

MOVILIDAD LABORAL Y SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO EN ESPAÑA

En este artículo, después de señalar el papel que cumple la política laboral dentro de la política económica, **Felipe Sáez Fernández** pasa revista a los aspectos generales más significativos relacionados con la movilidad de la mano de obra española. En ese contexto se analiza, a nivel institucional, la actuación y calidad de nuestros Servicios de Empleo en su doble vertiente de fomento de la transparencia y fluidez del mercado de trabajo por un lado, y de la cualificación y reconversión profesional de la población activa, por otro. Del análisis se extraen una serie de conclusiones sobre la necesidad de reorientar la política laboral desde su actual concepción, y de reestructurar los cauces a través de los cuales ésta discurre.

1. INTRODUCCION

LOS procesos de adaptación cuantitativa y cualitativa de la oferta de trabajo a las condiciones de demanda derivadas del cambio tecnológico y económico, se conocen con el nombre de movilidad de la mano de obra. Su ausencia implica frenos al traslado de trabajadores de unas ocupaciones a otras, con efectos negativos que, si no llegan a ser excesivamente graves en economías tradicionales, pueden resultar en cambio cruciales para países industrializados con elevada división del trabajo y producción orientada hacia el comercio. Cuando las trabas impuestas a aquélla no son muy fuertes, se habla entonces de la existencia de un mercado de trabajo general y fluido donde la asignación de recursos humanos puede alcanzar cierto grado de eficacia.

De los dos grandes grupos de medidas de política económica para mitigar los problemas del desempleo, de carácter macro-

económico unas, centradas en la reactivación interna de la demanda agregada o en el mejoramiento de la posición competitiva del país, y aquellas otras de acción directa sobre el mercado de trabajo (1), está claro que sólo las primeras pueden presentarse como cuantitativamente importantes por sus efectos a la hora de atacar el desempleo existente. Paralelamente, sin embargo, algunas de las segundas coadyuvan eficazmente en el auxilio de las anteriores mediante la creación de un marco más apropiado para el avance de la productividad.

Este grupo de medidas es, en la práctica, muy variado, pero de todas ellas las que precisan un soporte institucional más desarrollado son las relativas al apoyo de la transparencia del mercado y de la formación profesional de trabajadores; las dos son además las que mayores resultados proporcionan sobre la movilidad potencial de la mano de obra, aunque sus repercusiones en términos de generación de empleo aparezcan co-

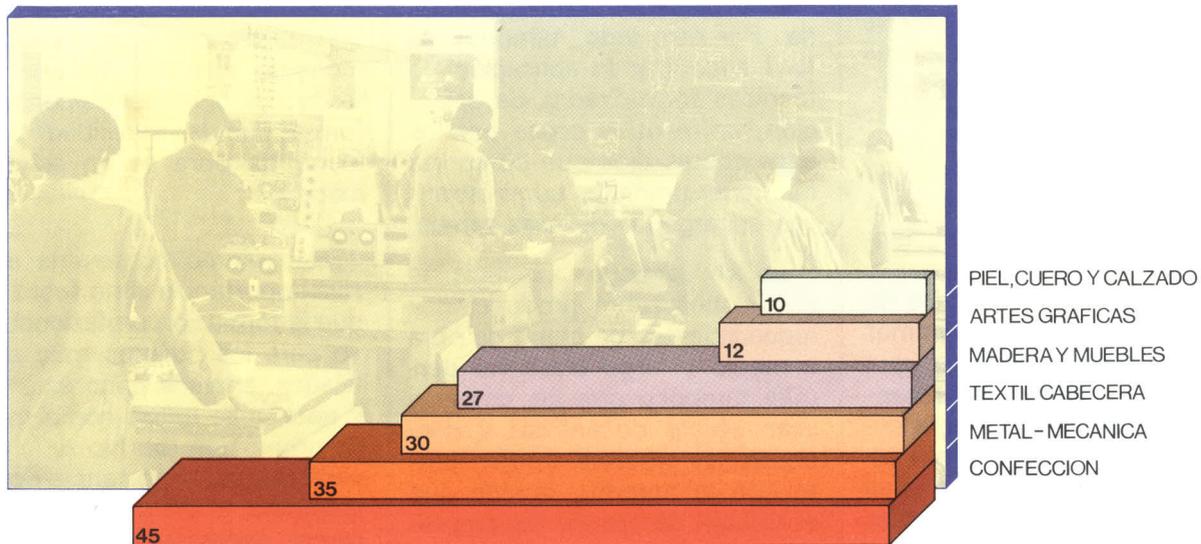
mo modestas. Mas, precisamente porque esta movilidad tiene, a su vez, unos efectos mucho más intensos y duraderos sobre la conducta del mercado de trabajo que lo que reflejan los simples datos estadísticos, es por lo que el tema adquiere sumo interés, especialmente en el caso de nuestro país.

2. CAMBIO ECONOMICO Y REQUERIMIENTOS DE MANO DE OBRA

Al igual que en la mayor parte del mundo, asistimos a un rápido cambio en la tecnología aplicada a las tareas productivas. Desde principios de la pasada década las nuevas inversiones industriales llevadas a cabo por las empresas españolas han tendido más a su racionalización que a la ampliación de la gama de productos fabricados, influidas en parte por la creciente concurrencia y los fuertes aumentos de salarios a que se han visto abocadas.

