sin trabajar, sobre todo en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y en el Régimen Especial Agrario. Ello sugiere que la comparación será más fiable si se refiere únicamente al Régimen General, que abarca, a grandes rasgos, al conjunto de trabajadores por cuenta ajena no agrarios. Por último, los datos de la Seguridad Social se establecen mediante actualizaciones mensuales basados en los aportes de altas y bajas, por lo que no corresponden estrictamente hablando al número de afiliados existente en el momento dado. Los datos indican que existe un desfase más o menos constante en torno a un millón de personas. Por otra parte, en lo que se refiere a la variación anual del empleo, en el período 1984-90 las dos series muestran una evolución similar, con dos salvedades: en 1986 el empleo aumenta más según la EPA y en 1988 lo hace más según la Seguridad Social, como si hubiera un retraso temporal en esta segunda fuente. En el período 1991-1993, la EPA muestra inicialmente una tendencia más claramente negativa mientras que en 1993 la pérdida de empleo según la Seguridad Social es muy superior a la de la EPA, para estabilizarse de nuevo la brecha en 1994.

En suma parece existir un claro desfase entre la EPA y los datos de afiliación a la Seguridad Social. No está claro, sin embargo, a la vista de la evolución observada a lo largo del último decenio que dicho desfase responde más a situaciones de empleo no recogido por la EPA que a una inadecuada depuración de los registros de la Seguridad Social, aunque dicha hipótesis no debe descartarse, máxime si se recuerda que las cifras de Seguridad Social no contienen las personas que trabajan de forma "irregular" mientras que es probable que la EPA logre detectar una buena parte de las mismas.

La reciente publicación de la estadística "Empleo, Salarios y Pensiones en las fuentes tributarias, 1992" (ESP) también se ha utilizado como comparación frente a las cifras de empleo de la EPA.

La ESP ha sido elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales y a través de ella se puede llegar a una cifra de empleo asalariado [casi once millones de personas), de profesionales (un millón) y de pensionistas (en torno a siete millones).

Parece, en todo caso, probable que la EPA presente algunos problemas en la medición del empleo y del paro, problemas cuyo origen se ha buscado, en las diferentes críticas a la Encuesta, en dos aspectos bien distintos: en la falsedad sistemática en las respuestas de los individuos y en algunos problemas relativos al diseño muestral.

Respecto a la falsedad sistemática en las respuestas de los individuos hay que recordar que al EPA está diseñada de tal forma que puede sortear en gran medida este tipo de sesgo, esto se consigue evitando mencionar la palabra «paro» y preguntando por la actividad en general.

La conclusión que cabe extraer de las comparaciones de la EPA con otras fuentes así como del repaso a los problemas que podrían radicar en su diseño y realización, es que el volumen de empleo que se deduce de dicha encuesta es probablemente menor que el que se da en realidad. Desde el punto de vista del análisis coyuntural (esto es, a corto plazo) tales problemas no son muy graves sobre todo porque no cabe esperar que se produzcan grandes variaciones entre trimestres sucesivos, por lo que la evolución del empleo quedaría bien recogida.

Sin embargo, aunque el volumen de paro parece medido correctamente, el punto central del debate acerca de la EPA se refiere, precisamente, a la distancia que la separa de las estadísticas de paro registrado del INEM. Por tanto, habría que efectuar un repaso a esta comparación, a su alcance y al posible origen de la abultada diferencia que presenta.

Mensualmente, el INEM publica la cifra de parados registrados en sus oficinas. Son, pues datos administrativos con una metodología y unos objetivos que no tienen por que ser la medición adecuada el número de los que no tienen trabajo, desean trabajar y están disponibles para ocupar un empleo en un breve plazo de tiempo.

El INEM clasifica como parado registrado a toda persona que ha presentado una demanda de empleo en sus oficinas y que cumple una serie de requisitos administrativos para ser considerado como parado. Se excluyen del paro registrado a los demandantes de empleo en las siguientes situaciones:

- Trabajadores ocupados.

- Personas sin disponibilidad inmediata para trabajar o situación incompatible: pensionistas (jubilación o invalidez); incapacidad Laboral Transitoria o baja médica; cumpliendo el Servicio Militar; estudiantes de enseñanza oficial reglada con menos de 25 años o demandantes de primer empleo; y alumnos de formación profesional ocupacional, estos últimos en ciertos casos.

- Trabajadores que demandan solo un empleo de características específicas: empleo a domicilio; por lo menos de tres meses o con jornada inferior a 20 horas; cuando la inscripción sea requisito previo para un proceso de selección; cuando se solicite un empleo para el extranjero.

- Trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo.

Se observa que el filtro de disponibilidad para trabajar no incluye ningún requisito temporal (de hecho, solo trata de filtrar a inactivos) por lo que en principio puede haber personas registradas como paradas que, en realidad, no quieren o no puedan ocupar en un corto espacio de tiempo un puesto de trabajo que pudiera surgirles.

