

POLITICA DE EMPLEO AGRARIO EN ESPAÑA

DIAGNOSTICO Y BASES PARA UNA ALTERNATIVA

Por

GABINO ESCUDERO ZAMORA (*)

S U M A R I O

I. INTRODUCCION: II. POLITICA DE EMPLEO: II.1. LOS MODELOS TEORICOS CLASICOS Y SUS POSTULADOS DE ACTUACION EN POLITICA ECONOMICA II.2. LA CRISIS ECONOMICA EN ESPAÑA.—III. LOS PROBLEMAS DE LA GESTION DEL EMPLEO. ALTERNATIVAS EN EL MERCADO DE TRABAJO AGRICOLA: III.1 LA GESTION DEL EMPLEO: UN INSTRUMENTO DE APOYO A LA POLITICA DE EMPLEO DE EXCEPCIONAL IMPORTANCIA. III.2. ALGUNOS PROBLEMAS DE CARACTER GENERAL QUE PRESENTA LA GESTION DEL EMPLEO EN EL MOMENTO ACTUAL. III.3. EL PROBLEMA DE LA ESPECIALIZACION DE LA RED DE OFICINAS DE EMPLEO. EL CASO DE LAS OFICINAS DE EMPLEO AGRARIAS.—IV. POLITICA DE EMPLEO AGRICOLA: DIAGNOSTICO E INSTRUMENTACION. IV.1 CARACTERIZACION DEL MERCADO DE TRABAJO AGRARIO. IV.2 INSTRUMENTACION DE UNA POLITICA COHERENTE DE EMPLEO AGRARIO: POLITICA DEL DESARROLLO FRENTE A POLITICA SOCIAL IV.3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AGRARIA EN RELACION CON EL EMPLEO. V. EL PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO: DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS: V.1. SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE EMPLEO COMUNITARIO. V.2. EL EMPLEO COMUNITARIO: POZO SIN FONDO PARA LOS CAUDALES PUBLICOS. V.3. EL EMPLEO COMUNITARIO NO GENERA TRABAJO PRODUCTIVO. V.4. NORMATIVA APLICADA EN EL EMPLEO COMUNITARIO. V.5. REFORMULACION DEL EMPLEO COMUNITARIO: SINTESIS DE UN CUADRO DIAGNOSTICO Y BASES PARA UNA REFORMA.— VI. LAS OFICINAS DE EMPLEO AGRARIAS COMO AGENTES DINAMIZADORES EN EL MEDIO RURAL: VI.1. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS. VI.2. CLARIFICACION DEL MERCADO DE TRABAJO VI.3. GESTION DE EMPLEO. VI.4. DESARROLLO DE ACCIONES DE FORMACION PROFESIONAL. VI.5. APOYO A LA POLITICA DE EMPLEO.— CUADROS.— BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCION

DENTRO del campo de la economía agraria, existe una marcada tendencia a los enfoques de carácter sectorial, que —útiles para la elaboración de cuadros diagnósticos de

(*) Ingeniero Agrónomo.

carácter específico— pierden con frecuencia el enfoque global en que necesariamente debe insertarse cualquier esfuerzo analítico en el terreno de las ciencias sociales. Es difícil imaginar la variada realidad que ofrece cualquier formación social en compartimentos estancos perfectamente aislables al objeto de proceder a su estudio pormenorizado. Desgraciadamente, no son fáciles de elaborar planteamientos metodológicos que ofrezcan alternativas válidas capaces de superar este tipo de enfoques.

Por otra parte, si las ciencias sociales ofrecen un campo de investigación para el desarrollo del saber científico todavía relativamente reciente, tanto la economía como la sociología del trabajo constituyen campos en los que prácticamente está todo por hacer. Los cambios estructurales que desde hace varias décadas comienzan a vislumbrarse en las formaciones sociales más avanzadas han estimulado, sin embargo, una creciente atención por tales aspectos. La ausencia de investigaciones empíricas capaces de permitir la generalización de hipótesis y la confección de modelos a niveles superiores de abstracción, ha impedido hasta la fecha alcanzar un mayor desarrollo en el análisis de los problemas relacionados con la utilización de la fuerza de trabajo en el seno de las formaciones económicas.

Por todo ello, acometer el estudio de la variada problemática que presenta el trabajo agrario es tarea que presenta dos serios inconvenientes desde el punto de vista teórico: a) la tendencia a la segmentación de un área que indudablemente presenta especificidades muy definidas y b) el relativo subdesarrollo de la investigación científica en los campos de la economía y sociología del trabajo.

Consciente de tales limitaciones, el autor del presente trabajo pretende abordar el análisis de la problemática que encierra la política de empleo en el medio rural desde una perspectiva no sectorializada. Quiere ello decir que se ha partido de un diagnóstico en relación a la problemática de empleo y paro de carácter general, estableciéndose las pautas básicas de unas posibles estrategias de actuación, que básicamente persiguen la adecuación entre política de empleo y los cambios estructurales que se operan en el conjunto de la economía, y por tanto, sobre el propio mercado de trabajo. A partir de ahí, y tras un breve análisis de las especificidades que ofrece el mercado de trabajo agrario, se ha pretendido

establecer las líneas generales de lo que pudiera constituir una estrategia activa de lucha frente al desempleo agrícola y rural.

II. POLITICA DE EMPLEO: ASPECTOS GENERALES CON REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

II.1. LOS MODELOS TEORICOS CLASICOS Y SUS POSTULADOS DE ACTUACION EN POLITICA ECONOMICA

A lo largo de la historia de las ideas económicas, se han producido continuos cambios en el sistema productivo que han dado lugar a formulaciones teóricas igualmente diferentes, que buscaban la confección de modelos capaces de interpretar la realidad de cada situación, con el fin de elaborar conjuntos coherentes de medidas de actuación por parte de los poderes públicos. En tales modelos se han contemplado todo el conjunto de problemas y variables que resultan relevantes para el análisis de las relaciones económicas y sociales en el sistema productivo en su conjunto. Por esta razón, los problemas relacionados con el empleo del factor trabajo han sido objeto de continuadas elaboraciones, desde la doble perspectiva de su consideración como factor productivo y como elemento determinante de las relaciones sociales en cualquier formación económica.

En la época del crecimiento y consolidación de los modernos sistemas industriales europeos y norteamericano, (finales del siglo XIX y primer tercio del siglo XX), las capacidades de expansión productiva parecían ilimitadas. Desde tal situación, el problema fundamental era el descubrimiento de las leyes que gobiernan el mercado, cuya única acción era suficiente para lograr los equilibrios del sistema productivo, quedando restringida la actuación de los poderes públicos a velar por el mantenimiento de una situación que permitiera el libre juego de tales leyes. En consecuencia, para los economistas neoclásicos, —supuesto que los equilibrios se alcanzaban espontáneamente—, y que la situación de equilibrio exigía la plena utilización de los recursos productivos, la situación de pleno empleo era considerada como premisa incuestionable de cualquier economía desarrollada, que —en caso de desajuste coyuntural— sería nuevamente restablecida por la libre actuación de las fuerzas productivas en el seno de una economía de mercado.

La crisis sin precedentes de 1929 dio al traste con la utilidad práctica de tales modelos. La fuerte contracción monetaria que siguió al proceso inflacionario de la postguerra provocó unos niveles de paro sin precedentes (USA superó la tasa del 25 por ciento) que amenazaban la estabilidad social del sistema económico. Ello obligaba a una intervención de los poderes públicos, cuyos fundamentos teóricos fueron suministrados por las aportaciones de Keynes, que configuraron un modelo teórico y unas directrices de política económica cuya validez sólo ha sido cuestionada ante los cambios operados en la economía mundial a consecuencia de la crisis energética de los años 70, aún cuando la espiral inflacionista operada en la década anterior preparó una sólida base para el estallido de la crisis actual.

A diferencia de la actual, la crisis del 29 no ofreció un carácter cualitativamente distinto a las que se habían operado anteriormente en las economías desarrolladas, movidas cíclicamente por tendencias inflacionarias y deflacionarias que generaban alternativamente coyunturas de fuerte dinamismo y pleno empleo. A ellas seguían situaciones de depresión en las que se producían los necesarios reajustes del sistema productivo, operados en un clima de caída de la demanda agregada y de la actividad económica, con la consiguiente generación de paro, cuyo resultado era la mejora de la eficiencia del sistema, y el cominezo de una nueva fase expansiva. En consecuencia, la formulación de Keynes iba encaminada a la corrección del desempleo ligado a la caída cíclica de la demanda agregada. En tales circunstancias en Estado podría y debía liberar los recursos ociosos de la economía mediante medidas diversas de política económica operativas a corto plazo, como podrían ser la utilización del déficit presupuestario, política fiscal expansiva y política monetaria con el fin de la corrección del desempleo a unos niveles tolerables para el sistema, aún cuando ello pudiera alentar la aparición de tensiones inflacionistas.

II.2. LA CRISIS ECONOMICA DE LOS AÑOS SETENTA. INFLACION Y PARO

Según se ha visto, la presencia de tensiones inflacionistas agudas no constituye en absoluto un fenómeno nuevo en las economías desarrolladas del mundo occidental. Tradicionalmente dichas tensiones han incidido a la larga de modo negativo fundamentalmente a través de:

a) La espiral de precios, con la consiguiente caída de la oferta monetaria, elevación de los tipos de interés y caída de la inversión.

b) El aumento de la presión fiscal, con la consiguiente disminución de la renta disponible.

c) La retracción del consumo, a partir de la consecución de ciertos niveles de inflación.

d) La aparición de un clima de inseguridad e incertidumbre en el seno de la clase empresarial, poco propicio para la inversión y la dinamización de la actividad económica.

Sin embargo, a estos ciclos inflacionarios, ha venido acompañando el pleno empleo, situación sólo rota con la aparición de las coyunturas de signo contrario producidas por los desajustes operados por la inflación. La singularidad de la crisis actual reside a primera vista en la coexistencia de altos niveles de inflación y desempleo. Ello le confiere un carácter cualitativamente diferente a las clásicas coyunturas críticas de caída de la demanda agregada. Ya no es posible la aplicación pura y simple de políticas económicas de corte Keynesiano, jugando alternativamente con las tasas de inflación y desempleo. Es preciso el arbitrio de nuevos instrumentos de política económica para la lucha contra el desempleo. Pero —como paso previo— se hace necesario identificar la naturaleza de la crisis.

La primera pregunta que cabe cuestionar es si inflación y desempleo son fenómenos que —en el curso de la situación actual— presentan una dinámica diferente y determinan en consecuencia una mera yuxtaposición de efectos negativos, o si —por el contrario— presentan un nexo común y constituyen dos manifestaciones de un mismo problema. Evidentemente, es muy difícil ofrecer un esquema explicativo cerrado y definitivo a tal cuestión, pero sí cabe señalar que, en cualquier caso ambos procesos ofrecen ya antes del estallido de la crisis una génesis relativamente diferenciada.

a) Por lo que se refiere al proceso inflacionario, su aparición se inicia ya en la década de los 60, y —particularmente en la economía norteamericana, con los gastos originados por la guerra del sureste asiático—, tiende a consolidarse a finales de dicha década y comienzos de la siguiente. De ahí, los efectos del proceso tienden a difundirse

al área de influencia del dólar. Pero, en cualquier caso, entrada ya la década de los 70 en las economías occidentales aparecieron factores que apuntaban hacia una generalización de una dinámica inflacionista, y que vinieron a reforzar las tendencias iniciales. Entre ellas pudieran destacarse:

— Incrementos del gasto público directamente imputables a la mejora de la calidad de vida: asistencia social, sanidad, educación, protección del medio ambiente, programas de lucha contra la pobreza, desarrollo de áreas deprimidas, etc...

— Elevaciones salariales ligadas a la capacidad reivindicativa de ciertos colectivos de trabajadores, y no siempre acompañadas de ganancias equivalentes en productividad.

— Incrementos de la presión fiscal sobre personas individuales y sobre las empresas (impuestos sobre valor añadido, cuotas de seguridad social) con la correspondiente repercusión sobre el nivel de precios.

— La inercia de los niveles de inflación anteriores. Son bien conocidos los efectos acumulativos de los niveles de inflación presentes sobre los futuros.

En un clima propenso al crecimiento de la inflación se han producido las fuertes subidas de los precios de las materias primas, que han castigado sobre todo a las economías más desarrolladas, fuertemente dependientes de la importación de las mismas. Ello ha dado lugar a una situación generalizada de inflación, con efectos acumulativos crecientes.

b) Estos procesos se han producido en una situación de cambio estructural en los mercados de trabajo, con dos vertientes fundamentales:

b.1.) Por el lado de la oferta de fuerza de trabajo, se ha producido una fuerte irrupción de mano de obra juvenil y femenina, que ha dado lugar a un fuerte crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo en las economías más expansivas, alentadas por una situación anterior de rápido crecimiento económico.

b.2.) Por el lado de la demanda de fuerza de trabajo, se asiste a una modificación estructural en el seno de las economías más industrializadas, inducida por la carrera hacia el aumento de la productividad, la introducción de tecnologías ahorradoras de mano

de obra, y la redefinición de los esquemas de la división internacional del trabajo.

Estas modificaciones estructurales operadas en el seno de los mercados de trabajo han dado lugar a crecientes tasas de desempleo, imposibles de corregir mediante políticas de corte Keynesiano. Ya no se trata de liberar recursos improductivos, sino de que el sistema productivo ha desplazado —hacia arriba— la tasa de equilibrio de desempleo. Toda actuación basada exclusivamente en la estrategia de reducir dicha tasa mediante políticas de aumento de la demanda agregada, sólo cosechará resultados efímeros, y ello a costa de incrementar peligrosamente la tasa de inflación.

En este sentido, cabe hablar de un agotamiento del modelo Keynesiano, y de la política económica por él propugnada, concebida como un conjunto de actuaciones a corto plazo con el fin de estimular la demanda agregada para disminuir los niveles de paro.

II.3. LA CRISIS ECONOMICA ACTUAL

El agotamiento del modelo Keynesiano no implica —tal como propugnan algunas escuelas de pensamiento actuales— el abandono de la actividad del Estado como corrector y regulador de la situación de crisis actual. Lejos de ello, si las medidas de actuación por el lado de la demanda ya no son suficientes, el cambio estructural al que hoy día se asiste aconseja una decidida actuación por el lado de la oferta. La crisis de las materias primas ha producido un cambio en los precios relativos y unos desajustes estructurales entre oferta y demanda que imponen una necesidad de ajuste a largo plazo en la utilización de los recursos productivos, que evidentemente el modelo de Keynes —surgido en unas condiciones bien diferentes— no pudo prever.