Las profundas variaciones experimentadas en sectores como el de máquinas herramienta; el paso de la maquinaria textil y de confección, de corte artesanal, a una de mayor sofisticación; la creciente automatización de nuestras industrias básicas y metálicas; la generalización del automatismo en las tareas de control; la expansión de la industria química; la mecanización de parte de la industria extractiva; la extensión de la informática; la generalización de la electrónica, etc., han supuesto una demanda creciente de nuevos tipos de personal con conocimientos más avanzados que los recibidos hasta la fecha, que ha afectado no sólo a las cate-

**GRAFICO 1.
NECESIDADES DE URGENTE
PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL
(Porcentaje de especialidades con necesidades)**



Fuente: INEM (Gabinete de Planificación).

gorías de operarios que atienden directamente la nueva tecnología, sino a los cuadros medios y directivos también.

Una forma de reflejar lo que acabamos de decir es que buena parte de las tareas pertenecientes a los procesos de fabricación requieren el perfeccionamiento profesional urgente de los trabajadores asociados a los mismos (2). Según puede apreciarse en el gráfico 1, las ramas industriales en las que se ha realizado un análisis sobre requerimientos adicionales, muestran que eso es así para un grupo importante de especialidades; en ciertos casos, incluso, el peso de dichas especialidades resulta muy elevado en el conjunto de ocupaciones.

Paralelamente a este compor-

tamiento, la crisis del petróleo ha acentuado la tendencia a la reconversión tecnológica y reestructuración sectorial; cuyos efectos más espectaculares han alcanzado a la décima parte de

nuestros trabajadores en los últimos seis años (3). De éstos, un 20 por 100 fueron desplazados definitivamente de sus puestos de trabajo, con una alta probabilidad de necesitar una re-

CUADRO N.º 1

**EXPEDIENTES DE EMPLEO
(Trabajadores afectados durante 1975-80)**

CONCEPTOS	Número de afectados
Despidos	255.025
Reducción de jornada	409.461
Suspensiones	615.787
TOTAL	1.280.273
Porcentaje que representa sobre la población activa ...	10 %

Fuente: Ministerio de Trabajo.

conversión profesional en el supuesto de ser contratados de nuevo, mientras que en el caso de los restantes aparece igualmente encubierta la exigencia de readaptación para muchos de ellos.

Tanto el cambio tecnológico puro como las modificaciones en las estructuras productivas implican la desaparición de numerosas ocupaciones, a la vez que la aparición de otras nuevas; y, si bien en la actual situación la importancia cuantitativa de estas últimas es bastante inferior que la de las primeras, no hay duda de que su peso no resulta despreciable. Si tenemos en cuenta, por otra parte, que semejantes cambios se presentan en el momento presente como débil reflejo de lo que nos espera durante los próximos años en el terreno de la producción en general y de la reconversión de la mano de obra en particular, debemos concluir que cualquier política que tienda a facilitar o reducir en el futuro el coste medio de readaptación de nuestra mano de obra, estará incidiendo de hecho en la productividad del sistema como un todo.

3. MOVILIDAD Y MERCADO DE TRABAJO

3.1. Las empresas

La inmensa mayoría de nuestras empresas tienen, como se sabe, un tamaño reducido; hasta el punto de que el 98 por 100 de ellas presentan plantillas inferiores a los cincuenta trabajadores, abarcando la mitad del volumen total de personas ocupadas en el país. Una estructura

de esta naturaleza tiene efectos importantes sobre el funcionamiento del mercado laboral: los puestos de trabajo se definen mal en cuanto a contenido y aptitudes profesionales exigidas, impidiendo en muchas ocasiones que la selección del personal se haga en forma apropiada. Por otro lado, tampoco es fácil encontrar la aplicación de técnicas formalizadas de selección, entre otras cosas por los altos costes fijos que comporta mantener unidades administrativas encargadas de esas tareas.

La frecuentísima ausencia de previsiones sobre producción y requerimientos de mano de obra a medio y largo plazo no permite tampoco que los empleos sean objeto de análisis y descripciones precisas, lo que, junto con lo anterior, impide que el trabajo dentro de las empresas sea objeto de una buena organización. El resultado final de todo esto son malos ajustes entre ofertas y demandas de empleo, que se traducen posteriormente en reacomodaciones que alargan su duración (4).

Paralelamente, y con independencia de su tamaño, las empresas españolas, como sucede

en todo el mundo, dan preferencia a sus mercados internos a la hora de cubrir los puestos de trabajo, para lo cual promocionan a trabajadores de categorías inferiores (cuadro n.º 2). Al lógico interés que tienen aquéllas por asegurarse que el núcleo de sus plantillas esté constituido por personal experimentado y estable, se unen las reivindicaciones del personal, de forma que la movilidad de la mano de obra se ve así mermada.

Esto último no tendría excesiva importancia si no fuera porque la formación profesional, salvo para los puestos muy cualificados, aparece poco extendida y apenas se utiliza como medio de promoción (5). No se le concede mucha importancia por las empresas, al margen de que aparezcan necesidades urgentes de perfeccionamiento en abundantes especialidades; pero, por lo que a los trabajadores se refiere, tampoco muestran especial interés, según se deduce de la mayor parte de los convenios colectivos firmados en el país, en donde el tema se trata marginalmente. En consecuencia, a excepción de algunas grandes

CUADRO N.º 2

PERSONAL RECLUTADO EN EL MERCADO DE TRABAJO EXTERNO (1)

Número de ocupaciones	% que representa en esas ocupaciones	% que representa sobre el total muestra
127	25	20
123	13	16
250	38	36

(1) Se trata de una muestra de empresas donde se han seleccionado 250 ocupaciones, englobando unos 250.000 trabajadores.