La razón principal por la que las cifras de paro registrado pueden subestimar el volumen de desempleo es que no todos los que no tienen trabajo y quieren trabajar presentan una demanda de trabajo en las oficinas del INEM, subestimación que puede haberse incrementado desde que no es obligatorio haber presentado una demanda de empleo en el INEM para poder ser contratado.

Por lo tanto, el número de parados elaborado por el INEM puede infraestimar el volumen de desempleados y además, considerar como parados a individuos que pueden ser inactivos.

Desde la reforma de la EPA en 1987 existe la posibilidad de realizar varias comparaciones con los datos del INEM. Desde esa fecha, la EPA pregunta a todos los individuos en que situación se encuentran con respecto a las oficinas de empleo del INEM.

El número total de personas inscritas en las oficinas del INEM, según la EPA, del segundo trimestre de 1993, ascendió a 4.151.800 personas. De ellas, una trecientas mil estaban ocupadas, lo cual no es anormal porque los que tienen empleo pueden presentarse en el INEM como demandantes de empleo, si quieren cambiar, salvo en el caso de los que declararon estar cobrando prestaciones por desempleo, que también aparecen en la EPA (algo más de 60.000).

Por otra parte, casi 800.000 individuos más que declaran estar inscritos en el INEM son clasificados por la EPA como inactivos. Analizando las causas de exclusión se aprecia que el 52 por ciento de los excluidos declararon no buscar empleo por no querer trabajar y otro 36 por ciento por no buscar empleo aunque querían trabajar; un 11 por ciento fue excluido por no superar el criterio de disponibilidad y sólo un 1 por ciento por no ser capaz de mencionar ningún método de búsqueda tras haber dicho que buscaba empleo y haberse declarado disponible. Finalmente, un número no desdeñable de personas eran parados que afirmaban no estar inscritos en el INEM: Cerca de 400.000, equivalentes al 12 por ciento del total de parados.

Una vez depurados los inscritos que no son clasificados como parados, se obtiene un concepto, el de los parados inscritos, que podría aproximarse al concepto de paro registrado.

A partir de 1989, la EPA arroja cifras mayores de parados inscritos que el paro registrado del INEM. En el caso de las mujeres, la situación es todavía más peculiar. Hasta 1991, el número de mujeres recogidas en el paro registrado mostraba una distancia con respecto a la EPA mayor, lo cual se corresponde con un mayor índice de inscripción «pasiva» (personas que realmente no están buscando empleo) en el INEM. Sin embargo, desde 1992 el paro femenino recogido en la EPA crece rápidamente, sin que ello tenga su equivalente en las cifras de paro registrado, que incluso desciende en 1992.

Estos datos muestran que, o bien la EPA está sobrevalorando el número de parados, o las cifras de paro registrado se ven sometidas a unas depuraciones excesivas. Si bien, ni la EPA ha cambiado de metodología ni los criterios para medir el paro registrado han sido alterados oficialmente.

Sin embargo, el desglose de los excluidos del paro registrado permite apreciar que el total de éstos ha experimentado un fuerte crecimiento, desde 662.100 personas en 1986 hasta unos 2.000.000 en 1992 y 1993. De entre ellos, los colectivos que han crecido más en términos proporcionales son los que solicitan un empleo con jornada reducida y el grupo residual "otros" (CUADRO 1).

Como se observa, el número de perceptores de prestaciones por desempleo, puede ayudar a completar esta comparación. Una vez más, debido a las diferencias de criterio y metodología entre la EPA y los datos del INEM, no es de esperar que las cifras coincidan. Lo importante sería, no los niveles absolutos, sino la tendencia. La comparación del número total de personas a las que el INEM abona prestaciones económicas por desempleo (excluido el desempleo parcial y el Régimen Especial Agrario) con el número total de personas que declara en la EPA estar percibiendo prestaciones por desempleo muestra la existencia de un claro desfase entre los perceptores de prestaciones y los que declaran estar en esa situación en la EPA (GRAFICO 2).

Este desfase puede deberse a muchas causas, que van desde el posible fraude que los encuestados pretenden ocultar hasta la consideración de que las prestaciones percibidas no lo son "por desempleo", pasando por la conocida tendencia a infradeclarar los ingresos. En todo caso, la comparación relevante parece que debe ser con el concepto "estadístico", que es el que corresponde al momento en que se perciben las prestaciones y por lo tanto, es el que debería compararse con los datos de la EPA.

El examen de los dos métodos de medición deja claro que la EPA, a pesar de sus errores proporciona una aproximación más fiable al verdadero volumen de desempleados que el paro registrado según el INEM. Un registro incompleto es menos fiable que una encuesta que trata de ser representativa del total de la población.