La crisis actual ha supuesto una fuerte ruptura de la dinámica expansiva de las economías occidentales, y un decaimiento de la actividad empresarial, basadas en una utilización derrochadora de materias primas, y que muestran una difícil adaptación al empobrecimiento real que impone tanto la elevación de los precios de las mismas, como la falta de rendimiento de unas fuertes inversiones realizadas en el sistema productivo, bajo unas condiciones de asignación de recursos muy diferentes, y que hoy día muestran una patente

inviabilidad (1). Salir de la crisis significa tomar conciencia de la necesidad de introducir reformas estructurales por el lado de la oferta, cuyos efectos sólo serán patentes a largo plazo, y que sólo podrán llevarse a cabo previa aceptación de sus altos costes sociales. En concreto, es preciso actuar en los siguientes campos:

— Reordenación de los inputs productivos. Hay que adaptar el sistema económico a la nueva estructura relativa de precios de los inputs, propiciando una racional utilización de los mismos, previendo el abastecimiento y aprovechamiento de las materias primas.

— Ello implica, entre otras medidas, el impulso al desarrollo de nuevas tecnologías, y en consecuencia, una atención preferente a la investigación y a la innovación tecnológica.

— En la misma línea argumental, hay que conceder atención preferente a la formación de capital. El futuro de las economías desarrolladas está en los sectores de capital, puesto que los sectores de consumo tienden a desplazarse a los países de industrialización reciente.

— En este sentido, hay que aceptar el progresivo abandono de sectores sin viabilidad futura, para concentrar los esfuerzos en los que ofrecen mejor porvenir, y que suponen una mayor incorporación de nuevas tecnologías.

— Desde este punto de vista, el reforzamiento de barreras proteccionistas no supone sino un aplazamiento —y consiguientemente agravamiento— de las necesarias reformas. Es preciso buscar niveles crecientes de competitividad, ubicando adecuadamente cada economía dentro del nuevo contexto de la división internacional del trabajo.

— Los elevados costes sociales de las medidas de mejora estructural, van a imponer nuevos sacrificios a las sociedades más desarrolladas, que tendrán que renunciar a parte de su nivel de consumo en favor de la acumulación de inversiones. Una utilización irresponsable del gasto público con el fin de disminuir tales costes no llevará sino a un agravamiento de los niveles de inflación, y —en definitiva— del alcance y efectos de la crisis.

(1) La situación de crisis generalizada de algunas actividades industriales (siderurgia, automoción, construcción naval) en los países desarrollados, receptoras de fuertes inversiones todavía recientes, constituye en este sentido un elocuente botón de muestra.

— Finalmente, es necesario introducir mejoras en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los costes sociales de las reformas estructurales van a ser elevados, y solamente una mejora en los mercados de trabajo va a poder ofrecer a corto plazo unas expectativas de mejora —indudablemente limitadas— en la posibilidad de acceder a nuevos empleos.

II.4. CRISIS ECONOMICA EN ESPAÑA

Las consideraciones hechas hasta el momento son en buena medida perfectamente aplicables a la economía española. Pero hay que considerar que los efectos de la crisis económica internacional viene a superponerse a la debilidad estructural de un sistema productivo particularmente vulnerable. En este sentido, los efectos de la crisis han resultado notablemente más patentes en el seno de la economía española, y ello se debe fundamentalmente a las fuertes deficiencias estructurales de nuestro sistema productivo.

En definitiva, las medidas correctoras de carácter estructural son tanto más necesarias en España, país que parte de una estructura agraria en proceso de tecnificación reciente y de una estructura industrial tradicionalmente orientada al mercado interior, con graves desajustes y escasamente competitiva a escala internacional. Evidentemente, la búsqueda de un cuadro de soluciones coherente con el sistema diagnóstico hasta aquí esbozado, constituye un trabajo de enorme trascendencia, puesto que los problemas con que se enfrenta actualmente la economía —y en razón de ello, el propio colectivo de la sociedad española—, pueden dar lugar a un cambio histórico, que partiendo del modelo económico, afecte a todos los órdenes de la convivencia ciudadana. En síntesis las opciones son variadas y complejas, pero pueden esquematizarse en puntos de especial trascendencia:

— Desarrollo tecnológico autónomo frente a la dependencia exterior.

— Apertura a los mercados exteriores frente al mantenimiento de un modelo proteccionista.

— Consecución de un marco institucional adecuado para el desarrollo de una actividad empresarial, capaz de dinamizar nuestra economía, frente a los esquemas de una intervención administrativa frecuentemente rígida, discriminatoria, paternalista e ineficaz.

Por lo que al primer punto se refiere, la consecución de crecientes niveles de producción de tecnologías propias se configura ya hoy día como uno de los puntos de mayor importancia estratégica en el futuro.

La apertura a los mercados exteriores supone la búsqueda de una adecuada especialización productiva dentro de los esquemas de la división internacional del trabajo, y la consecución de altas productividades, que —en buena parte— dependerá de la continua introducción de innovaciones tecnológicas, así como del adecuado adiestramiento de la mano de obra.

Finalmente, la consecución de un marco institucional apto para el desarrollo de la actividad empresarial supone la aceptación de acuerdos pactados entre los interlocutores sociales, la eliminación de obstáculos institucionales que frenan la actividad de los sectores empresariales más dinámicos e innovadores. Este punto, en consecuencia, configura un cuadro de actuaciones muy complejo (seguridad social, política fiscal, reforma administrativa, pequeña y mediana empresa) cuyo contenido fundamental se refiere a la confección de políticas tendentes a erosionar progresivamente el poder de grupos económicos privilegiados, más atentos al negocio especulativo que a la dinamización de la actividad económica.

En síntesis, en España como en las sociedades occidentales desarrolladas, las reformas estructurales son urgentes y necesarias, y constituyen premisa fundamental para cualquier política de empleo que pretenda ser sensata y realista. Pero por lo que a nuestro país se refiere, la consecución de tales reformas va a ser notablemente más difícil, problemática y costosa.

III. LOS PROBLEMAS DE LA GESTION DEL EMPLEO. ALTERNATIVAS EN EL MERCADO DE TRABAJO AGRICOLA

III.1. LA GESTION DEL EMPLEO: UN INSTRUMENTO DE APOYO A LA POLITICA DE EMPLEO DE EXCEPCIONAL IMPORTANCIA

En el epígrafe II.3. se ha indicado en qué medida las soluciones ni son fáciles ni cabe plantearlas de modo inmediato, y ni siquiera a medio plazo. El carácter estructural de la crisis actual —más acentuado, si cabe, en nuestro país— hace

suponer que las economías industrializadas —particularmente las más dependientes en suministro de productos energéticos— van a soportar durante los próximos años volúmenes de desempleo tan graves o más que los actuales. En este panorama, las medidas de política económica ya instrumentadas o que se ejecuten en un próximo futuro, y —particularmente las costosas reformas estructurales que ya desde hoy es preciso emprender—, sólo a largo plazo van a ofrecer efectos positivos perceptibles sobre la tasa de desempleo. Ello significa que el único instrumento inmediatamente accesible para mitigar la fuerte presión social ejercida en torno a la búsqueda de puestos de trabajo, es el de una eficaz gestión del empleo. De hecho, el cambio estructural que se viene produciendo en el seno de los mercados de trabajo —y que viene impulsado por el constante crecimiento de las áreas urbanas e industriales, la incorporación masiva de jóvenes y mujeres al mundo laboral, y el rápido cambio tecnológico en el seno de las economías más industrializadas, está dando lugar a patentes transformaciones, que aconsejan una atención prioritaria a la dinamización de los mercados de trabajo y a las acciones de reorientación y recualificación profesional. Así, los factores de mayor movilidad, polivalencia, rapidez de entrada y salida en el mercado de trabajo, junto a la progresiva descualificación y degradación profesional de la mano de obra —particularmente para aquellas ocupaciones tradicionalmente más demandantes de habilidad y destreza—, configuran una situación nueva que exige la instrumentación de unos servicios públicos de empleo capaces de abordar con eficacia la gestión de la política de empleo —basada en el doble objetivo de optimizar el aprovechamiento de la mano de obra y maximizar el bienestar social—; todo ello en el seno de unos mercados de trabajo que —por ser de complejidad creciente— exigen un alto nivel de tecnificación y profesionalización, y —por estar inmersos en una grave crisis de desempleo— demandan hacia sí la máxima atención por parte de los poderes públicos.

III.2. ALGUNOS PROBLEMAS DE CARACTER GENERAL QUE PRESENTA LA GESTION DEL EMPLEO EN EL MOMENTO ACTUAL.

Es bien conocido el hecho de que desde la creación de la actual Red de Oficinas de Empleo (ROE) en el año 1977, se ha asistido a un rápido crecimiento del paro, lo que se ha

traducido en un paralelo aumento de la presión sobre los servicios públicos de empleo por parte de la población afectada. Por otra parte, la puesta a punto de programas específicos de empleo y de ayudas especiales al desempleo, ha determinado una mayor cobertura de la ROE sobre los colectivos afectados por desempleo. E igualmente, el aumento de competencias de la propia ROE ha supuesto un notable incremento en su carga de trabajo.

En el momento actual, la eficacia de la ROE en relación a la gestión del empleo muestra una imagen bastante heterogénea, determinada por el nivel de afluencia de usuarios, es decir, por las características particulares de la zona o comarca en que se localiza cada oficina de la Red. Pero al margen de todo ello, hay que hacer las precisiones siguientes:

1. Las circunstancias descritas vienen determinando un incremento notable en la carga de trabajo en las oficinas, no correspondido con un paralelo reforzamiento en sus dotaciones personales y materiales. Ello induce una notable pérdida en su eficiencia y en el nivel de calidad de sus servicios.

2. La aludida sobrecarga de trabajo ha llevado a una importante proporción de las oficinas de la Red a reducir al mínimo el procedimiento de gestión del empleo, eliminándose precisamente las fases que suponen una atención más especializada al trabajador, es decir, la celebración de entrevistas, estudio de expedientes, análisis de perfiles profesionales, y puestos de trabajo ofrecidos, etc. Ello constituye capítulo importante en la aludida caída de la calidad de los servicios.

3. Pese a los esfuerzos realizados en este terreno, la ausencia, —hasta el momento actual— de una Red mecanizada extendida sobre todo el territorio nacional impide la introducción de mejoras a corto plazo en la gestión de las oficinas:

a) Tanto la gestión administrativa de las prestaciones como la del empleo son susceptibles de mecanización completa, lo que supondría liberar buena parte de los medios personales de las oficinas para las labores de atención más especializada y cualificada.

b) La mecanización de la Red permitiría ofrecer una gestión del empleo sobre el mercado de trabajo a nivel nacional, lo que

supondría una importante mejora sobre el procedimiento actual, casi exclusivamente circunscrito a la casación de ofertas y demandas de empleo en el ámbito de la respectiva oficina.

4. De modo general, los aspectos particularmente negativos que marcan la situación actual de la ROE repercuten directamente en la falta de atención adecuada a los usuarios, contribuyendo a su progresiva desmoralización y constituyendo un elemento generador de tensión social, en un contexto en el que no se ofrecen perspectivas alentadoras a corto plazo en orden a la creación de puestos de trabajo. Igualmente tal situación es origen de una progresiva desprofesionalización y frustración del personal empleado en las oficinas, abocado a la ejecución de tareas de carácter casi exclusivamente burocrático y cada vez más descualificadas, bajo unas condiciones de trabajo en ocasiones muy deficientes (amontonamiento desordenado de expedientes, falta de espacio físico...) y —para colmo— frecuentemente en un clima de tensión respecto al usuario.

III.3. EL PROBLEMA DE LA ESPECIALIZACION DE LA RED DE OFICINAS DE EMPLEO. EL CASO DE LAS OFICINAS DE EMPLEO AGRARIAS.

A tenor de lo que hasta el momento se ha expuesto, la mejora en la eficacia del funcionamiento de la Red exige:

a) Por una parte, la mecanización hasta el límite que sea posible de todos los procesos administrativos de carácter repetitivo y rutinario, con la máxima reducción del flujo de información escrita, todo ello con el fin de:

- agilizar la gestión.
- liberar personal para su dedicación a tareas de mayor contenido y cualificación.

En concreto, la gestión de prestaciones, así como las comprobaciones del derecho a su percepción con los archivos del INSS, la confección de estadísticas, y buena parte de la gestión del empleo, son susceptibles de mecanización.

b) paralelamente, una potencialización de las tareas de contenido más técnico en relación a:

- la gestión del empleo: análisis de los perfiles ocupacionales de los usuarios demandantes de empleo; análisis de
-

los puestos de trabajo ofertados por los empresarios, y de sus requerimientos específicos; orientación profesional.

— El conocimiento del mercado de trabajo local, tarea muy ligada a la prospección de puestos de trabajo a través de una continua labor de contacto con las empresas.

— La información puntual a cerca de la situación de los mercados de trabajo, dirigida hacia:

- demandantes de empleo, ofreciéndoseles información puntual de puestos de trabajo vacantes en los diferentes ámbitos (local, provincial, nacional...).

- Empresarios, cuya afluencia a los servicios públicos de empleo —hoy día extremadamente baja— vendrá condicionada al nivel de calidad y profesionalidad que éstos sean capaces de ofrecer.

- Los servicios de la Administración Pública (Central y Autónomas), a través de la confección de estadísticas e informes de carácter cualitativo.

— La participación en la planificación y diseño de las acciones de formación profesional a escala local, colaborando con los órganos pertinentes —a través del asesoramiento, información y cooperación— en dichas tareas, a tenor de los requerimientos detectados en este campo.

— El asesoramiento a los usuarios (trabajadores, empresarios y demandantes de empleo) en relación a todos los aspectos relacionados con la gestión de la política de empleo: planes especiales de protección al desempleo, contratación, condiciones laborales, programas de empleo, planes de reconversión, difusión de publicaciones, etc., etc....

En resumen, la mejora de la ROE se debe plantear sobre una estrategia de tecnificación y profesionalización de sus servicios, instrumentándose para ello los oportunos medios materiales y personales. Y es precisamente en este punto en el que hay que constatar la existencia en el seno de los diferentes mercados de trabajo de condiciones muy específicas que influyen de modo determinante en los sistemas de gestión. Tal es el caso de colectivos muy específicos como son minusválidos o jóvenes a la búsqueda del primer empleo, o de mercados locales con características especiales: áreas de "monocultivo" industrial (astilleros de Cádiz y Ferrol, textil en comarcas catalanas) afectadas por planes de reconversión

industrial o —como es el caso que se desarrollará a continuación— zonas agrícolas con elevados contingentes de jornaleros sujetos a cadencias de trabajo estacional.

En el momento actual, en que —como se ha indicado— la gestión de las oficinas de empleo se circunscribe casi exclusivamente al desarrollo de las tareas administrativas de carácter más rutinario y burocrático, no se plantean —o lo hacen en muy escasa medida— exigencias de diseño de áreas especializadas de actuación, en función de las características particulares de los mercados de trabajo locales o de los colectivos usuarios de los servicios. Pero en la medida en que el enfoque de la gestión de las oficinas sea revisado según las pautas señaladas, va a ir surgiendo, en relación con la política de gestión del empleo, áreas de atención específicas en el seno de la Red, lo que planteará la necesidad de adecuar parte de la estructura técnico-administrativa de la misma a las nuevas exigencias.