Fuentes: INEM, *Requerimientos de Empleo y Formación Profesional*, 1980 (Investigación sobre Estructuras Ocupacionales en establecimientos industriales), y elaboración propia.

empresas, que son las únicas que mantienen centros de formación permanente de sus trabajadores, la promoción se realiza sin planes ni programas, siendo la experiencia profesional, y sobre todo el tiempo de permanencia, los criterios básicos de promoción.

Por este motivo, una vía importante para mejorar la movilidad potencial de la mano de obra sería que en el seno de las empresas se desarrollaran sistemas de formación ocupacional continua. Mas, como este tipo de formación no ha alcanzado todavía un grado de aceptación importante entre nosotros, corresponde al sector público tratar de influir indirectamente en tal sentido, o actuar directamente en calidad de suministrador de aquélla.

3.2. Los trabajadores

Por lo que a la información sobre el mercado de trabajo se refiere, la mayor parte de las personas que buscan un empleo lo hacen con bastante desconocimiento de lo que ocurre. El

abandono del sistema educativo se hace muy frecuentemente sin tener idea no sólo de cuáles son las reglas o el sistema de relaciones laborales a través de las que funciona dicho mercado, sino de la validez real de sus conocimientos profesionales, sean éstos de tipo básico, medio o superior, puestos en relación con las oportunidades de empleo presentes y futuras. Simultáneamente, para quienes tienen experiencia laboral, su conocimiento del tema se limita por regla general al entorno en donde se ha desenvuelto su vida profesional.

Las personas en desempleo parecen tener, en la mayor parte de los casos, un reducido grado de información sobre su aptitud y capacidad personal para desempeñar un puesto de trabajo, según se pone de relieve en alguno de los estudios realizados en nuestro país. Pero aquélla resulta en realidad menor, puesto que el conocimiento sobre el contenido de los oficios y requerimientos profesionales se manifiesta en términos aún más deficientes; y mal pueden las personas valorar sus conoci-

mientos profesionales en ausencia de un marco de referencia sobre el contenido del trabajo al que tienen que enfrentarse.

Paralelamente a la falta de orientación profesional entre las personas que van a intervenir en la búsqueda de empleo, se da la circunstancia de que el mercado no suele facilitar espontáneamente información precisa de las oportunidades existentes y de las características de los puestos de trabajo, suponiendo su adquisición para los sujetos un determinado coste, bien sea directo, bien en términos de oportunidades perdidas. Como puede apreciarse en el cuadro n.º 3, es reducido el peso relativo de los trabajadores españoles que se consideran suficientemente informados sobre el tema.

En general, el grado de información de los trabajadores con experiencia laboral es superior al de los que buscan un primer empleo, siendo esto válido para las distintas áreas antes comentadas. Esto significa que la reserva de puestos de trabajo para los empleados de larga experiencia se hace en detrimento

CUADRO N.º 3

GRADO DE INFORMACION DE LOS TRABAJADORES (1)

INFORMACION SOBRE	APTITUD Y CAPACIDAD PROFESIONAL		CONTENIDO OFICIOS Y REQUERIMIENTOS PROFESIONALES		OPORTUNIDADES EMPLEO Y SUS CARACTERISTICAS	
	Bastante (%)	Mediana poca o ninguna (%)	Bastante (%)	Mediana, poca o ninguna (%)	Bastante (%)	Mediana, poca o ninguna (%)
SITUACION LABORAL						
Demandantes primer empleo	28	72	33	67	23	77
Desempleados con experiencia	45	55	41	59	33	67
TOTAL	43	57	40	60	33	67

(1) Muestra que incluye 1.763 trabajadores, de los cuales un 20 por 100 corresponden a demandantes de primer empleo.

Fuente: SEAF, *La demanda de Orientación Profesional* (Madrid, 1978), págs. 48 y ss.

de quienes aspiran a entrar por primera vez al mercado de trabajo (6).

4. MOVILIDAD Y SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO

El tema de la movilidad de la mano de obra en España tiene obviamente connotaciones más amplias que las que hemos comentado. Las prácticas sindicales, el marco jurídico vigente, el sistema de relaciones laborales que impera en el seno de las empresas, los sistemas de ajuste del factor trabajo a las necesidades de producción, la política de rentas, o los procedimientos de reestructuración sectorial, por ejemplo, son otros tantos factores que habría que tener en cuenta.

Ciñéndonos al tema que nos ocupa, hemos visto que, con la ausencia de una adecuada orientación profesional y con una baja información sobre el mercado, se mezclan las dificultades de las empresas en las tareas de selección y tratamiento de los problemas relacionados con la administración de su mano de obra. Si a ello unimos el poco atractivo de la formación profesional por un lado, y la importancia de la segmentación del mercado de trabajo por otro (7), no hay duda de que la actuación del sector público tiene una tarea importante que cumplir como reductor general de costes e impulsor de mejoras en la adecuación de ofertas y demandas. ¿Qué papel juegan realmente en este contexto nuestros Servicios Públicos de Empleo?

Dichos Servicios se hallan centralizados en el Instituto Nacional de Empleo, organismo que, a tenor de la Ley Básica de Empleo, aparece como gestor de la

política de empleo con una amplia gama de funciones (8). Encargado, por un lado, de las actuaciones tendentes a facilitar y agilizar la colocación de trabajadores en calidad de servicio nacional público y gratuito, e impulsor, por otro, de la cualificación, perfeccionamiento y reconversión ocupacional a través de la impartición de cursos en sus centros, o tutelando entidades colaboradoras, públicas y privadas, que imparten ese tipo de formación. Asimismo se ocupa de los llamados programas de fomento del empleo establecidos por el Gobierno, dirigidos a colectivos específicos de trabajadores, a sectores económicos sometidos a procesos de reestructuración y reconversión de mano de obra, o a áreas geográficas caracterizadas por especiales problemas de empleo y desempleo.