De cualquier forma, lo que nunca debe planearse es el cálculo de una "tasa de paro" con la cifra de parados registrados. La definición de tasa de paro es la siguiente:

$$\text{Tasa de paro} = \left[\frac{\text{n}^\circ \text{ parados}}{\text{n}^\circ \text{ ocupados} + \text{n}^\circ \text{ parados}} \right] \times 100$$

Cuando se presenta la tasa de paro con datos del INEM, se usa la cifra de paro registrado para colocarla en el numerador, mientras que se usa de población activa de la EPA para el denominador. Por lo tanto, al calcular esta tasa, se está suponiendo implícitamente que la EPA podría medir mal el número de parados, pero que mide bien la población activa, que es la suma de los ocupados y de los parados.

Por su parte, la tasa de paro de la EPA puede ser mayor que la real, pero no porque el número de parados sea menor, sino porque hay más ocupados, lo cual incrementa el tamaño del denominador al calcular la tasa de paro. Es posible, pues, que el paro esté bien aproximado por la EPA y que, al mismo tiempo, la tasa de paro en España sea menor de la ofrecida cada trimestre por el INE (Instituto Nacional de Estadística).

CUADRO 1

COLECTIVOS EXCLUIDOS DEL PARO REGISTRADO DEL INEM Y CIFRA DE PARO 1986 – 1994. (Miles de personas, medias anuales)

Motivos exclusión	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Otro empleo	38,6	50,3	122,4	264,1	362,6	528,8	667,9	741,4	639,3
Pluriempleo	1,6	1,2	3,3	6,6	4,4	9,4	16,5	17,5	23,8
Jomada reducida	6,9	11,8	18,3	26,9	34,0	59,1	127,7	133,1	161,2
Empleo coyuntural	20,2	32,6	41,9	54,3	72,5	104,7	85,9	66,2	56,6
Susp. empl/Red. jornada	56,4	56,6	50,5	43,7	42,7	43,4	33,4	51,8	45,6
Jubilados	12,5	11,8	17,8	26,3	29,0	28,8	24,1	18,1	25,1
Estudiantes	161,3	245,4	337,7	425,3	440,9	395,4	320,2	297,1	284,2
Trabaj. event. Agr. subsidiados	291,9	317,0	347,2	375,3	377,4	322,2	305,4	297,4	279,6
Colaboración social	1,9	2,3	2,5	2,0	3,0	2,2	3,0	3,6	4,3
Compatib prestación	2,3	4,4	5,9	7,2	9,0	10,5	30,1	38,4	81,1
Otros no parados	68,5	92,4	140,0	207,7	258,8	329,8	390,4	439,8	373,6
Total excluidos (1)	662,1	825,8	1.087,5	1.439,4	1.634,3	1.834,3	2.004,6	2.104,4	1.974,4
Paro registrado (2)	2.758,6	2.924,2	2.858,3	2.550,3	2.350,0	2.289,0	2.259,9	2.705,8	2.647,0
Total demandas (3) = (1) + (2)	3.420,7	3.750,0	3.945,8	3.989,7	3.984,3	4.123,3	4.264,5	4.810,2	4.621,4
% exclusiones (4)=[(1)/(3)]*10	19,4	22,0	27,6	36,1	41,0	44,5	47,0	43,7	42,7

Fuente: INEM, Estadística de Empleo

(1) El Real Decreto-Ley 18/1993, del 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, fue la primera norma reformadora, a la que siguieron: la Ley 22/1993, del 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo; la Ley Orgánica 14/1994, del 19 de mayo, que incorpora una Disposición Adicional 4º en la Ley Orgánica de Libertad Sindical; La Ley 10/1994, del 19 de mayo, que incorpora con alguna pequeña modificación el contenido del Real Decreto-Ley 18/1993 y lo deroga; la Ley que introduce el grueso de la reforma, Ley 11/1994, del 19 de mayo, por la que se reforman parcialmente el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y la Ley 14/1994 del 1 de junio por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

La Ley 42/1994, deL 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha realizado también algunas modificaciones de menor alcance en el Estatuto de los Trabajadores y en el Real Decreto Legislativo 521/1990, que aprueba la Ley de Procedimiento Laboral, con la finalidad de matizar y corregir aspectos relacionados con las reformas de ambas normas realizadas por la Ley 11/1994. También ha

modificado algún contenido de la Ley 10/1994 en materia de contratación y establecido, conforme a la previsión de esta última disposición, el Programa de fomento de empleo para 1995.

Por Orden del Ministerio de Trabajo del 28 de diciembre de 1994 (BOE de 29 de diciembre), se ha prorrogado, hasta el 31 de diciembre de 1995, la vigencia total o parcial de una parte de las Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo y, mediante la misma disposición, se han derogado las restantes.