IV. POLITICA DE EMPLEO AGRICOLA: DIAGNOSTICO E INSTRUMENTACION

IV.1. CARACTERIZACION DEL MERCADO DE TRABAJO AGRARIO

Ciertamente, el primer aspecto a considerar en el diseño de una política de empleo agrícola es el de las características sumamente variables y diferenciadas que ofrece el mercado de trabajo agrario, señalándose como pauta general un excedente creciente de mano de obra, y unas necesidades de cualificación profesional, de muy variada tipología según sus potenciales destinatarios.

El mercado de trabajo agrario dista mucho de ofrecer una imagen homogénea, susceptible de definición a partir de la cuantificación de un conjunto simple de parámetros. La existencia de un mosaico relativamente complejo de sistemas de producción, organización social y estructural productiva, así como las acusadas especificidades incluso a nivel local, no permite —en el marco del presente estudio— sino plantear de modo general algunos aspectos parciales y relativamente inconexos del complejo entramado que conforma su estructura.

Sin embargo, antes de penetrar en el tema, es preciso señalar que un adecuado planteamiento de la política de empleo en el sector, exigiría un esfuerzo de clarificación en

este sentido. Desgraciadamente las investigaciones relacionadas con el trabajo agrario no han abundado en nuestro país. Sin pretender profundizar excesivamente en el tema, sí cabe plantear la necesidad de investigación en torno a los siguientes aspectos:

— *Los requerimientos cuantitativos de mano de obra y su contraste con los contingentes de población activa agraria.*

— *Los sistemas de contratación en la agricultura.*

— *El análisis de las cadencias estacionales de empleo y paro.*

— *La actitud de los empresarios frente a la contratación.*

— *Las necesidades de cualificación de la mano de obra.*

Es bien conocida la existencia de un conjunto de agricultura muy diferenciadas, en las que se ofrecen unas formas tanto de organización social como de organización del trabajo muy variables. En este sentido, pueden apuntarse los siguientes rasgos:

1. Con referencia a la agricultura andaluza, progresiva tendencia al crecimiento del número de desempleados, principalmente localizada en áreas tales como vegas, zona de olivar, campiñas de tierra calma, que no sufrieron fenómenos migratorios masivos. El balance oferta/demanda de fuerza de trabajo ofrece un marcado desajuste con tendencia expansiva, lo que lleva a un progresivo aumento de la tensión social en las áreas más castigadas por el paro. Las deficiencias de los sistemas de medición estadística de este fenómeno impiden, por el momento, cuantificar con cierta exactitud su magnitud real.

2. El desempleo de braceros agrícolas existentes en otras regiones (regadíos del Sureste, Levante y valle del Ebro) se viene a compensar con el trabajo en pequeños huertos de su propiedad, o actividades de temporada complementarias de las faenas agrícolas (servicios, especialmente hostelería, industria conservera, construcción), lo que —unido a los fuertes procesos de emigración que han afectado a estas zonas— supone un alivio importante al problema de desempleo a que se veían sujetas en épocas anteriores. De hecho, hoy día algunas de tales zonas —frutales de Lérida y valle del Ebro, invernaderos del litoral mediterráneo y andaluz, huerta

levantina...— son fuertemente demandantes de mano de obra foranea para ciertas tareas (especialmente recolección).

3. De modo general, hay que hacer mención del carácter estacional de las cadencias anuales de empleo y desempleo, con tendencia a la prolongación de los períodos de inactividad como efecto del proceso de mecanización. A pesar de ello, el aliento a tal proceso constituye requisito necesario para la mejora estructural del sector, y —eventualmente— una condición imprescindible para la pervivencia y expansión de algunos cultivos —algodón por ejemplo— aún fuertemente demandantes de mano de obra bajo la hipótesis de mecanización.

4. La propia estacionalidad del trabajo determina la aparición de épocas punta en requerimientos de empleo, no satisfechas con la oferta de los mercados de trabajo locales, lo que induce la existencia de flujos migratorios estacionales dentro de la región o hacia el exterior de la misma.

5. Existe un área amplia y discontinua a lo alrgo de toda la geografía peninsular con predominio de explotaciones familiares de secano de escasa productividad, y que —habiendo sufrido un fuerte proceso de emigración— conservan aún unos contingentes de mano de obra excesivos, que se ven abocados a una situación de paro encubierto o de subempleo, ya sea en razón de la baja productividad física del suelo —secanos semimarginales de la Meseta Central o de Aragón— o de los fuertes contingentes de población rural que aún soportan (caso de Asturias, o principalmente, Galicia). El envejecimiento de la población en alguna de estas zonas hace pensar en la consecución de un próximo equilibrio entre oferta y demanda de fuerza de trabajo, e incluso en un proceso de desertización que ya se ha empezado a producir.

6. Por otra parte, existen en fin, áreas de productividad física media o buena, integradas por explotaciones delicadas a cultivos mecanizables, y trabajadas por mano de obra familiar, que ofrecen un patente equilibrio entre oferta y demanda de trabajo, y que constituyen por lo tanto mercados de trabajo, poco activos y exentos de situaciones de conflictividad dignas de mención.

7. El nivel de cualificación profesional de los braceros agrícolas es —como se sabe— muy bajo, situado generalmente en la categoría de peón. Se observa una tendencia notable a

la caída de los requerimientos de peonaje agrícola, solo muy parcialmente compensada con la expansión de los de mano de obra cualificada, que además —en muchos casos— es aportada por los propios empresarios agrarios, particularmente por los agricultores familiares.

8. La dispersión del mercado de trabajo agrario en un elevado número de mercados locales, organizados bajo unos sistemas de funcionamiento poco formalizados, muy flexibles y de carácter tradicional, constituye característica importante a tener en cuenta en la organización de tales mercados. Sin embargo, las prioridades de actuación más urgentes se centran en las grandes bolsas de paro existentes a lo largo de las campiñas del Guadalquivir y sierra sur de Sevilla, que —dentro de la aludida dispersión— constituyen mercados de trabajo relativamente concentrados y homogéneos.

IV.2. INSTRUMENTACION DE UNA POLITICA COHERENTE DE EMPLEO AGRARIO: POLITICA DE DESARROLLO FRENTE A POLITICA SOCIAL

Los rasgos apuntados se inscriben en una situación actual caracterizada por un progresivo deterioro de las posibilidades de empleo por parte de amplios colectivos de braceros agrícolas, principalmente localizados en Andalucía —preferentemente Andalucía Occidental— y Extremadura. Las medidas establecidas para hacer frente a ello se han circunscrito hasta ahora a la aplicación de un programa específico de empleo —el programa de Empleo Comunitario—, que será objeto de análisis en el siguiente capítulo. Las claras insuficiencias y desajustes observados en la aplicación de este programa, hacen pensar en su absoluta inviabilidad como único instrumento para mitigar los efectos del desempleo agrícola.

Cualquier aproximación al análisis de este programa llevaría a la perspectiva de considerar la política seguida en las décadas pasadas en materia de mejora rural y reforma de estructuras agrarias; y conviene advertir que —en este sentido—, un detenido recorrido a lo largo de la labor reformadora de la II República no sería baldío, y podría situar una panorámica de síntesis muy ilustrativa, entre política de mejora rural y política social (2). Con referencia a las condi-

(2) El análisis histórico, proyectado a las condiciones actuales de la realidad de cualquier formación social constituye una metodología fructífera cuando se intenta detectar las claves

ciones sociales concretas en que surgió el empleo comunitario, debe hacerse mención de los postulados básicos que han ilustrado la actuación de mejora de estructuras agrarias durante las últimas décadas. Sin otra pretensión que establecer un marco de referencia, —y sin posibilidad, por tanto, de penetrar en el análisis de un tema que merece gran atención— tales postulados pueden resumirse del modo siguiente:

a) En unos momentos —década de los 60 y gran parte de los 70—, caracterizados por un fuerte despegue económico, emigración rural masiva, excedentes de mano de obra agraria importantes, y crisis irreversible de la agricultura tradicional—, la mejora estructural ha discurrido ligada a la sustitución del factor trabajo en favor del factor capital. En este sentido han prevalecido los criterios de incremento de la productividad y maximización de la renta agraria, por la vía preferente de apoyo a los empresarios para realizar mejoras capaces de aumentar el nivel de eficiencia y racionalización técnica de las explotaciones, a la vez que se liberaban los recursos de mano de obra ociosos o subempleados en el seno de las explotaciones.

b) La política de regadíos hubiera podido crear las bases para una importante transformación de estructuras en las áreas en que se ha actuado, estimulando la creación de empleos sobre la base de producciones intensivas en mano de obra. La realidad constata que los efectos en este sentido han sido más bien modestos por varias razones:

— la actuación se ha centrado en zonas sin problemas especialmente agobiantes por desempleo agrícola.

— la toma de decisiones para inversión en regadíos se ha realizado frecuentemente en épocas pasadas sobre consideraciones de carácter político, sin evaluación previa de su viabilidad técnica ni de su rentabilidad económica, lo que ha determinado su débil impacto económico, y —en consecuencia— su escasa capacidad de generación de empleo.

del cambio social para proceder al diseño de políticas concretas. Esta perspectiva de análisis en un planteamiento de reforma de estructuras agrarias podría aportar una interpretación crítica de datos que con frecuencia se han manejado bajo esquemas rígidos y excesivamente arropados de contenido ideológico. Un enfoque de este tipo sería complementario al que se plantea en el presente trabajo, y permitiría enriquecer un planteamiento de política de empleo específica para el sector agrario y el medio rural. Desgraciadamente, es imposible cualquier intento de desarrollo desde esta perspectiva, en el limitado marco que ofrece este artículo.

— La política de precios ha orientado las producciones agrarias hacia aprovechamientos poco exigentes en mano de obra. Tampoco ha existido una política de comercialización e industrialización capaz de proteger eficazmente las coyunturas críticas que repetidamente han atravesado producciones —frutas y hortalizas, por ejemplo—, fuertemente demandantes de mano de obra. Todo ello ha incidido de modo determinante sobre la orientación productiva de los nuevos regadíos.

c) Ha existido una reiterada voluntad política para no utilizar los pequeños resquicios de legales existentes que hubieran permitido realizar una política de mejora de "corte social", es decir, con impacto efectivo en la creación de puestos de trabajo, mediante la puesta en explotación de recursos ociosos o improductivos (mínima actividad expropiadora, no aplicación de la ley de fincas manifiestamente mejorables).

En síntesis, la política económica vertida sobre el sector agrario a o largo de las últimas décadas —y más concretamente, la directamente ligada a la mejora estructural—, ha venido determinada por unos planteamientos imperativos de racionalización técnica y, por lo que se refiere a las áreas de asentamiento preferente de proletariado agrícola, por una clara voluntad política antirreformista (según los clásicos postulados de reparto de tierras), para dar lugar a unas clases medias campesinas capaces de conferir mayor retabilidad social y económica a la explotación de los recursos agrarios. Todo ello, sin embargo, es coherente con la opción política que en su momento tomaron las clases detentadoras del poder económico, y sólo a la luz de este planteamiento de fondo pueden ser enjuiciados los aspectos de política agraria a que anteriormente se ha aludido. Efectivamente, después de la crisis de la agricultura tradicional, las opciones que se presentaban al desarrollo económico del país eran —desde el punto de vista de la política agraria— extraordinariamente limitadas. Y —al margen de que evidentemente los cambios hubieran podido hacerse con unos costes sociales muy inferiores—, existía una marcada contradicción entre los postulados de una política social —cuyo objetivo no sería otro sino el de minimizar tales costes—, y política económica de signo desarrollista, con el objetivo de estimular los sectores en aquel momento con más porvenir, es decir, la industria y

los servicios. Esta contradicción, trasladada al caso concreto de la política agraria, daba pocas posibilidades de elección: era imposible mantener una estrategia de protección al empleo agrario —que hubiera requerido costosas inversiones públicas aún en las áreas con una agricultura más rica y expansiva—, frente a una política de desarrollo que reclamaba imperiosamente fuertes inversiones preferentemente localizadas en el sector industrial y en las áreas urbanas. Desde esta perspectiva, las actuaciones más coherentes habían de ir encaminadas a la racionalización técnica de las explotaciones, con el fin de: a) elevar la competitividad del sector para minimizar las transferencias de renta al mismo, tanto a través de la política de protección de precios como de créditos y subvenciones; y b) liberar recursos ociosos o subempleados de mano de obra, elevando así la productividad. Bajo este esquema, —al que inevitablemente se veía abocada la política agraria española de los años 60— la capitalización del sector podía eludir las costosas reformas estructurales que han caracterizado las políticas de reforma agraria emprendidas en otros países, y cabía esperar —como en parte, así ha sucedido—, que la mejora de estructuras de las explotaciones se produjera paulatinamente, y por iniciativa —al menos en parte— de los inversores privados, ya fueran empresarios del sector, o por capitales procedentes de otros sectores que habían de canalizarse hacia actividades agrarias. Evidentemente, bajo este esquema existe una marcada contradicción entre los objetivos de una eventual política de empleo encaminada a asentar una clase de campesinado medio, alternativa a la de bráceros agrícolas, y la política agraria, preferentemente dirigida a maximizar la renta de las explotaciones, incluyendo, obviamente las grandes explotaciones. El análisis de tal contradicción desborda el contenido del presente trabajo, pero —en cualquier caso— es oportuno advertir que resulta particularmente necesario, sobre todo en unos momentos en que los respectivos gobiernos autónomos se disponen a diseñar sus propias estrategias de desarrollo. En el seno de las formaciones económicas occidentales más desarrolladas, la política agraria posee unos objetivos específicos diferentes —cuando no contradictorios— con los de mantenimiento del empleo, y precisamente la reforma estructural suele ir encaminada —al menos en parte— al abandono de la actividad agraria por parte de la mano de obra empleada

en las explotaciones menos competitivas y con mayores problemas de racionalización técnica.

La particularidad del caso español reside en que las necesarias transformaciones tendentes a la canalización de los excedentes de mano de obra agraria se han realizado sin las previas reformas que en su momento debieron ser emprendidas en las áreas de estructura latifundista, y dicho transvase se ha realizado en unas condiciones difíciles y con elevados costes sociales tanto para el proletariado agrícola como —en menor medida— para los pequeños campesinos, abocados a un proceso drástico y masivo de emigración. Sin embargo, la crisis actual ha venido a poner al descubierto la debilidad intrínseca de dicho esquema de cambio, al cerrar por una parte la salida de la emigración, y al reducir extraordinariamente —por otro lado— las posibilidades de inversión pública, única salida para culminar este proceso de cambio en el momento actual.

Ahora bien, volviendo a las condiciones concretas en que surgió el sistema de empleo comunitario, (establecido legalmente a finales de 1971), y —al igual que sucedió con otras muchas actuaciones seguidas durante la dictadura—, la ausencia de una política de empleo capaz de minorar los costes sociales de las necesarias transformaciones, pretendió paliarse con un sistema de protección al desempleo agrario que —mal regulado y pesadamente administrado— había de suponer una fuerte hipoteca que actualmente siguen aún arrastrando los poderes públicos. Este punto es objeto de consideración y diagnóstico en el siguiente capítulo.