Al margen de esas tareas, el INEM es el encargado también de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo encomendadas anteriormente al Instituto Nacional de Previsión. Hasta el presente, sin embargo, la situación aparece como transitoria, siendo el INSS quien efectúa el reconocimiento, administración y abono de dichas prestaciones. De las cuatro áreas aludidas, la relativa al campo de las prestaciones cae fuera de los objetivos de este artículo, mientras que la promoción del empleo se trata en otra parte de esta misma revista.

4.1. La política de colocación y las Oficinas de Empleo

El INEM dispone de unas 490 oficinas distribuidas por toda la

geografía española, además de 28 centros de orientación profesional (9). En estas dependencias se atienden las tareas relativas a la recepción de ofertas y demandas de empleo, orientación y selección profesional de trabajadores, y la tramitación y control de prestaciones por desempleo, además de una serie de registros estadísticos que reflejan el movimiento laboral que pasa por ellas.

En los últimos años, la participación de las Oficinas de Empleo en los procesos de movilidad que se manifiestan en el mercado de trabajo ha crecido, al menos a nivel formal, ya que tanto el porcentaje de contrataciones efectuadas en relación a las habidas en el país, como el peso de desempleados que se registran como tales, en relación también a los realmente existentes, han experimentado un claro aumento (cuadro n.º 4). Los factores que explican este comportamiento están ligados fundamentalmente a la obligación de solicitar el seguro de desempleo a través de las Oficinas, a la puesta en marcha de colocaciones subvencionadas u obras comunitarias de diversos tipos, y a la aplicación más estricta de la normativa vigente.

Junto a este aspecto puramente formal, se ha producido una mejora en la utilización de las Oficinas como medio real para la búsqueda de un empleo. Las relaciones personales, que siguen siendo el cauce por excelencia para quienes buscan su primer empleo, han cedido peso en favor de aquéllas y, si bien cabe que en este fenómeno aparezcan sesgos de difícil cuantificación que tienden a supervalorar dicho cauce, también lo es que la generalización del convalidamiento de que el registro

CUADRO N.º 4

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE COLOCACIONES Y DEMANDAS DE EMPLEO EN LAS OFICINAS

AÑOS	% que suponen colocaciones sobre altas en Seguridad Social (1)	% que suponen colocaciones nominadas sobre total colocaciones	% que suponen parados registrados sobre parados EPA
1977	21	—	72
1978	26	79	82
1979	40	71	87
1980	60	70	88

(1) Dichos porcentajes no pueden ser equiparados exactamente a la tasa real de participación en las contrataciones realizadas en el país, dado que en las cifras de altas en la Seguridad Social se incluyen alteraciones en las categorías de trabajadores dentro de las empresas.

Fuente: INEM e INSS.

rado con otros sectores, sea en la Construcción donde las empresas utilicen con más frecuencia dichos centros como cauce de contratación (cuadro n.º 6). Simultáneamente, la importancia de quienes estando ocupados buscan un nuevo empleo es también reducida (10).

Se deduce, por tanto, que en su actual concepción, el papel de las Oficinas de Empleo como instrumento de adecuación de ofertas y demandas está poco desarrollado, siendo escaso el atractivo que ofrecen a las empresas como cauce de selección y como sistema de búsqueda de empleo a los trabajadores. ¿A qué se debe que ello sea así?

Tradicionalmente las Oficinas han sido concebidas como un instrumento destinado a atender, en términos administrativos, a quienes habían perdido su empleo, a la vez que servían de cauce de tramitación del seguro o subsidio de desempleo. Su concepción como «bolsas de empleo pasivas» no se limitaba sin embargo a nuestro país; de hecho, solo recientemente

en las Oficinas puede suponer reducir el coste de búsqueda de un empleo, junto a la extensión de su número y una cierta mejora en su eficacia en relación a la situación anterior, parecen haber influido en ese comportamiento.

Es difícil precisar cuál es la tasa de penetración de las Oficinas de Empleo en los mercados de trabajo. La dificultad es, sobre todo, de índole estadística, al no disponerse de datos depurados relativos a las contrataciones que realizan las empresas españolas a lo largo del año, sino sólo del número de altas registradas en la Seguridad Social, donde se mezclan las nuevas contrataciones con alteraciones en las categorías profesionales de trabajadores. Ya dijimos, sin embargo, que en los últimos años el porcentaje de contrataciones registradas ha crecido; mas, a pesar de este aumento, la participación real de las Oficinas en la casación de ofertas y demandas es reducida en la actualidad, ya que al menos el 70 por 100 de sus colocaciones corresponden a ofertas de empleo donde la se-

lección de trabajadores viene ya hecha por la empresa (cuadro número 4), y sólo el resto es fruto de su propia gestión.

Las empresas recurren a las Oficinas como sistema de selección básicamente en los casos de personal no cualificado o semicualificado o, lo que es igual, en los casos de vacantes de empleo para las que no se requiere alto grado de preparación; eso explica que, compa-

CUADRO N.º 5

FORMAS DE BUSQUEDA DE EMPLEO POR LAS PERSONAS EN PARO

FORMAS DE BUSQUEDA	1976		1979	
	Han trabajado anteriormente	Buscan empleo por 1.ª vez	Han trabajado anteriormente	Buscan empleo por 1.ª vez
1. Oficina Colocación ...	24,9	8,0	52,5	24,2
2. Otros cauces:				
— Relac. personales.	56,4	59,4	37,6	53,6
— Anuncios prensa...	0,4	1,3	0,2	0,6
— Resto	18,3	30,3	9,7	21,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Comercio, *Análisis de las Estadísticas de Paro* (Madrid, 1981), pág. 84 y ss. (Datos procedentes del INE.)