Por otra parte, las insuficiencias observables en la aplicación de políticas concretas de empleo agrario no se limitan, evidentemente, a la incorrecta aplicación de un programa concreto. La carencia de un subsidio de desempleo para los temporeros agrícolas y la falta de instrumentos técnico-administrativos específicamente concebidos para la dinamización de los mercados de trabajo agrario, constituyen puntos de atención suficientemente ilustrativos de la marginación que viene sufriendo este colectivo de trabajadores.

IV.3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EN RELACION CON EL EMPLEO

Ciertamente, es admitido el hecho de que la agricultura española es excedentaria en mano de obra, todavía, en

proporciones importantes, así como que la solución al problema estructural de desempleo y subempleo agrícola pasa necesariamente por la inserción de dicho excedente en otros sectores productivos (3). Lo que está aún por determinar es hasta que punto dicho excedente pudiera reducirse si se acometieran (o cobraran mayor impulso) algunas tareas de reforma estructural que la agricultura española demanda con urgencia. Dejando aparte el principal instrumento de política agraria, como es la política de precios agrícolas, por ser ciertamente muy poco adecuada para perseguir objetivos de maximización del empleo, será preciso centrar el análisis en las políticas de corte sectorial y territorial de reforma y mejora estructural. Dos son los aspectos a considerar en este punto: el primero se refiere a las posibilidades de actuación en proyectos que ofrezcan oportunidades de empleo a largo plazo, y el segundo a la consideración de los recursos humanos como un factor productivo que es preciso utilizar.

1.— En relación al primer aspecto, la agricultura española ofrece todavía un potencial productivo importante, capaz de generar un balance de empleo positivo. Desde el punto de vista de la competitividad internacional —particularmente respecto a los países de la CEE— las producciones menos competitivas (leche, cereal), se localizan, en general, sobre áreas rurales sin graves desajustes en su mercado de trabajo y sin particulares problemas futuros en este sentido en razón del acusado envejecimiento de su población activa. Por el contrario, algunas de las producciones de mayor porvenir son fuertemente demandantes de mano de obra y se localizan en áreas demográficamente pujantes y con desajustes graves en los mercados de trabajo a escala local. Pero aún en un futuro más inmediato, sin tomar en consideración las perspectivas que ofrece la entrada de España en la CEE, existen posibilidades de actuación en determinados tipos de acciones y proyectos con efectos positivos sobre la capacidad de aprovechamiento de recursos naturales y dinamización del empleo. Entre otros, se pueden citar:

— Desarrollo de la agricultura de montaña, sobre la base

(3) Para los últimos años de la década de los 70, este autor evaluó dichos excedentes en proporciones variables: a) utilizando el criterio de evaluación de requerimientos de mano de obra para un determinado nivel de producción final agraria, el excedente venía a suponer algo más de un 20% de la población activa agraria, b) utilizando el criterio de equiparación de productividades con la media de los tres sectores productivos, el excedente se situaba en torno al 50% de la población activa agraria. Es evidente, con todo, que este segundo criterio es menos adecuado a los efectos de evaluar el paro potencial en la agricultura.

de aprovechamientos forestales y razas ganaderas autóctonas.

— Desarrollo de proyectos de protección del suelo frente a la erosión y desertización y de acciones de repoblación forestal.

— Aprovechamiento de recursos hidráulicos superficiales y subterráneos: regadíos, piscicultura.

— Desarrollo industrial en el medio rural, inicialmente a partir de subsectores conexos a la agricultura y a través de fórmulas varias: cooperativas, PYME, integraciones verticales, etc.

— redistribución de la tierra con el fin de intensificar su aprovechamiento, a partir de instrumentos legales como pueden ser: ley de arrendamientos rústicos, ley de reforma y desarrollo agrario, ley de fincas manifiestamente mejorables.

— Desarrollo de cultivos marinos.

— Potenciación de la investigación agraria como base de desarrollo de nuevas actividades agroindustriales ya citadas: cultivos energéticos, cultivos marinos, producción de harina de pescado en aguas continentales, mejora de razas ganaderas autóctonas, mejora de semillas, etc.

2.— Una segunda consideración se refiere al creciente agravamiento del problema del desempleo rural, particularmente en Andalucía Occidental y Extremadura. A ello están contribuyendo factores de diverso tipo, como son: pujanza demográfica de estas zonas, mecanización de labores hasta hace poco fuertemente demandantes de mano de obra, cierre de las vías de emigración y aún el retorno de los emigrantes. Los problemas que ello plantea son graves en todos los órdenes: aumento de los niveles de pobreza y subdesarrollo, tensiones políticas y pérdida —en ocasiones, irreversible— de recursos humanos, pues existen numeroso jóvenes que no encuentran posibilidades de empleo y su inserción en la vida laboral es tanto más difícil, cuanto más se alarga esta situación. Ciertamente, esta pérdida de recursos, al margen de sus efectos destructores sobre las personas directamente afectadas, constituye un despilfarro de potencialidades productivas que, a la larga, ha de incidir muy desfavorablemente sobre las oportunidades de recuperación y desarrollo económico de estas zonas. Desgraciadamente, el programa de

empleo comunitario —calificado de “escuela de vagos” por parte de los propios líderes sindicales— ha contribuido, tal como se verá a continuación, a agravar más el problema. Una alternativa a esta situación sería impulsar la inversión pública para la ejecución de proyectos —dentro de las líneas anteriormente esbozadas— de reforma y mejora estructural y con efectos positivos sobre la creación de empleo. Dado que la situación actual de los mercados locales de trabajo en estas áreas determina unos niveles de precios sombra para la mano de obra de tendencia decreciente, los umbrales de viabilidad económica de tales proyectos muestran una tendencia paralela, de modo que cada vez serían más accesibles desde el punto de vista de su evaluación económica.

V. EL PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO: DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS

V.1. SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE EMPLEO COMUNITARIO

El empleo comunitario, fue concebido desde su comienzo como una actuación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REA), definiéndose como “la ocupación de trabajadores agrícolas en situación de paro para la realización de obras o servicios públicos conforme a planes previamente establecidos en una localidad o circunscripción territorial y mediante la concesión de ayudas económicas a dichos trabajadores” (orden de 24-IX-71, artículo 3). Este planteamiento —a caballo entre un programa específico de empleo y una prestación social— encerraba unas necesidades de instrumentación técnica y administrativa que en ninguna manera fueron previstas.

Las circunstancias en que surgió tal actuación son suficientemente conocidas, existiendo en aquellos momentos unos condicionamientos sociales, políticos y administrativos que a la larga habían de incidir de modo determinante en la futura gestión del sistema. En concreto hay que referirse a:

1. El desempleo agrícola o rural, —en unos momentos en que el flujo de emigración mantenía su plena pujanza—, constituía un fenómeno social de importancia secundaria. En virtud de ello, cabía pensar que el empleo comunitario iba a jugar —desde el punto de vista presupuestario— un papel poco menos que marginal y —por otra parte— iba a suministrar una “fachada” de actuación social —una de las muchas

que tanto proliferaron durante el anterior régimen— encubridora de las fuertes carencias existentes en este sentido.

2. En virtud de la falta de desarrollo normativo y de la inexistencia de una infraestructura técnica y de unos claros criterios administrativos de asignación, no existían garantías de que los fondos arbitrados iban a encontrar una óptima y adecuada utilización bajo los criterios de rentabilidad económica y social. Al parecer, este aspecto debió resultar a las autoridades administrativas en aquel momento de interés secundario; el fuerte dinamismo económico que entonces vivía el país podía permitir ciertas euforias en la utilización del gasto público.

3. Uno de los puntos más importantes que habían de condicionar una futura irracionalidad en la asignación de los fondos se refería a la absoluta carencia de una infraestructura técnica capaz de establecer un cómputo mínimamente fiable del desempleo agrario.

4. Finalmente, una situación política que permitía la falta de transparencia en la gestión de las Corporaciones Locales —característica de sobra conocida a lo largo del anterior régimen— abría las puertas a una utilización atípica y oportunista de unos fondos que —en buena parte— podían escapar a los controles de la Administración del Estado. De este modo, los fondos de empleo comunitario, una vez cumplimentadas ciertas formalidades (sujetas a controles, cuando menos, bastante relajados), podían ser dispuestos para las finalidades más variadas, con independencia que su aplicación pudiera localizarse en áreas sin problemas particularmente graves de paro agrario, y hasta sin el menor vestigio de los mismos.

V.2. EL EMPLEO COMUNITARIO, POZO SIN FONDO PARA LOS CAUDALES PUBLICOS

Evidentemente, durante los diez años siguientes al establecimiento del programa, las condiciones económicas, sociales y políticas han cambiado bastante en España; y lo que en aquel momento pudo ser establecido como un capítulo presupuestario poco importante, para ser aplicado sobre un colectivo marginal, en proceso de envejecimiento y abocado —a la larga— a extinguirse y diluirse en un proceso acelerado de industrialización, ha pasado a convertirse en un capítulo presupuestario bastante importante, y que va a alcanzar en

1983 los 36.000 millones de pesetas. El cuadro n.º 1 es suficientemente ilustrativo en este sentido.

La explotación del censo de trabajadores agrarios realizado por el Instituto Nacional de Empleo en 1981 (cuadro n.º 3) ofrece una idea aproximativa de la importancia cuantitativa del colectivo de trabajadores agrícolas potencialmente receptores de las ayudas, para Andalucía y Extremadura. No se trata —evidentemente— de un colectivo marginal; particularmente los eventuales agrícolas alcanzan la cifra de casi 210.000 trabajadores. Y si este colectivo es protagonista de un hecho socialmente grave, como es la conflictividad latente generada por una situación estructural de paro, la inadecuación de un sistema como el de empleo comunitario —diseñado para dar ocupación a contingentes de parados relativamente reducidos— resulta evidente, puesto que:

a) Para ofrecer ocupación útil —siquiera en un mínimo porcentaje— a un colectivo tan amplio, sería necesario arbitrar unos planes de obras públicas realmente gigantescos que exigirían un volumen de inversiones —cuando menos— cinco veces superior a los que actualmente financian el programa.

b) Resulta ciertamente un contrasentido tratar de atacar un problema estructural como es el de desempleo agrícola en Andalucía y Extremadura con medidas típicas de acción coyuntural, como son las que corresponden al programa de empleo comunitario: pequeñas obras de infraestructura, limpiezas, repoblaciones..., que serían justificables como instrumentos temporales para hacer frente a circunstancias especialmente adversas (sequía, pérdida de cosechas...) y —de hecho— así han venido aplicándose históricamente, a lo largo del siglo XX. En el momento actual el freno a la emigración, —y el retorno de los antiguos emigrantes—, la mecanización del campo y la pujanza demográfica de algunas áreas plantean problemas estructurales imposibles de abordar desde perspectivas de actuación tan limitadas y coyunturales como las que ofrece este programa.

Es precisamente esta contradicción entre el carácter sumamente limitado que en sí mismo posee un programa de este tipo y la gravedad y extensión del problema que se pretende acometer, la que ha llevado a sobrecargar presupuestariamente la financiación del mismo, sin dotarle paralelamente de una estructura técnico-administrativa capaz de

hacerlo operativo hacia objetivos de reforma estructural; ello supondría —como ya se ha indicado— la puesta a punto de planes de cierta envergadura que escapan por completo al planteamiento original del empleo comunitario.

Finalmente, parece conveniente algún comentario, sea siquiera marginal, en relación a la inadecuación de la distribución geográfica de los fondos. El propio desajuste entre ésta y la estructura del paro registrado puede ofrecer una referencia en este sentido (ver cuadro 1). La desviación entre el peso relativo (en términos de %) entre el paro agrario registrado y el volumen de fondos gastados en cada provincia para la suma de años 1977-81, arroja valores elevados en casi todas, lo que muestra un marcado desajuste entre unas cifras y otras; en otras palabras, la asignación de fondos se ha realizado en base a otros criterios, diferentes al peso relativo del paro agrícola registrado.

El cuadro n.º 2 confirma —dentro de las regiones andaluzas y extremeña—, la existencia de unas provincias más favorecidas que otras, resaltando la curiosa circunstancia de que son precisamente las provincias con mayor contingente de paro —Badajoz y Sevilla— las que comparativamente en menor medida se han visto beneficiadas con las ayudas. Y pese a la nula fiabilidad de las cifras de desempleo registrado, tal constatación viene refrendada con una simple observación de la realidad práctica de la aplicación del programa: los fondos de empleo comunitario son considerados como una fuente de financiación de la paz social siendo así que la no disposición de un cierto nivel de presupuesto constituye para las respectivas autoridades provinciales una fuente potencial de conflictos y hasta un posible agravio comparativo, siendo constantes —por tanto— las presiones para incrementar las dotaciones presupuestarias, aún cuando no se planteen problemas de desempleo particularmente graves.

V.3. EL EMPLEO COMUNITARIO NO GENERA TRABAJO PRODUCTIVO

El sobredimensionamiento de los tajos, la ausencia de equipos mecánicos y la baja asignación presupuestaria para material y utillaje—mención aparte de otros aspectos tales como manipulaciones, presiones, ausencia de moral de trabajo y picarescas de diversa índole, constituyen causas

importantes de la casi nula productividad de la fuerza de trabajo aplicada en las obras y de la baja calidad en la ejecución de las mismas. Con referencia a los primeros aspectos que se acaban de enumerar, se ha intentado realizar una evaluación numérica de los sobrecostos que se generan en la aplicación del programa, derivadas de las carencias de presupuesto para material, utillaje y equipos mecánicos. La metodología se ha aplicado al caso concreto de Sevilla, y consiste en un supuesto teórico de ejecución de un plan de obras abarcarable con los 3.900 millones de pesetas que dicha provincia recibió en 1981, de los que una cifra cercana a los 3.100 se dedicaron a abono de jornales. El referido plan de obras es el que teóricamente hubiera podido acometerse, de acuerdo con los costes de materiales y de mano de obra (1.033 pts/jornal) aplicables a las obras ejecutadas. Evidentemente, se trata de un plan teórico, puesto que las realizaciones en la práctica —y en virtud de las circunstancias apuntadas— han sido muy inferiores. Aún con todo —y como podrá comprobarse a continuación— incluso la ejecución completa de este plan hubiera comportado unos sobrecostos y unos excedentes de empleo realmente importantes.

El referido plan consistiría en la realización de unos tipos de obra sencillos, de los usualmente ejecutados en los tajos de empleo comunitario en esta provincia. Abarcaría las siguientes unidades de obra:

- 600 Km. de colocación de cuñas en calzada.
- 3.000 unidades de ensanche de obras de fábrica.
- 80 Km. de pavimentación de vías, incluyendo construcción de firme de 20 cm. de espesor.
- 60 Km. de acerado.
- 450 Km. de construcción de red de agua sencilla.

El plan de obras se ha contemplado bajo tres hipótesis alternativas diferentes:

Hipótesis A: La ejecución se realiza por procedimientos exclusivamente manuales, con retribución de la mano de obra a razón de 1.033 pts/jornal.

Hipótesis B: Se considera el mismo nivel retributivo, pero con incorporación de equipos mecánicos en los capítulos de obra mecanizables.

Hipótesis C: El nivel retributivo de la mano de obra se fija a precios de mercado, y se considera igualmente la incorporación de equipos mecánicos en los capítulos de obra mecanizables.

Los resultados obtenidos son los que sintéticamente se muestran en el cuadro número 5. El coste presupuestario del conjunto de proyectos que integraría el referido plan de obras (variable Ct) es lógicamente diferente para cada una de las alternativas, y —en todos los casos— muy inferior al volumen de fondos gastados en la provincia a lo largo del año. Ello pone de manifiesto el gran peso de los sobrecostes que cargan las obras ejecutadas con cargo al programa, y que vienen a suponer entre un 60 y un 70% del total de fondos dispuestos. Estos sobrecostes se aplicarían —en el mejor de los casos— al abono de jornales de los importantes excedentes de mano de obra de los tajos. Tales excedentes vienen a suponer la mayor parte del empleo generado, entre un 70 y un 80% del mismo, según las diversas hipótesis. En otras palabras, según las pautas de funcionamiento actual, la inmensa mayoría de los trabajadores ocupados en los tajos están inevitablemente condenados a la inactividad, por falta de medios de trabajo (material, utillaje y, en su caso, maquinaria). Si esto es así bajo el supuesto de acometer obras sencillas y de escasa envergadura, piénsese en la incapacidad real de aplicar el sistema para proyectos de cierto nivel de complejidad técnica, que son precisamente los de mayor incidencia en la dinamización de la actividad económica y en la generación de empleo a largo plazo.

Por lo que se refiere al volumen de empleo absorbido en términos absolutos, tal como se ha venido aplicando el sistema en la provincia de Sevilla, un 83,3% del total de los fondos se dedica a abono de jornales; de acuerdo con ello, las disponibilidades durante 1981 permitieron abonar un volumen de casi 3.200.000 jornales, que vendrían a ser algo más de 16.600 puestos de trabajo. De ellos, solamente —y en la hipótesis más optimista— unos 4.800 serían verdaderamente productivos, en razón de las circunstancias ya descritas. Si se consideran hipótesis más racionales desde el punto de vista técnico —que incluyen la utilización de equipos mecánicos—, el total de empleos productivos generados se reduciría a 2.200 (hipótesis B), y a poco más de 1.000, en el caso de que

las obras se efectuaran a precios de mercado (o en situaciones técnicas y económicas semejantes a las de contrata de obras).

Finalmente, la estructura presupuestaria sobre proyecto del plan de obras considerado arroja un máximo —que nunca debiera alcanzarse, por la irracionalidad técnica que encierra la ejecución manual de capítulos de obra mecanizables— de un 60% de dotación para retribución de la mano de obra, que incluiría además, la de mano de obra cualificada. Un planteamiento más racional exigiría disponer para este capítulo de un porcentaje en torno al 43-48%. Compárense tales cifras con el 83% de los fondos presupuestarios, actualmente dedicados en exclusiva al abono de jornales de peonaje sin cualificar, o con el máximo del 70% que admite la legislación actualmente en vigor.

En resumen, las consideraciones hasta aquí apuntadas permiten enunciar las siguientes conclusiones:

1. Parece claro constatar que con la aplicación del sistema, tal como hoy día se realiza, ni se puede pretender —ni por supuesto, se puede conseguir—, alcanzar unos objetivos, por modestos que pudieran ser, en orden a la generación de empleo productivo. Los resultados son que —en el mejor de los casos— se logra “entretener” a los parados agrarios en tareas de muy baja productividad y nulo impacto en orden a la generación de riqueza.

2. Sin duda, los factores que en mayor medida condicionan la eficacia técnico-económica del sistema se refieren a:

— Los bajos rendimientos de la mano de obra aplicada a las obras, motivados en gran medida ante la manifiesta inutilidad de las mismas, y su nulo impacto en orden al estímulo de la actividad económica.

— La patente inadecuación de la estructura de costes del sistema, fuente de generación de un alto volumen de empleo improductivo, que otorgan al sistema la función de subsidio de la inactividad laboral, incidiendo además en una desmoralización de los trabajadores empleados, obligados a la prestación de una actividad laboral inútil y frustrante.

— La ausencia de dirección técnica eficaz, ante las comparativamente escasas dotaciones de personal técnico

por parte de los organismos empleadores, con el agravante del patente rechazo que ofrece dicho personal a hacerse cargo de unas obras en cuya ejecución inciden además variables de tipo exógeno (conflictividad y presión social).

— La imposibilidad por parte de técnicos y capataces de seleccionar adecuadamente en cantidad y calidad las plantillas de los tajos.

— El bajo nivel de retribución de los jornales, excesivamente debajo del salario de mercado, constituye un factor adicional generador de bajos rendimientos de la mano de obra.

3. La financiación de los altos volúmenes de empleo improductivo cargan al sistema con unos elevados sobrecostes. Aún en el caso de las hipótesis más optimistas (ejecución de obras de cierta utilidad, y obtención de unos rendimientos normales de la mano de obra efectivamente aplicada), una elevada proporción de los costes totales (entre el 55 y el 70%) se aplicaría a la financiación de dichos sobrecostes.

4. La falta de dotación presupuestaria para el empleo de maquinaria, mano de obra especializada y adquisición de materiales impide la acometida y ejecución de proyectos de un mínimo nivel de complejidad técnica, que —por su mayor impacto en la generación de riqueza— ofrecen mayores ventajas y debieran gozar de absoluta prioridad.

5. Una aplicación del sistema atenta a la generación de empleos productivos, ofrecería en este sentido unos resultados más bien modestos, que en ningún caso superarían en la provincia de Sevilla el nivel de los 4.800 puestos de trabajo estables por año. Ello arroja serias dudas sobre la validez del sistema en cuanto único instrumento para combatir el desempleo, aún desde el punto de vista de la actuación de carácter coyuntural.

6. Por último, este breve e incompleto diagnóstico —en la medida en que evidentemente no agota la variada y grave problemática que afecta a la gestión del sistema— trazado para el caso de la provincia de Sevilla, no supone ni mucho menos una situación extrema en cuanto a aspectos negativos; por el contrario, la aguda y crítica situación en que en esta provincia se está alcanzando en relación al desempleo agrario, ha obligado a un esfuerzo de máxima racionalización

en la gestión del programa. Como se ve, las escasas dotaciones tanto de infraestructura técnico-administrativa como presupuestarias, otorgan en este sentido un margen de maniobra muy escaso. Y por todo ello, la generalización de estas conclusiones a otras provincias —por lo menos, a algunas de ellas—, ofrecería seguramente un balance aún más negativo.

V.4. NORMATIVA APLICADA EN EL EMPLEO COMUNITARIO

Actualmente, la normativa seguida para la aplicación del sistema se refiere en primer lugar al R.D. 448/1978, cuya promulgación supuso un importante paso adelante, por cuanto unificaba la gestión de los fondos —que anteriormente se hallaba dispersa entre diversas instancias administrativas—, sometiéndola además a los controles fiscales de la Administración del Estado, muy necesarios frente a prácticas por completo atípicas que de hecho han caracterizado la aplicación del sistema durante mucho tiempo. Con todo, en dicho Decreto no se desarrollaban aspectos de gran importancia, lo que ha supuesto la perpetuación de condiciones sumamente diferenciadas entre las diversas provincias receptoras de las ayudas.

Posteriormente, la Orden de 11 de junio de 1981 dictaba una serie de normas obligatorias —aún insuficientes— pero cuya necesidad se hacía evidente desde tiempo atrás. Entre las mismas pueden destacarse:

— Obligatoriedad de presentación de un proyecto por parte del organismo o entidad pública que ejecute las obras.

— Proceso administrativo al que debe ajustarse la entidad u organismo que ejecuta la obra.

— Vigilancia de la estricta observancia de las normas dictadas para la aplicación de las ayudas, encomendada a la Inspección de Trabajo o a los Controladores de Empleo del INEM.

En realidad, la utilidad práctica de esta norma ha resultado sumamente modesta. En primer lugar, —y con exclusiva referencia al contenido de la misma— omite puntos de fundamental importancia para un adecuado funcionamiento del programa, tales como:

— Sistemas administrativos para la organización del

registro de parados agrícolas y medición del desempleo agrario.

— Ausencia de normativa a aplicar para la confección de proyectos, ejecución de las obras, y evaluación de su adecuación e idoneidad.

— Ausencia de garantías de solvencia financiera y técnica por parte de la entidad que ejecuta la obra.

— Ausencia de regulación laboral entre la entidad y el trabajador: salarios, horarios, sanciones, etc...

Por otra parte, el propio contenido de la orden presenta aspectos muy problemáticos como —entre otros muchos— pueden ser: los criterios de representatividad sindical de los trabajadores, no obligatoriedad de proyecto facultativo (4) ni de dirección técnica adecuada, imposibilidad de comprobación de los requisitos exigidos para poder ser beneficiario del programa, baja automática en el registro de parados (5), frecuente imposibilidad práctica de las Oficinas de Empleo de supervisar la documentación aportada por la entidad que ejecuta la obra a que se refiere el art. 6.º para la justificación de cuentas, etc, etc...

A tenor de todo ello, cabe afirmar que la falta de desarrollo normativo de un programa que revista tal complejidad en la práctica, no es producto de la casualidad. El empleo comunitario, aun constituyendo, por propia naturaleza una actuación de carácter administrativo, —por tratarse de un programa de empleo— ha quedado hasta la fecha supeditado, en cuanto a su gestión práctica se refiere, a condicionamientos de carácter político. Y en tanto no ha existido voluntad política de restituirle su carácter exclusiva y estrictamente administrativo, resultaba evidentemente innecesario proceder a cualquier regulación jurídica más completa y ajustada a criterios de racionalidad técnico-administrativa. Pero además de ello, —y sobre esto se volverá más adelante—, un adecuado funcionamiento del programa exigiría una mejora en las dotaciones y un nivel de profesionalización en los servicios públicos de empleo que, desgraciadamente, hoy día se está muy lejos de alcanzar.

(4) Sucede así que los proyectos presentados no pasan de ser, por lo general, simples presupuestos —para colmo, extraordinariamente agregados—, sin memoria, pliego de condiciones, planos, ni presupuesto detallado, por lo que es imposible identificar la naturaleza y volumen de la obra, y mucho menos, controlar su ejecución.

(5) Parece como si se hubiera pretendido instrumentalizar el sistema para "desinflar" artificialmente las cifras de dicho registro.

V.5. REFORMULACION DEL EMPLEO COMUNITARIO: SINTESIS DE UN CUADRO DIAGNOSTICO Y BASES PARA UNA REFORMA.

Planteamiento general

A tenor de las consideraciones hasta aquí expuestas, cabe concluir que la reformulación del sistema de empleo comunitario constituye una actuación urgente, sobre la que ya se trabaja activamente. Las bases generales por las que —a juicio de este autor debe discurrir la reforma del sistema, serían, en síntesis, las siguientes:

1. El planteamiento general que inspire la reforma habría de estar presidido por la voluntad de otorgar a la gestión del programa la dimensión exclusivamente administrativa que debe revestir la aplicación de un programa de empleo de acción coyuntural. En otras palabras, es absolutamente necesario sentar las bases de una adecuada gestión administrativa que elimite:

— La carga de conflictividad social que actualmente condiciona por completo la aplicación de los fondos.

— La tentación de utilización oportunista del sistema, como instrumento de maniobra política, captación de influencias, y compra de la paz social.

2. La alternativa más adecuada al actual sistema sería un fondo de desempleo rural, proporcionando a la capacidad real de gestión que en este momento posee la estructura periférica de la Administración del Estado y las Administraciones Autónomas. Ello exige huir de planteamientos maximalistas que pretendan ofrecer cobertura laboral al amplio colectivo de obreros agrícolas en desempleo. La experiencia práctica acumulada a lo largo de los últimos años en la gestión del sistema, muestra bien a las claras que las posibilidades de actuación eficaz en este sentido son más bien limitadas. No es posible hoy día, con la infraestructura técnico-administrativa de que se dispone, plantear planes de obras faraónicas que ofrezcan ocupación rentable a un colectivo que probablemente alcanza —y aún supera— la cifra de 200.000 trabajadores. Por ello, este fondo de empleo rural no puede plantearse sino como una solución parcial, que afecte a un porcentaje muy limitado de dicho contingente, complementario de otras actuaciones que deben constituir el eje central de una política de cobertura social en este terreno: subsidio de desempleo y dinamización de los mercados de trabajo agrícola.

Un planteamiento alternativo al empleo comunitario: la creación de un fondo para el desarrollo del empleo rural.

La política de empleo, ofrece, como se sabe, dos vertientes claramente diferenciadas:

a) Actuaciones orientadas a canalizar la inversión productiva, con la consiguiente generación a largo plazo de puestos de trabajo. Inciden directamente en la mejora y reforma estructural, y se engloban dentro de la política económica ya sea de carácter espacial o sectorial.

b) Actuaciones orientadas a la mejora de la gestión de empleo, movilidad ocupacional, transparencia y dinamización del mercado de trabajo. Se engloban dentro de áreas especializadas de gestión de la Administración Pública.

Evidentemente, es el primer grupo de actuaciones las que pueden ofrecer resultados positivos en relación a la generación de empleo, sobre las bases de crear las condiciones para el desarrollo de una actividad económica estable y expansiva, mediante acciones diversas y complementarias como pueden ser: reforma y mejora estructural, fomento de la iniciativa privada, cooperativismo agrario, acceso a la propiedad de la tierra, etc.

Dentro de esta perspectiva, actuaciones basadas en la inversión pública en obras o servicios, constituyen una respuesta eficaz y —en el seno de áreas deprimidas de carácter rural— muy necesaria, para permitir el inicio de un proceso de expansión económica, y ello a pesar de que, desde una perspectiva a corto plazo, sus efectos sobre el empleo sean parciales y limitados. Precisamente, el objetivo de este fondo sería el de incidir en la estrategia de fomento de la inversión pública, ofreciendo incentivos complementarios para la ejecución de proyectos con mayor incidencia en la creación de empleo y actuando preferentemente en las áreas rurales más castigadas por el paro. En consecuencia, tales actuaciones se insertarían de forma completa y coherente con las de mejora estructural y expansión económica directamente acometidas por la inversión pública.

De acuerdo con ello, —y precisamente por su carácter de inversión pública— el objetivo principal del fondo sería financiar la ejecución de proyectos que supongan una contribución real y efectiva a:

- La generación actual y futura de puestos de trabajo.
- La dinamización de la actividad económica.
- La mejora de dotaciones de infraestructura en el medio rural.

Dentro de esta delimitación jerárquica de objetivos, el criterio de asignación espacial de los recursos, respondería a otorgar prioridad a aquellos proyectos ubicados en áreas con más elevadas tasas de desempleo. Por otra parte, una adecuada gestión de este fondo se orientaría hacia la búsqueda de efectos demostración, de modo que las experiencias positivas habidas en un mejor aprovechamiento de las potencialidades productivas del medio rural, se irradien hacia otras zonas. Desde esta perspectiva, y dado el escaso dinamismo económico que presentan ciertas áreas rurales, la consecución de unos ciertos objetivos de estímulo del empleo —por parciales y limitados que pueden ser— puede generar un cambio cualitativo en las expectativas de la población y ofrecer efectos inducidos positivos y difíciles de evaluar a priori.