CUADRO N.º 6
UTILIZACIÓN DE SISTEMAS DE CONTRATACION
POR LAS EMPRESAS

SECTORES	% de veces que utilizan O.E.	% de veces que utilizan fichero empresa	% de veces que utilizan relaciones personales	Otros sistemas
Construcción	75	5	11	9
Comercio	55	20	15	10
Hostelería	52	13	28	7
Industria	46	14	20	20
Transporte	40	16	24	20

Fuente: INEM, Encuesta de Empleo, julio 1979.

países más avanzados han empezado a utilizar activamente tales centros como instrumento reductor del coste y duración de los procesos de adecuación entre requerimientos del sistema productivo y la mano de obra disponible, estuviese ésta parada o no.

Si bien las comparaciones a nivel internacional deben ser tomadas con gran precaución, dada

la heterogeneidad de los conceptos manejados, la situación española en relación a algunos países se presenta con desventajas. Alemania, Gran Bretaña o Suecia, por poner el ejemplo de economías donde los respectivos sectores públicos han realizado fuertes inversiones en sus Servicios de Empleo durante los últimos años, disponen de un número de funcionarios más elevado que España en relación a

los potenciales clientes (población activa), o en relación a la cifra de personas desempleadas. De la misma manera, en dichos países es bastante mayor la proporción de personas empleadas que buscan un nuevo empleo a través de las Oficinas, o la de las ofertas que efectúan las empresas en estas últimas, como reflejo todo ello de la confianza de que gozan entre trabajadores y empresarios (cuadro n.º 7).

Nuestro modelo de gestión, al igual que sucede en Francia, aparece excesivamente burocratizado y poco tecnificado. Eso explica que el peso de las ofertas no nominativas sea escaso, que las colocaciones se refieran casi exclusivamente a puestos de baja cualificación, que aparezcan importantes contingentes de ofertas sin cubrir, que los profesionales competentes apenas acudan a ellas, y que los pequeños empresarios, así como los directores de personal de las medianas y grandes empresas, vacilen ante la capacidad de las

CUADRO N.º 7
OFICINAS DE EMPLEO: RATIOS COMPARADOS DE ALGUNOS PAISES

	España	Alemania	Francia	Gran Bretaña	Italia	Suecia
N.º activos por oficina	27.000	28.000	36.000	25.000	—	17.000
N.º activos por funcionario	4.150	1.900	5.900	3.000	2.700	1.300
N.º parados por funcionario (1)	457	78	453	267	190	22
N.º parados por cada 1.000 demandantes de empleo (1)	950	730	940	800	—	210
N.º ofertas por cada 1.000 demandantes de empleo (2)	140	540	340	450	—	3.200
N.º colocaciones por cada 1.000 demandantes de empleo (3)	135	550	210	300	—	—
N.º colocaciones por cada 1.000 nuevos contratos (3)	—	330	130	260	—	—

(1) Parados registrados en las Oficinas.

(2) Ofertas de empleo no acompañadas de selección previa de trabajadores.

(3) Colocaciones donde la selección ha sido hecha por la propia Oficina.

Fuentes: Estadísticas de empleo de diferentes países, y elaboración propia.

Oficinas para casar apropiadamente ofertas y demandas.

Por este motivo, cualquier intento para llevar a cabo una política de colocación más eficaz y en consonancia con los actuales problemas del país debería tener en cuenta una serie de aspectos, entre los que cabe destacar los siguientes: en primer lugar, resolver de una vez los problemas institucionales y organizativos ligados a las funciones encomendadas al INEM (tales como financiación, competencias, *status* administrativo, funcionariado, etc.), de forma que permita sentar las bases para conjugar su carácter de servicio público con el dinamismo y flexibilidad que deben caracterizar a toda entidad que aspire a actuar eficazmente en el mercado.

Junto a ello, es también tarea urgente introducir programas de formación para los funcionarios que atienden las diversas tareas en las Oficinas, de tal modo que sean para éstos una vía no sólo de conocimiento especializado en sus respectivas áreas de trabajo, sino también de continua y permanente actualización profesional.

En relación a las empresas, deben intensificarse los contactos con ellas, combinando la prospección de vacantes de empleo y de necesidades de formación y perfeccionamiento profesional con el estudio de su problemática laboral, a efectos de facilitar la posterior selección del personal adecuado como paso previo al objetivo final: su colocación. Ganar la confianza de aquéllas no es tarea fácil ni alcanzable a medio plazo, pero únicamente con una actuación agresiva y no meramente pasiva será posible ir sentando las bases para que ello ocurra.

En el caso de los trabajadores, hace falta que se potencien los análisis profesionales de quienes buscan un empleo, a la vez que se intensifiquen las actuaciones de orientación como cauce para una mejor adaptación entre capacidades personales y requerimientos del sistema productivo. Todas las demandas de empleo (lo mismo que las ofertas) tienen que enfocarse como problemas individuales para los que se precisa, por tanto, tratamientos distintos.

Por otro lado, hay que mejorar el tratamiento de la información, así como simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos, lo que exige tanto la utilización de conceptos estadísticos claros y precisos, como la unidad en la gestión y coordinación de tareas. En este contexto, la recogida descentralizada de amplia información sobre ofertas y demandas de empleo en un área determinada es muy importante para facilitar la movilidad de la mano de obra en dicha zona. Si eso se complementa con la tan necesaria mecanización y comunicación informática de la red nacional de Oficinas, inexistente hasta el momento, habremos dado un gran paso en aquella dirección.

Finalmente, cabe señalar la necesidad de acentuar la coordinación entre las tareas de colocación y las de elaboración de programas y cursos de formación profesional de alcance regional o local. En estas tareas no sería conveniente la interferencia de las relativas a la gestión de prestaciones por desempleo. Puesto que, desde el punto de vista presupuestario, el importe de dichas prestaciones supera con mucho al de los servicios de colocación y formación, se produce la tendencia

natural a polarizar esfuerzos y medios en favor del control de las primeras, dejando en un segundo plano las demás; la separación funcional de unas y otras se presenta, pues, como necesaria.

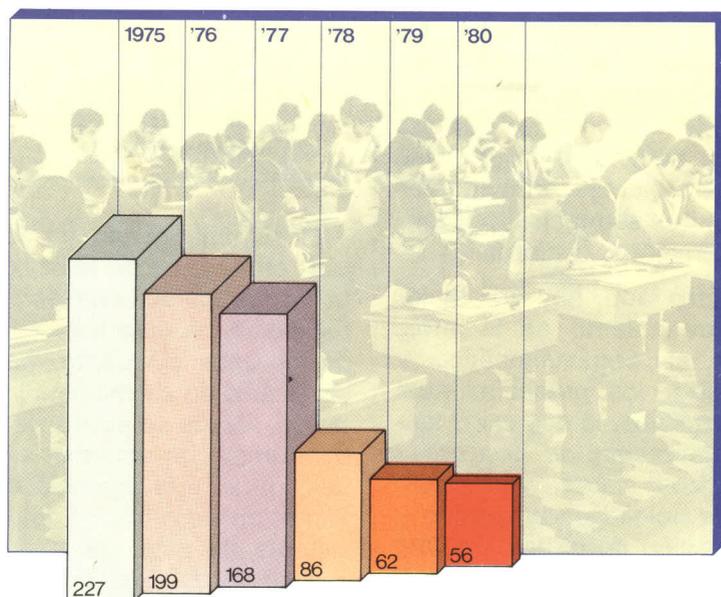
4.2. Formación y reconversión profesional

El sistema oficial de formación profesional de trabajadores, tal como aparece concebido actualmente, se desarrolló a finales de los años cincuenta, habiendo alcanzado su máxima importancia, desde el punto de vista del número de personas atendidas, durante la vigencia de los Planes de Desarrollo. Como todo sistema de este tipo, persigue reducir la escasez de personal cualificado, para lo cual el INEM cuenta en estos momentos con unos treinta centros educativos además de una serie de puntos de actuación formativa (11), donde se imparten cursos de carácter ocupacional con un contenido técnico-práctico fundamentalmente.

Dentro de una tendencia acusadamente decreciente, según puede observarse en el gráfico 2, en los últimos dos años la cifra de alumnos atendidos apenas supone la cuarta parte de la de hace tan sólo cinco, lo que nos da una idea de la poca importancia concedida actualmente a este tipo de formación; en un momento además en el que, como antes veíamos, las necesidades de readaptación profesional se manifiestan abundantes y en que resulta escasa también su importancia en el sector privado.

Los cursos impartidos son de

GRAFICO 2.
ALUMNOS QUE RECIBIERON
FORMACION OCUPACIONAL (En miles)



Fuente: INEM.

cualificación en unos casos y de perfeccionamiento o reconversión profesional en otros, correspondiendo la mayor parte de los alumnos a sectores de los servicios (42 por 100), seguidos por los de industria y agricultura. Un 60 por 100 de aquéllos son trabajadores ocupados que,

al igual que los que se hallan en paro, son seleccionados en su mayor parte a través de las convocatorias realizadas en las distintas provincias. Del total de beneficiarios, sólo la cuarta parte entran dentro del régimen de acuerdos directos entre el INEM y las empresas (cuadro n.º 8).

El importe global del gasto público dedicado a atender este capítulo es bajo en términos absolutos y relativos. A título indicativo, por ejemplo, el peso que le corresponde dentro de nuestro PNB apenas llega al 0,04 por 100, cuando en otros países industrializados alcanza a ser varias veces mayor (gráfico 3). Resultado lógico de esta política ha sido que en estos momentos la calidad de parte de nuestra oferta educativa resulta discutible, apareciendo desfasado el contenido de sus cursos en relación a lo que sería de desear.

Junto a esta obsolescencia general de medios humanos y materiales, los últimos años han permitido sin duda sanear parte de la oferta existente anteriormente (12); mas, desafortunadamente, el esquema de organización ha experimentado a la vez cambios negativos en relación al pasado. Desde un sistema de programación regional, que posibilitaba el establecimiento de objetivos de carácter supraprovincial y en función de las necesidades que iban surgiendo, se ha pasado a otro más localista con ofertas espaciales inamovibles en la práctica y poco apropiadas para adaptarse a las cambiantes circuns-