Por todo ello, y en síntesis, un programa para el estímulo del empleo rural con cargo a este fondo, debe revestir las características siguientes:

- Carácter complementario y de apoyo con las estrategias de reforma y mejora estructural en el medio rural, ya en curso o que puedan acometerse en el futuro, de modo que los planes y proyectos financiados por el fondo se inserten de modo planificado y coherente con dichas estrategias.

- Carácter no asistencial, de manera que todos los proyectos acogidos al fondo se ajusten a los objetivos de creación efectiva de puestos de trabajo, dinamización de la actividad económica, mejora de dotaciones de infraestructuras en el medio rural y tengan viabilidad técnico-económica.

- Carácter territorial, buscando la corrección de los desequilibrios en los mercados locales de trabajo, traducidos generalmente en la existencia de bolsas de desempleo o subempleo en el medio rural.

- Carácter finalista, orientado hacia la búsqueda de efectos demostración, con gran pragmatismo coyuntural y con vistas a su impacto en la creación de empleo.

La mejora en los procedimientos de gestión administrativa

En el momento actual, las deficiencias que existen en los procedimientos de gestión técnico-administrativa de las oficinas de empleo, impiden aplicar adecuadamente la normativa que la legislación establece para acceso al empleo comunitario. El análisis de tales deficiencias es de gran interés, puesto que las mismas dificultades se plantearían con cualquier otro sistema que se pueda establecer en el futuro, por muy racional y adecuado que sea. En síntesis, los problemas de gestión técnico-administrativa afectan a aspectos tales como:

a) No puede mantenerse un registro de parados debidamente actualizado, en razón de la escasa cobertura de la ROE sobre el mercado de trabajo agrario y de la inexistencia de un fichero maestro de parados agrícolas con gestión informatizada.

b) No existe un diseño de control estadístico del paro registrado agrícola que permita obtener estimaciones fiables. En este sentido, el desconocimiento (tanto en su aspecto cuantitativo, como de su propia estructura interna) del colectivo de trabajadores agrarios es total y absoluto.

c) En consecuencia, la asignación de fondos se realiza sobre la base de criterios exclusivamente estimativos y subjetivos.

d) Es imposible el control de los beneficios acogidos al programa y su ajuste a los requisitos establecidos por la legislación (R.D. 448/1978, art. 4 y Orden 11 de junio/1981, art. 4).

e) Es imposible el control de las nóminas y la verificación de su veracidad y ajuste a la obra declarada.

f) No existe ningún criterio técnico accesible que permita racionalizar la concesión de fondos, puesto que:

— No existen datos estadísticos fiables en relación al desempleo agrario, como ya se ha indicado.

— No existen criterios para valorar la oportunidad e idoneidad de las obras; no se exige siquiera proyecto de las mismas, ni ajuste a unos parámetros objetivos.

— No existe una definición coherente de objetivos de

desarrollo de carácter espacial (a nivel local o comarcal) en los que incardinar los proyectos de obras a acometer.

Por todo ello, el establecimiento de un nuevo programa requiere:

1. Una labor previa de investigación, toma de datos y análisis de base que permitan ilustrar, tratar coherentemente y evaluar las diversas actuaciones que es preciso acometer. Esta labor afecta los siguientes aspectos:

a) Caracterización del colectivo potencialmente afectado por las medidas a establecer.

- Cadencias de desempleo estacional según zonas.
- Migraciones estacionales.
- Rentas familiares de los braceros agrícolas.
- Pirámides de edad, y posibilidades de acceso a empleos según edad.
- Los emigrantes retornados y la problemática de su reinserción en los mercados de trabajo locales en el medio rural.
- Cualificación profesional y nivel cultural.
- Población activa no agraria en el medio rural: hipótesis de cuantificación y problemática de su inserción en los mercados de trabajo locales.
- Criterios para la depuración del censo del INSS: hipótesis de caracterización y definición de los activos agrarios a efectos de su cobertura social.

b) Caracterización del mercado de trabajo y sistema productivo agrario, con especial énfasis en aspectos ya señalados (ver epígrafe 3.1.): requerimientos de empleo y excedentes de mano de obra agraria, contratación de mano de obra agraria, etc.

2. Establecimiento de un fichero maestro de trabajadores agrícolas, con gestión informatizada del mismo, de forma que se puedan hacer operativos los criterios de acceso al programa de empleo rural y se proceda a un exacto y minucioso control estadístico del colectivo de trabajadores agrícolas.

3. Control del acceso de los trabajadores al Régimen

Especial de la Seguridad Social Agraria (REA) en el medio rural.

La reforma del REA constituye un requisito de primer orden para alcanzar una mínima transparencia en los mercados de trabajo locales. Es bien conocido su carácter de "cajón de sastre" para acoger a todo tipo de trabajadores en el medio rural, sean o no agrícolas. En este sentido es imprescindible el establecimiento de unos criterios objetivos que regulen el acceso al mismo, instrumentándose, en su caso, un régimen específico para acoger a la población residual. En este sentido, la puesta en marcha de un sistema de cotizaciones sobre la base de las jornadas efectivamente trabajadas, con carácter obligatorio, y que ofrezca ventajas económicas graduales según el montante de las cotizaciones efectivas constituiría un instrumento útil, no sólo a efectos de control, sino además en orden a ajustar sobre unas bases reales el elevado déficit del REA. De este modo, el acceso de los trabajadores a las diversas formas de tutela sobre el desempleo agrario (Empleo Comunitario, subsidio de desempleo en su caso, emigración asistida, formación profesional ocupacional específica, etc...) estaría condicionada a su adscripción al colectivo de trabajadores agrícolas, esto es, a su pertenencia y permanencia en el REA.

4. Confección de un baremo de criterios objetivos para proceder a un racional reparto de las ayudas.

La consideración del Empleo Comunitario como un puro paliativo a la inexistencia de un subsidio de desempleo para los temporeros agrícolas, ha llevado a una situación de absoluto descontrol, por lo que se refiere a la idoneidad de las obras a realizar, que en un inmensa mayoría no han supuesto ninguna aportación efectiva a la dotación de infraestructuras, al aumento del bienestar social o a la dinamización de la actividad económica en las respectivas localidades en que se ejecutan.

La creación de puestos de trabajo ficticios, lejos de suponer una contribución afectiva a la lucha frente al desempleo, no hace sino agravar los problemas y generar tensiones inflacionistas adicionales, y —desde este punto de vista— la aplicación de los fondos a la financiación de un subsidio de desempleo resultaría más efectiva y menos costosa.

En consecuencia, la reforma del Programa exige la cana-

lización de los fondos hacia proyectos que —siendo generadores de mano de obra— respondan a un planteamiento real de desarrollo económico, generación de riqueza y explotación efectiva de recursos. En este sentido es preciso planificar adecuadamente la asignación de fondos, lo que supone —entre otras— las siguientes actuaciones:

a) Fijación de unos objetivos claros y coherentes sobre la base de:

- La consideración de los recursos no explotados y susceptibles de explotación rentable.
- La dotación de infraestructuras y su impacto sobre el desarrollo de la actividad económica.
- La evaluación del grado de insatisfacción de necesidades sociales, en todos los órdenes: educativo, cultural, deportivo, sanitario, etc...
- La definición coherente de unos objetivos de desarrollo de carácter espacial (a nivel comarcal, local, regional o provincial).
- La existencia de planes desarrollo, mejora y reforma estructural a escala local en los que se puedan incardinar los proyectos propuestos para su financiación con cargo al fondo.

b) De acuerdo con ello, fijación de unos baremos a los que se han de ajustar los proyectos presentados, que incluirían aspectos tales como:

- Ajuste a la delimitación de objetivos establecida.
 - Generación efectiva (actual y futura) de puestos de trabajo.
 - Posibilidad de emprender acciones paralelas de cualificación y recualificación profesional.
 - Rentabilidad y tasas de rendimiento interno.
 - Volumen de la inversión.
 - Efectos inducidos en orden al desarrollo de la actividad económica.
 - Criterios de rentabilidad social: fomento de iniciativas de trabajo comunitario, cooperativismo agrario, etc...
-

c) Análisis, evaluación y control en la ejecución de los proyectos y su grado de ajuste a los anteriores postulados por parte de un organismo técnico creado a tal fin, en el que tendrían participación los diversos departamentos de la Administración Central y Administraciones Autónomas.

La dotación presupuestaria de los proyectos acogidos al fondo

Tal como se ha indicado, en el momento actual, la estructura presupuestaria de los proyectos muestra un desequilibrio patente, con una baja asignación a los costes ajenos al abono de jornales, que vienen a oscilar entre un 16 y un 25%. Ello constituye causa importante de desaprovechamiento de la fuerza laboral de los obreros empleados en los tajos, e incide, muy negativamente, en su moral de trabajo. De hecho, esta circunstancia determina unos excedentes de mano de obra en los tajos —a los que no se puede dar ocupación— que suponen entre un 70 y 90 por ciento del total de las plantillas. Ello carga al programa con unos sobrecostes improductivos que vienen a responder entre un 55 a un 70 por ciento de los fondos habilitados para su financiación. Por otra parte:

a) No existe un sistema para la contratación de mano de obra cualificada.

b) Se prescinde casi por completo del empleo de maquinaria, debiéndose aplicar fuerza laboral en tareas perfectamente mecanizables.

c) Existe un marcado descontrol en los tajos:

— No hay posibilidad de elegir ni planificar las plantillas.

— No es posible establecer cadencias ni ritmos de ejecución.

— No se dispone, en la mayoría de los casos, de dirección técnica adecuada ni de personal para la confección de proyectos.

Evidentemente, todo ello es causa determinante de la baja calidad, larga duración y altos costes que a la larga cargan las realizaciones del programa.

Todo ello plantea la necesidad de introducir unos criterios de gestión que afecten a aspectos tales como:

a) Alcanzar un adecuado equilibrio en la estructura presupuestaria de los proyectos.

Si anteriormente se ha recomendado como requisito previo a la concesión de fondos de confección y aprobación del oportuno proyecto técnico, el presupuesto estimado en el proyecto debe ser respetado por completo. En principio, no parece adecuado prescindir de aquellos proyectos que ofrezcan interés manifiesto, aun cuando la participación presupuestaria de los costes de la mano de obra sea baja. El criterio más conveniente a aplicar sería el de no establecer límite alguno por este concepto, exigiéndose, en todo caso, aportaciones suplementarias de fondos al organismo ejecutor del proyecto, para sufragar los costes no cubiertos por la aportación del fondo.

b) Dotar a los tajos de mano de obra cualificada.

El capítulo de mano de obra se aplica exclusivamente en la actualidad al abono de jornales de peones sin cualificar, constituyendo un fuerte obstáculo —que generalmente queda sin resolver— la contratación de mano de obra cualificada. Por ello, parece conveniente exigir como requisito imprescindible el concurso de mano de obra cualificada y personal técnico en la ejecución de los proyectos. Ello puede conseguirse a través de tres vías complementarias:

— Por el personal de plantilla del respectivo organismo ejecutor del proyecto.

— Mediante la contratación temporal a partir del registro de parados de las oficinas de empleo.

— Mediante la impartición de enseñanzas de formación profesional ocupacional a los peones agrícolas que accedan a los tajos, de modo que su prestación laboral en los mismos les capacite para acceder a puestos de trabajo fuera de la agricultura.

c) Dotar a los tajos de los equipos mecánicos necesarios para ejecutar adecuadamente las obras, de modo que se eviten las prestaciones de trabajo manual inútiles, que inciden muy negativamente en la moral de los trabajadores.

d) Retribuir la mano de obra a niveles dignos.

Los jornales devengados en obras de empleo comunitario (1.033 pts/día hasta 1983, 1.270 pts/día en la actualidad), han estado y están muy por debajo del nivel salarial vigente en el mercado. Ello incide negativamente en el rendimiento de la

mano de obra. Por ésta razón, la organización de obras comunitarias debe hacerse de modo tal que los trabajadores acogidos al sistema no sufran discriminación alguna por salario, horario y prestaciones sociales que el personal de plantilla de los respectivos organismos que ejecutan trabajos de naturaleza similar. Ello exige una inmediata y sustancial elevación del jornal y un replanteamiento de cotización a la Seguridad Social.

Otros aspectos a considerar

Otros aspectos de consideración obligada frente a una eventual reformulación del sistema, serían los siguientes:

— Las ayudas deben ser gestionadas y canalizadas a través de organismos con suficiente capacidad técnica para organizar eficazmente el trabajo en los tajos. Desde este punto de vista parece aconsejable que el peso principal de la aplicación del sistema gravite en torno a organismos y departamentos de la Administración del Estado encargados de la construcción y mantenimiento de infraestructuras: Obras Públicas, ICONA, IRYDA. La aplicación de las ayudas sobre municipios pueden canalizarse a través de los departamentos técnicos de las Diputaciones Provinciales, quienes pueden suplir la falta de capacidad de aquéllos para organizar y ejecutar las obras.

— Cualquier solicitud de financiación con cargo al fondo debe ir avalada por unas garantías técnicas que ofrezcan certidumbres razonables de que el proyecto se va a ejecutar en los términos establecidos. Así, es preciso exigir:

— Proyecto facultativo que defina perfectamente la ubicación, naturaleza y presupuesto de la obra o servicio proyectado.

— Garantía de dirección técnica, por parte de personal debidamente capacitado, subvencionándose —si ello es necesario— la contratación del mismo, sobre la base del registro de parados.

— Reserva de crédito para hacer frente a los costes (maquinaria, material y utillaje) no financiados por el fondo.

— Tanto los capataces como el personal técnico que ejerce la dirección de las obras, han de exigir unos rendimientos normales sobre los trabajadores acogidos al sistema, sin

incurrir en este sentido en discriminación alguna con relación al personal de sus propias plantillas.

— Es necesario evitar el sobredimensionamiento de las cuadrillas en los tajos; éstas no deben sobrepasar el módulo de 20 ó 25 trabajadores por capataz (6). Si las obras programadas en una determinada localidad no generan suficientes puestos de trabajo para absorber todo el desempleo, pueden establecerse turnos de trabajo rotatorios.