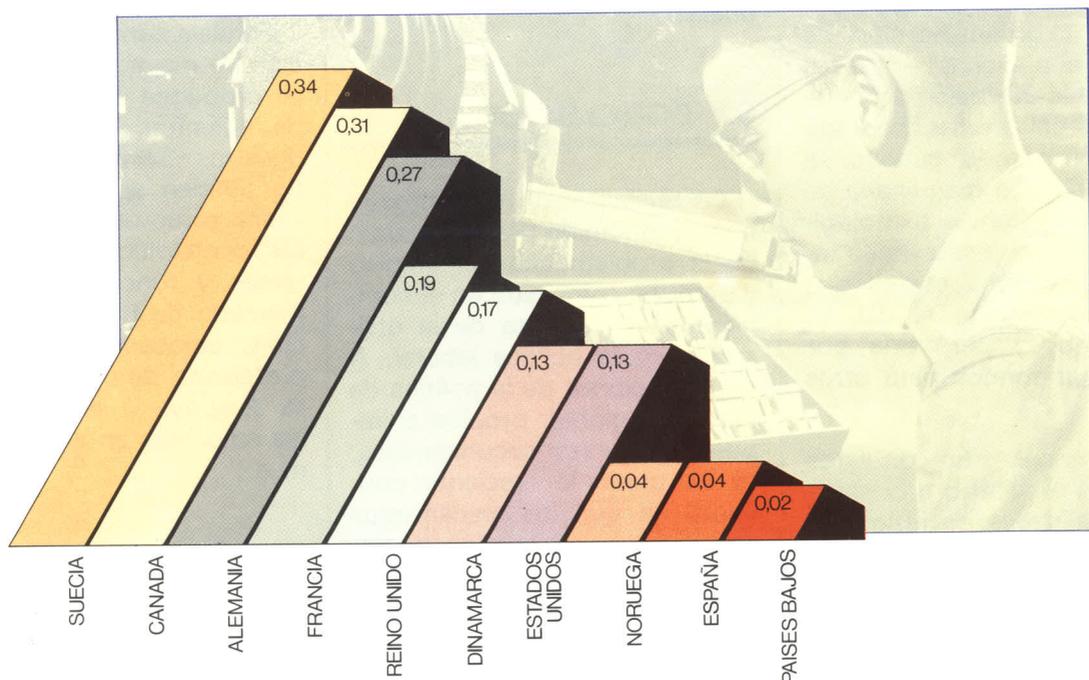
CUADRO N.º 8

DISTRIBUCION DE LOS CURSOS DE FORMACION OCUPACIONAL
(En %)

Sectores	Cursos	Situación alumnos	Edades alumnos
Agricultura 21	En concierto con empresas. 23	Ocupados 60	Menos de 25 años 46
Industria 37	Convocatorias libres 77	Parados 40	Resto edades 54
Servicios 42			

Fuente: INEM (Estadísticas de Formación Ocupacional, 1979 y 1980).

GRAFICO 3.
GASTO PUBLICO EN FORMACION
PROFESIONAL DE ADULTOS (En % del PNB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE (1978) y del INEM.

tancias del empleo y la correspondiente política de colocación.

En el terreno de la productividad, se ha comprobado que la formación ocupacional es un factor que contribuye ampliamente a su mejora; pero también es cierto que su utilidad depende en buena parte de su aplicación inmediata; esto es, de la incorporación de los sujetos que la hayan recibido a tareas donde apliquen, siquiera parcialmente, los conocimientos adquiridos (13). Por esta razón, los medios disponibles en la actualidad así como los provenientes de hipotéticas mejoras presupuestarias futuras, precisan ser administrados con criterios de estricta selectividad, máxime ante una situación que ofrece pocas posibilidades para la generación de empleo.

Esto significa que el grueso de los fondos debe destinarse a la cualificación y perfeccionamiento del personal empleado, a casos de reconversión sectorial colectiva perfectamente identificables, o a actuaciones puntuales de carácter geográfico; todo ello sin olvidar que el resto de las acciones tiene que centrarse en las especialidades de mayor demanda dentro del mercado. En los supuestos de personas sin experiencia laboral previa, sería más conveniente apoyar como hasta ahora la incentivación de su contratación, y reservar su asistencia a los cursos una vez que hayan accedido a un empleo, sea o no bajo la fórmula de contrato-formación, que programar alternativa-mente para ellos acciones de carácter masivo e indiscrimina-

do como se ha propuesto en algunas ocasiones. El sistema de formación ocupacional es caro y no puede sustituir al de formación reglada o básica, a menos que se modifique íntegramente el enfoque del sistema educativo en su conjunto.

Como consecuencia de la situación descrita, surge la necesidad de hacer un esfuerzo para cambiar los planteamientos actuales de la política de formación ocupacional en sus distintos niveles. En el área de recursos, parece muy claro que deben aumentar y mejorarse; en el caso de los medios humanos, al igual que sucedía en las Oficinas de Empleo, resultaría preciso establecer algún cauce permanente de perfeccionamiento del profesorado, buscando la colaboración de empresas punta en equi-

pamiento a efectos de facilitar a éste un contacto permanente con los avances tecnológicos.

Por lo que a los medios materiales se refiere, debiera contemplarse la intensificación de acuerdos con dichas empresas punta para la utilización del equipo y material a ellas perteneciente; sobre todo cuando se trate de utillaje o maquinaria de rápida obsolescencia tecnológica; de esta forma se evitaría incurrir en los altos costes que supone mantenerse al día en ese terreno, y permitiría por tanto liberar fondos para otros fines.

En íntima conexión con estos temas está el relativo a la gama de especialidades profesionales atendidas. Problemas de coste aconsejan igualmente pasar a un sistema en el que, sin incurrir en los errores del pasado, parte de la oferta de cursos programada fuese subcontratada en el mercado a otras entidades (públicas o privadas), entre las que dispongan en cada momento de la oferta educativa más apropiada.