VI. LAS OFICINAS DE EMPLEO AGRARIAS COMO AGENTES DENAMIZADORES EN EL MEDIO RURAL

VI.1. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

La articulación de una adecuada política de gestión del empleo agrario constituye una actuación global que en absoluto se agota en la puesta en marcha de un subsidio de desempleo o en la reformulación de un programa de protección al empleo. En este sentido, y de acuerdo con el planteamiento general esbozado en el capítulo III, la profesionalización y tecnificación de los servicios públicos de empleo constituye una actuación urgente, de acuerdo con las necesidades y requerimientos que plantea la creciente complejidad de los mercados de trabajo. En relación al sector agrario, y dentro de una concepción básicamente unitaria de los objetivos y organización de estos servicios, existen una serie de aspectos que conferirían cierta singularidad a las agencias u oficinas ubicadas en el medio rural. En este sentido deben tenerse en cuenta las características apuntadas de dispersión, heterogeneidad, descualificación, estacionalidad, etc., con que funcionan los mercados de trabajo agrícola, así como la constatación de una realidad social diferenciada, no ajena a fenómenos de marginación y subdesarrollo, por una parte, y de rápida asimilación de las pautas de comportamiento urbano, por otra. Además de ello, el desempleo agrario —y particularmente, el desempleo de jornaleros agrícolas, constituye un rasgo estructural en las áreas rurales de Andalucía y Extremadura y un foco de tensión social creciente, cuya solución sólo se vislumbra a largo plazo y sobre la base de un activo plan de inversiones que incidiera

(6) Esta cifra, en cualquier caso, depende de la naturaleza de las obras a ejecutar: así, algunas acciones como repoblación forestal, apertura de vías de saca y cortafuegos, desbroces, etc. pueden admitir módulos más amplios.

sobre el conjunto de los sectores productivos. En consecuencia, la corrección del desempleo agrícola va a exigir costosas medidas de reforma y mejora estructural.

Si posponer, en consecuencia, el planteamiento de medidas estructurales a largo plazo capaces de generar puestos de trabajo, las actuaciones más inmediatas en política de empleo agrario se refieren, en primer lugar, a la clarificación del mercado de trabajo del sector, evitando las tensiones —inútiles y gratuitas— derivadas tanto de la deficiente gestión actual, como de los fuertes desajustes y obstáculos con que opera dicho mercado. La aludida especificidad que éste presenta, en relación con el de otros sectores, justificaría una delimitación de objetivos individualizada en lo que se refiere a la actuación de los servicios públicos de empleo que, por supuesto, habría de penetrar mucho más lejos que una simple reforma y adaptación de los procedimientos administrativos que actualmente siguen las oficinas de la Red.

De acuerdo con todo ello, el criterio general que habría de presidir el diseño de una red de agencias rurales de empleo, sería el de que las oficinas se constituyeran en agentes dinamizadores del mercado de trabajo, en base al desarrollo de acciones de diverso tipo tales como:

- Clarificación del mercado de trabajo.
- Gestión activa del empleo.
- Diseño de acciones de formación profesional.
- Asesoría laboral, orientación profesional y fomento de iniciativas comunitarias y acciones cooperativas.

En esta línea, la delimitación de objetivos que cabe proponer es la que se desarrolla en los epígrafes siguientes.

VI.2. CLARIFICACION DEL MERCADO DE TRABAJO

La red de oficinas de empleo como conjunto estructurado de emisión y recepción de flujos informativos

Los servicios públicos de empleo en los países desarrollados se estructuran en redes de oficinas de amplia cobertura a escala nacional, a las que se encomiendan funciones de carácter estrictamente administrativo (tareas de gestión) y de

carácter técnico (tareas de observación y toma de datos de mercado de trabajo). En relación a España, ya se han comentado en el capítulo III los graves problemas que afectan a las oficinas de empleo. Desde la perspectiva crítica ahí esbozada, es preciso resaltar que una profesionalización y mejora de los servicios, ofrecería una base para la captación de información de gran valor estratégico, dada la amplia cobertura territorial de la red (7). Dicha información se habría de dirigir hacia los aspectos centrales que hoy en día configuran la política de empleo, y eventualmente, hacia otros aspectos relevantes de política económica: análisis e información de mercados de trabajo, estudio y prospección de las oportunidades de dinamización de los mismos, diseño de acciones específicas, etc. Todo ello se concretaría en la configuración de la red como un conjunto estructurado de recepción/emisión de flujos informativos.

a) Flujos informativos de abajo a arriba, es decir, captación de información y su posterior difusión a diversos tipos de usuarios: interlocutores sociales, instancias superiores de la administración del Estado y Administraciones Autónomas, y órganos superiores encuadrados en los servicios públicos de empleo y conexos. Los sistemas de captación de la información pueden ser múltiples: gestión informatizada de archivos, labores de prospección y consulta a empresas, encuestas a usuarios de la oficina, encuestas directas en la calle, etc.

b) Flujos informativos de arriba a abajo, es decir, difusión de la información relevante emitida por dichas instancias superiores: legislación laboral, política y programas de empleo, informes y estudios de interés manifiesto, etc., a los diversos colectivos usuarios de los servicios de la oficina. Los sistemas de difusión pueden ser igualmente variados: información verbal o escrita (esta última puede ser eventualmente suministrada por salida directa de ordenador), organización de cursillos, charlas, seminarios, conferencias y reuniones de grupo, impresión de pasquines, murales y boletines, participación en la prensa y emisoras de radio locales, etc.

c) Flujos informativos horizontales, entre las propias oficinas de la red, bien sea a partir de la celebración periódica de encuentros y reuniones entre técnicos que actúan en áreas territoriales próximas o con problemas similares, o bien a

(7) Sin embargo, en las áreas rurales (particularmente en aquellas de habitat rural más disperso), dicha cobertura es muy escasa.

través de la red de teleproceso a la que en el futuro estarían conectadas las oficinas.

En los epígrafes siguientes se ofrecen algunas líneas generales que pueden ilustrar el contenido de los referidos flujos informativos.

Información de mercados de trabajo

Esta tarea ofrece varias vertientes:

a) Información al público sobre mercados de trabajo a nivel local y sobre la base de las labores de prospección a las empresas. Esta información puede realizarse de forma verbal (a quien lo solicite en las oficinas) o escrita (impresión de pasquines, anuncios murales en establecimientos públicos).

b) Información al público sobre mercados de trabajo a nivel regional y nacional, a través de la red de teleproceso a la que estaría conectada cada oficina mediante su correspondiente terminal, y que se suministraría por conducto verbal o escrito, a demanda del interesado.

Estudio y análisis de mercados de trabajo

Una red de oficinas de empleo adecuadamente estructurada, ofrece una base técnica de primer orden para realizar a escala territorial todo tipo de estudios y análisis relacionados con la estructura productiva y de mercados de trabajo a nivel local. Ello puede ser de gran utilidad en varios aspectos:

— Suministro de información a los interlocutores sociales a escala local, provincial y regional.

— Suministro de información a empresarios y público en general.

— Suministro de información a los servicios centrales de la Administración del Estado y Administraciones Autónomas.

— Elaboración de propuestas de puesta en marcha de planes específicos (sectoriales o territoriales) de promoción del empleo.

— Planificación por parte de la propia oficina de acciones específicas de promoción del empleo (organización de campañas de publicidad, ciclos de charlas, cursillos, seminarios, etc) y planificación de acciones de orientación profesional y formación profesional ocupacional.

La confección de tales estudios puede realizarse, bien a propia iniciativa de la oficina, o —y en cualquier caso— acogiéndose a patrones y cuestionarios normalizados. Estos patrones deben ser específicos según las características del entorno de actuación de la oficina, como es el caso, por ejemplo, de las oficinas enclavadas en el medio rural.

Este área de trabajo comprende dos vertientes:

a) Vertiente cualitativa. Consiste en la elaboración periódica de informes que reflejen la evolución del sistema productivo y estructura del mercado de trabajo (en el doble aspecto de oferta y demanda de mano de obra) a escala local. Las entradas informativas de tales informes pueden ser de varios tipos: prospecciones en empresas, entrevistas con usuarios de la oficina de empleo, celebración de reuniones y mesas redondas con empresarios, profesionales e interlocutores sociales, explotación estadística de datos que obren en los ayuntamientos, prospecciones y encuestas directas, etc., etc.)

b) Vertiente cuantitativa. Se refiere fundamentalmente a la puesta en marcha de un sistema estadístico con base informatizada que permita un puntual seguimiento cuantificado del colectivo de usuarios de los servicios de la oficina, y en particular, en el caso que nos ocupa, de los trabajadores agrícolas sujetos a cadencias de paro estacional.

Tal como se verá en el epígrafe siguiente, las peculiaridades características que reviste la contratación en el mercado de trabajo agrario, exigen la adopción de un sistema de gestión sumamente flexible, cuya base material imprescindible es una red de teleproceso que alcance sus ramificaciones a varios niveles: nivel municipal o comarcal, según el alcance de las ramificaciones de la red de agencias y oficinas de empleo agrarias. A partir de esta base informatizada, con acceso a los archivos mecanizados del INSS (para la obtención de la información de las jornadas reales trabajadas), puede mantenerse un censo vivo de trabajadores agrícolas, en el que pueden introducirse o recabarse cuantas informaciones sean relevantes para conocer la situación del colectivo atendido.

Asesoría laboral y profesional

Otro de los aspectos importantes de la gestión técnica de las oficinas o agencias de empleo rurales es el de ofrecer servicios de asesoramiento especializado en las materias de

su competencia, preferentemente en relación a los siguientes aspectos:

— Asesoría laboral: legislación y normativa laboral, condiciones y derechos laborales, seguridad social, etc.

— Asesoría en materia de promoción y desarrollo del empleo: programas de fomento del empleo, acciones comunitarias y desarrollo cooperativo.

— Divulgación de estudios, estadísticas e informes, tanto los elaborados por la propia oficina como los de carácter más general emitidos por organismos de ámbito territorial más amplio, en relación a aspectos de especial interés que permitan un mejor conocimiento de la situación de los mercados de trabajo y de la estructura productiva y posibilidades concretas de dinamización económica de la respectiva zona o región.

— Orientación profesional e información sobre la oferta del sistema educativo a escala comarcal, provincial o en ámbitos más amplios, así como de las acciones planificadas de formación profesional ocupacional. La orientación profesional constituye un servicio que hoy día ya brinda la Administración Pública a través de los centros especializados del Instituto Nacional de Empleo. Para ampliar la cobertura de este servicio pueden establecerse sistemas informatizados que alcancen hasta las últimas ramificaciones de la red, y que permitan acceder desde cualquier punto de la misma a cuantas informaciones sean relevantes (situación de mercados de trabajo y demandas según profesiones, tipos y contenidos de las enseñanzas accesibles, ubicación de centros, etc.) en relación a la toma de decisiones por parte de cualquier usuario respecto a su futuro profesional.

Respecto a los vehículos formales para el desarrollo de estos servicios, pueden ser muy diversos: consultas verbales, emisión de información escrita (por ejemplo, salidas impresas de ordenador) organización de charlas, cursillos y seminarios impartidos por agentes dinamizadores específicamente encargados de estas tareas, etc. Igualmente puede ser variada la tipología de destinatarios de estos servicios: público en general, trabajadores en desempleo, empresarios, grupos de cooperativistas, interlocutores sociales a escala local, etc.

VI.3. GESTION DEL EMPLEO

La gestión del empleo ofrece tres aspectos fundamentales: la demanda de empleo, la oferta de puestos de trabajo y el ajuste entre una y otra.

a) En relación a la primera, la percepción de un posible subsidio de desempleo y el posible disfrute de otro tipo de ayudas, puede ofrecer en el futuro un atractivo suficiente a la población trabajadora para utilizar los servicios públicos de empleo, sobre todo en la medida en que éstos aumentan su nivel de calidad y profesionalidad a través de acciones tales como las ya enunciadas: orientación y formación profesional, información de mercados de trabajo, prospección, asesoría, etc.

b) En relación a la oferta de puestos de trabajo, la situación es bien diferente: es difícil ofrecer incentivos suficientes a los empresarios agrarios para canalizar la contratación a través de la red de oficinas de empleo, particularmente en el seno de unos mercados de trabajo locales que exigen una dinámica de contratación muy flexible y en los que factores de tipo subjetivo (conocimientos y fidelidades personales, por ejemplo) juegan un papel importante. Por todo ello, es difícil pensar que, en un plazo corto o medio, la canalización de ofertas de puestos de trabajo a través de la red afecte ni siquiera a un mínimo porcentaje de las contrataciones. Sin embargo, puede pensarse que, a largo plazo, sería posible obtener algún resultado positivo en este punto a través de las acciones de prospección de empleo, de información a los empresarios y de la oferta de acciones operativas de formación profesional. Precisamente puede plantearse en este sentido una estrategia secuencial cuyo primer objetivo sería el de alcanzar una cobertura elevada sobre la contratación de mano de obra cualificada, y, posteriormente, sobre la contratación por campañas y labores (vendimia, recolección de aceituna, recogida de algodón, poda, escarda, etc.) con requerimientos de mano de obra prolongados.

c) En relación a la casación o ajuste entre la oferta y demanda de puestos de trabajo, no es necesario insistir en el carácter sumamente ágil con que hay que dotar la gestión administrativa de ofertas y demandas, que, por supuesto, exige su mecanización integral, y la posibilidad de poder establecer ofertas por vía telefónica o, incluso en el futuro, a

través de la conexión "on line" de los equipos informáticos de las propias empresas con el respectivo archivo del INEM, todo ello con el fin explícito de alcanzar un elevado nivel de eficiencia en la contratación a través de los servicios públicos de empleo, en la medida en que sólo de este modo será posible competir con ventaja frente a los sistemas de contratación tradicionales.

Finalmente, sobre la base de tal estructura pudiera instrumentarse la organización de flujos de emigración temporal asistida, entre comarcas o incluso entre provincias, de acuerdo con las demandas de mano de obra de los diversos mercados de trabajo locales. Este punto constituiría un importante factor de dinamización en la gestión del empleo y consistiría fundamentalmente en la confección de itinerarios de emigración temporal debidamente asistida por los servicios públicos de empleo, a través de la asistencia en los puntos de origen (ayudas económicas, residencias temporales y guarderías para los hijos de los emigrantes), en los puntos de destino (residencias, actividades culturales, formación profesional, escolarización para los menores que acompañen a sus padres en los desplazamientos) y, finalmente, instrumentación de medios de transporte.

VI.4. DESARROLLO DE ACCIONES DE FORMACION PROFESIONAL.

La política de formación profesional ocupacional agraria ha venido marcada hasta la fecha por un enfoque fuertemente unilateral que puede resumirse en: a) su manifiesta desvinculación respecto a la política de reforma estructural; b) su desenraizamiento de la realidad social, al construirse en acciones formativas con contenidos rígidos y uniformes, y carácter episódico en el tiempo; c) su desvinculación respecto a la política de empleo y su falta de perspectiva al no ser considerada como parte de la misma a través de las acciones de cualificación y recualificación de la mano de obra; y d) su carácter excesivamente ligado al aprendizaje y difusión de unas técnicas concretas, renunciando a un planteamiento más global, directamente dirigido a constituir un elemento inductor del cambio social en las comunidades rurales, a través de la impartición de al menos parte de los conocimientos necesarios para facilitar la integración de las mismas

en el seno de una estructura económico-social de complejidad creciente.

Un planteamiento superador de este enfoque —caracterizado como limitado, unilateral y pobre en resultados— exigiría una serie de acciones e instrumentos técnicos adecuados al objetivo de integrar la política de formación profesional ocupacional en el seno de la política de empleo, como un capítulo de primera importancia dentro de la misma. Los efectos operativos de tal planteamiento son muy claros, desde el punto de vista de la organización de los servicios públicos de empleo. Las oficinas de empleo, como agentes dinamizadores del mercado de trabajo local deben proceder a:

- Prospeccionar los tipos de cualificación más demandados.
- Evaluar los excedentes de población activa agraria.
- Diseñar acciones de preformación profesional orientadas tanto a facilitar la inserción de tales excedentes en la actividad de otros sectores, como a suministrar al mercado de trabajo agrícola local los tipos de cualificación más demandados.
- De acuerdo con todo ello, planificar la realización de acciones formativas, ya sea sobre cursos de especialización específicamente agraria, específica para otras actividades o de carácter general (preformación).