Con independencia de lo anterior, la política de formación ocupacional necesita replantearse tanto a nivel macroeconómico como desde el punto de vista de las unidades productivas. Bajo el supuesto previo de una auténtica mejora en la calidad de la oferta, de manera que ésta llegue a hacerse atractiva para trabajadores y empresas, hay que potenciar el sistema de prestación directa de servicios a estas últimas mediante el establecimiento de algún sistema de incentivos. En la medida en que esto fuera así, no sólo se estaría contribuyendo a mejorar la movilidad potencial de la mano de obra, sino que se habría dado

un primer paso en la línea de considerar la formación profesional como posible alternativa a otro tipo de reivindicaciones laborales en el seno de las empresas.

5. CONCLUSION

La revitalización del enfoque microeconómico para el estudio de la problemática del empleo y paro, ha coincidido en el tiempo con el aumento de la utilización de la política laboral. A las limitaciones de la política de demanda global, propias o impuestas por las circunstancias, se ha unido la creciente confianza en que los mecanismos de ajuste entre medios humanos disponibles y vacantes de empleo se producen a nivel de mercados individuales de trabajo.

No tiene por ello nada de extraño que los Servicios Oficiales de Empleo aparezcan defendibles inicialmente como instrumentos básicos de aquella política. La experiencia acumulada en diversos países ha demostrado además su utilidad para mejorar la transparencia del mercado, reducir la tendencia a su segmentación, y atenuar, en suma, los frenos existentes a la movilidad de la mano de obra. Ello explica el papel institucional que juegan en la mayoría de economías industrializadas.

Siempre es lícito dudar de la rentabilidad de los Servicios de Empleo en España, en medio sobre todo de una situación delicada como la presente. Dicha duda, sin embargo, resulta más justificada a causa de los insuficientes medios puestos a su disposición, de su estructura organizativa actual, y del enfoque

administrativo-asistencial, no económico, seguido hasta el momento, que a causa de su potencial contribución a la atenuación del problema.

Paralelamente a la introducción de mejoras en estas áreas, se propugna aquí la necesidad de delimitar los objetivos de nuestros Servicios, los cuales no pueden seguir siendo utilizados como un remedio universal, con olvido de sus genuinas tareas y funciones dentro del mercado de trabajo: la orientación, colocación y formación profesional de trabajadores, junto al apoyo y asesoramiento a las empresas en semejantes temas.

NOTAS

(1) R. N. LINDLEY (ed.), *Economic Change and Employment Policy*, Warwick Studies in the Economics of Employment (Macmillan Press, 1980).

(2) En un estudio llevado a cabo por el SEAF para determinar las estructuras ocupacionales de diferentes actividades industriales, se puso de manifiesto la existencia de necesidades urgentes de perfeccionamiento profesional. Estas necesidades aparecerían como equivalentes a las de reactualización de conocimientos o readaptación de la mano de obra a la nueva maquinaria adquirida por las empresas. Véase al respecto: *Investigación relativa a Estructuras Ocupacionales*, SEAF, 1978.

(3) Véase cuadro n.º 1. Los efectos son en realidad mucho mayores, ya que las empresas sólo acuden a los expedientes de regulación de empleo por causas económicas y tecnológicas cuando su situación es difícil.

(4) OCDE, *El mercado de trabajo en Madrid* (Mimeo, 1974).

(5) Una razón importante de que este tipo de formación apenas se valora en nuestro país lo constituye el hecho de que

no suele implicar mejoras salariales para los trabajadores que la reciben. Véase al respecto: SEAF, *La Rentabilidad Social de la Formación Profesional. Una aplicación del análisis coste-beneficio* (Madrid, 1977), página 74 y ss.

(6) Deliberadamente no se tratan en este artículo los problemas relacionados con el llamado dualismo del mercado de trabajo, ni las medidas de política económica con él relacionadas. Para una ampliación de este punto y un análisis de los programas de empleo llevadas a cabo en nuestro país véase: FELIPE SÁEZ FERNÁNDEZ, «Política de Empleo y Mano de Obra en España», *Información Comercial Española*, febrero 1980.

(7) La segmentación afecta no sólo a grupos específicos de trabajadores sino al mercado como un todo. En los últimos quince años, por ejemplo, se ha registrado una apertura en los diferenciales sectoriales de salarios pertenecientes a cada una de las categorías ocupacionales que figuran en la Encuesta de Salarios del INE. Esta conclusión forma parte de un estudio sobre el tema que estoy realizando. Para una visión completa de lo ocurrido a nivel sectorial puede consultarse: F. SÁEZ FERNÁNDEZ, «Consideraciones sobre el comportamiento sectorial de los salarios respecto a

la productividad y empleo, en el mercado de trabajo español», V Simposio de Teoría Económica, Facultad de Ciencias Económicas de Bellaterra (Barcelona), septiembre 1980.

(8) Ley 51/1980, de 8 de octubre.

(9) Desde las Oficinas situadas en las cabeceras de comarca se atiende a otros centros de población en forma de desplazamientos periódicos de funcionarios; igualmente existen corresponsalías, de carácter fijo, en determinadas localidades.

(10) En 1980 dichas personas sólo suponían el 5 por 100 del total de demandantes de empleo.

(11) Unos 400, entre instalaciones semiportátiles y otras totalmente móviles, reparadas por las distintas provincias.

(12) La idea inicial de impartir cursos a través de las entidades colaboradoras del PPO, fue transformándose poco a poco en un *statu quo* con cursos invariables a lo largo del tiempo y de poca utilidad profesional.

(13) *La Rentabilidad Social de la Formación Profesional. Una aplicación del análisis coste-beneficio*, op. cit.