La tipología de tales acciones formativas puede ajustarse al siguiente esquema:

a) Acciones de aprendizaje y divulgación de técnicas concretas de producción, destinadas a la formación de los trabajadores que van a ocupar los nuevos empleos cualificados que anualmente genera la agricultura española y que se cifran en cerca de 20.000 nuevos empleos/año, evolucionando a tenor de una moderada tasa de crecimiento anual del 3,63 por ciento (8). Estas acciones corresponden al tipo de cursos que viene tradicionalmente desarrollando el INEM, con una duración en torno a los 2-3 meses y contenido fuertemente especializado.

b) Acciones de recualificación y reciclaje profesional que incidirían en su conjunto sobre el colectivo de 500.000

(8) Cifras estimadas por el Gabinete de Planificación del Instituto Nacional de Empleo ("Modelo de evaluación de necesidades de mano de obra agraria").

trabajadores cualificados que demanda globalmente la agricultura española, en orden a procurar su puesta al día, dada la constante evolución de las tecnologías aplicadas sobre la actividad agraria. Admitiendo que sería deseable que cada trabajador agrario recibiera un curso de este tipo, como mínimo con una frecuencia de 10 años, este tipo de acciones habría que evaluarlas en torno a 50.000 potenciales receptores/año, que incidirían sobre el colectivo de trabajadores agrarios cualificados. Se trataría de acciones más breves (3 semanas), con un contenido menos especializado.

c) Acciones de extensión rural, que irían dirigidas fundamentalmente a los trabajadores excedentarios en la agricultura. A tenor de los valores relativos que arrojan las dos componentes del excedente de mano de obra y teniendo en cuenta la cifra de 30.000 (9) empleos netos perdidos anualmente, correspondientes a trabajos no cualificado, habría que incidir con este tipo de acciones sobre esta cifra de trabajadores agrícolas excedentarios. El contenido de tal tipo de acciones iría encaminado a facilitar su inserción en otras actividades, preferentemente a desarrollar en el medio rural, que pudieran absorber tales excedentes de mano de obra. En consecuencia, su diseño y programación se verificaría en función de las posibilidades de desarrollo (preferentemente en forma cooperativa o de explotación comunitaria) de nuevas actividades en cada localidad. Dentro de este apartado puede, igualmente, considerarse una variada tipología de actuaciones tales como alfabetización, extensión cultural, cursillos de cooperativismo, cursillos de difusión de la política de empleo, de asesoría en materia laboral, etc. que pueden realizarse mediante colaboración entre diversos departamentos, tanto de la Administración Central como de las Administraciones Autónomas.

VI.5. APOYO A LA POLÍTICA DE EMPLEO.

Cuadro de actividades en esta materia.

Las oficinas de empleo agrarias, concebidas de este modo como agentes dinamizadores del mercado de trabajo agrícola y como impulsores de acciones de fomento del empleo y

(9) Cifras estimadas por el Gabinete de Planificación del Instituto Nacional de Empleo ("*Modelo de evaluación de necesidades de mano de obra agraria*").

desarrollo de iniciativas de trabajo comunitario y cooperativo, tendrían que cumplir un papel activo en el desarrollo de la política de empleo elaborada por las instancias gubernamentales competentes.

En este sentido resulta de especial interés:

a) La difusión y divulgación de la política de empleo, y en especial de los programas y planes especiales de fomento del empleo y legislación en materia de empleo. Todo ello puede formalizarse en charlas, cursillos, carteles, murales o atención individualizada al público por parte de personal debidamente cualificado.

b) La evaluación, seguimiento y análisis de resultados de planes y programas desarrollados en el respectivo ámbito comarcal abarcado por la oficina, de forma que se establezca un flujo de información regular y elaborada, que permita facilitar la toma de decisiones en materia de planes y programas de empleo. Los destinatarios preferentes de tales flujos informativos serían los interlocutores sociales y las instancias superiores de la Administración del Estado y Administraciones Autónomas.

c) La emisión periódica de análisis-diagnósticos de la situación de los mercados de trabajo locales, junto a los oportunos dictámenes críticos en relación al ajuste de los planes de promoción del empleo en vigor y la propuesta, en su caso, de líneas generales para la reformulación de los mismos.

Desarrollo de planes y programas específicos de empleo en el medio rural

Con referencia exclusiva al mercado de trabajo agrícola, parece aconsejable el desarrollo de programas especiales de empleo, cuya ejecución a nivel local y comarcal recaería —al menos en sus fases más inmediatas— en la estructura técnico-administrativa de la red de oficinas de empleo agrarias. A título de ejemplo pueden citarse actuaciones tales como desarrollo cooperativo, fomento de obras comunitarias, fomento de inversiones complementarias a planes de reforma estructural, y el anteriormente referido fondo de empleo rural, alternativo al actual empleo comunitario. Finalmente, sería importante señalar la posibilidad de establecer —y dentro de

la perspectiva señalada de apoyo a la política de empleo gubernamental— unos planes especiales de protección al desempleo adicional generado por actuaciones diversas sobre el sector agrario, que —siendo absolutamente imprescindibles— producen saldos negativos de mano de obra. Tal es el caso de acciones de racionalización productiva, particularmente desde la perspectiva de entrada en la CEE, o de la mecanización de labores hasta ahora fuertemente demandantes de mano de obra. Estos planes se justificarían en la medida en que, por un lado, los intereses del sector agrario demandan un apoyo a tales acciones, de manera que sea posible aumentar la competitividad española en ciertas producciones, y, por otro lado, dicho apoyo lesiona los intereses de los trabajadores desplazados. Es claro, por tanto, que la puesta a punto de unos programas específicos de apoyo y promoción de empleos alternativos, permitiría paliar los efectos negativos de carácter social que a corto plazo inducen estas medidas, a la vez que se posibilitaría el asentamiento de producciones fuertemente demandantes de mano de obra aún bajo los supuestos de mecanización integral.

BIBLIOGRAFIA

- G. DE LA DEHESA Y J. GARCIA VALVERDE. "Las políticas industriales para los años 80". *Papeles de Economía Española*, n.º 5
- REDACCION. "La receta del Dr. Klein" *Papeles de Economía Española*, n.º 5.
- A. ALCAIDE INCHAUSTI. "Lawrence R. Klein" *Papeles de Economía Española*, n.º 5.
- L. R. KLEIN. "la vertiente de la oferta" *Papeles de Economía Española*, n.º 5.
- J. BARROSO BARRERO. "Programas de fomento al empleo en España" *Papeles de Economía Española*, n.º 8.
- F. SAEZ FERNANDEZ. "Movilidad laboral y servicios públicos de empleo en España" *Papeles de Economía Española*, n.º 8.
"Política de empleo y mano de obra en España" *Información Comercial Española*, n.º 558.
- G. ESCUDERO ZAMORA. "El empleo comunitario ¿una alternativa frente al desempleo agrícola?" *Información Comercial Española* n.º 558.
- J. I. PEREZ INFANTE. "Rasgos estructurales de empleo y paro en la formación social española" *Información Comercial Española* n.º 553.
- L. CACHON RODRIGUEZ. "Los servicios públicos de empleo" *Información Comercial Española*, n.º 553.
- J. REQUEJO GONZALEZ. "James Tobin o el Keinesianismo cercado" *Papeles de Economía Española*, n.º 10.
- J. TOBIN. "La economía de la oferta: concepto y posibilidades operativas" *Papeles de Economía Española*, n.º 10.
- A. GAMIZ LOPEZ Y A. SANCHEZ LOPEZ. "Problemática específica del empleo en la agricultura andaluza". Ponencia presentada a la Reunión de Estudios "La agricultura y el empleo", de la Asociación de Economía y Sociología Agrarias, Sevilla, 1979.
- J. BARBER. "Historia del pensamiento económico" Alianza Editorial.
- L. GAMIR. "Política Agraria" en "Política Económica de España". Alianza Ed., Madrid, 1980.
-

Cuadro 1

FONDOS DESTINADOS A EMPLEO COMUNITARIO, SEGUN AÑOS Y PRC REGISTRADO AGRARIO

	ALMERIA	BADAJOSZ	CACERES	CADIZ	CORDOBA
Año 1.977					
Pero agrario registrado	902,00	7.7619,00	2.332,00	3.966,00	4.722,00
% #/total nacional (A)	2,06	16,94	5,18	8,52	10,50
Fondos (M pts)	203,50	441,71	276,36	262,60	365,23
% #/total nacional (B)	3,99	8,66	5,41	5,14	7,16
(A-B)	3,93	68,70	0,05	13,49	11,17
Año 1.978					
Pero agrario registrado	1.365,00	13.699,00	3.815,00	5.101,00	5.346,00
% #/total nacional (A)	2,50	17,46	4,86	6,50	6,81
Fondos (M pts)	373,43	724,25	235,63	634,46	780,31
% #/total nacional (B)	5,99	11,60	3,72	10,03	12,33
(A-B)	12,21	34,26	1,29	12,45	30,50
Año 1.979					
Pero agrario registrado	1.467,00	11.895,00	2.535,00	4.458,00	3.814,00
% #/total nacional (A)	2,34	19,04	4,21	7,13	6,10
Fondos (M pts)	458,00	1.589,60	803,60	1.387,30	1.463,60
% #/total nacional (B)	3,34	13,57	6,91	11,93	12,59
(A-B)	2,55	28,88	7,25	21,99	42,93
Año 1.980					
Pero agrario registrado	2.235,00	13.126,00	3.529,00	6.641,00	5.485,00
% #/total nacional (A)	3,12	19,35	4,93	9,28	7,67
Fondos (M pts)	466,30	1.805,00	707,00	1.494,70	1.606,00
% #/total nacional (B)	3,39	13,12	5,14	10,87	11,68
(A-B)	0,07	27,35	0,04	2,50	16,07
Año 1.981					
Pero agrario registrado	2.079,00	15.158,00	4.582,00	7.172,00	8.951,00
% #/total nacional (A)	2,50	16,25	5,51	8,63	10,77
Fondos (M pts)	703,50	2.755,50	1.146,00	2.709,50	2.597,50
% #/total nacional (B)	3,49	12,78	5,68	13,44	12,89
(A-B)	0,97	29,87	0,02	23,17	4,47
Desviación típica	19,75	189,08	8,67	74,63	104,26

FINANCIAS. ANALISIS DE SU AJUSTE A LAS CIFRAS DE PARO

GRANADA	HUELVA	JAEN	MÁLAGA	SEVILLA	RESTO ESPAÑA	TOTAL ESPAÑA
1.089,00	1.268,00	5.253,00	272,00	5.365,00	10.009,72	44.950,00
2,42	2,82	12,79	0,50	13,49	24,36	100,00
423,28	179,15	403,36	403,24	515,11	1.525,35	-5.095,39
8,29	3,51	7,90	7,30	12,08	29,30	100,00
34,54	0,47	23,90	53,31	1,99	30,49	
8.715,00	2.798,00	9.221,00	4.184,00	12.751,00	11.947,00	78.442,00
11,11	3,56	10,48	5,33	15,25	15,10	130,00
524,95	336,54	718,68	503,40	1.418,34	538,06	6.324,35
8,30	5,32	11,36	7,85	22,42	0,92	100,00
7,89	3,09	0,78	5,99	30,08	231,11	
3.130,00	2.084,00	4.230,00	4.281,00	12.511,00	11.538,00	62.443,00
5,01	3,33	6,77	5,35	20,67	19,47	100,00
622,60	701,30	1.100,30	1.232,00	2.064,30	200,40	11.524,00
5,35	5,03	9,46	10,59	17,75	1,72	100,00
0,11	7,26	7,24	14,00	9,51	290,58	
4.771,00	1.881,00	4.406,00	4.057,00	10.559,00	14.747,00	71.497,00
6,67	2,63	6,23	5,67	14,78	20,62	100,00
958,00	662,00	1.233,00	1.124,50	2.268,00	1.424,20	13.748,70
6,96	4,81	8,96	8,17	16,49	10,35	100,00
0,06	4,77	7,48	6,27	2,93	105,41	
4.110,00	3.328,00	2.803,00	6.080,00	11.339,00	17.451,00	63.053,00
4,94	4,00	3,37	7,32	13,65	21,01	100,00
1.415,00	956,00	1.799,00	2.085,00	3.955,00	201,90	20.145,00
7,02	4,74	8,93	10,35	19,53	1,90	100,00
4,30	0,54	30,86	9,20	35,75	400,38	
46,94	16,14	70,25	89,69	87,28	1.018,10	

Cuadro 2

ASIGNACIONES MEDIAS POR DESEMPLEADO INSCRITO EN EL REGI
(cifras en miles de ptas.)

	Almeria	Badajoz	Caceres	Cadiz	Cord
Asignación media provincial Año 1977	225'60	57'97	118'50	66'21	77
Diferencia respecto media regional	+125'60	-42'03	+18'50	-33'79	-22
Asignación media provincial Año 1978	193'09	53'59	61,76	124'37	145
Diferencia respecto media regional	+110'36	-29'14	-20'97	+41'64	+63
Asignación media provincial Año 1979	312'88	133'63	304'97	311'19	383
Diferencia respecto media regional	+92'88	-86'37	+84'97	+91'19	+163
Asignación media provincial Año 1980	208'63	137'51	200'34	225'07	292
Diferencia respecto media regional	-1'37	-72'49	-9'66	+15'07	+82
Asignación media provincial Año 1981	338'38	169'91	250'10	377'78	290
Diferencia respecto media regional	+38'38	-130'09	-49'90	+77'78	-9

ESTRO DE PARADOS AGRARIOS

oha	Granada	Huelva	Jaen	Málaga	Sevilla	TOTAL Andalucía y Extremadura
'34	388'68	141'28	70'11	1482'50	101'58	100'00
'66	+268'68	+41'28	-29'89	+1332'50	+1'58	0
'96	60'23	120,31	87'42	120'31	11'23	82'73
'23	-22'50	+37'58	+4'69	+37'58	-71'50	0
'74	198'91	336'51	260'11	287'78	159'58	220'00
'74	-21'09	+116'51	+40'11	+67'78	-60'42	0
'79	200'79	351'94	276'70	277'17	214'58	210'00
'79	-9'21	+141'94	+66'70	+67'17	+4'58	0
'19	344'28	287'25	641'81	343'09	348'79	300'00
'81	+44'28	-12'75	+341'81	+43'09	+48'79	0

Cuadro 3

AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL

PROVINCIA	AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL					
	REGIMEN ESPECIAL AGRARIO					
	CUENTA AJENA (C.A.)					CUENTA
	FIJOS	EVENTUALES (1)	EVENTUALES (2)	TOTAL EVENTUALES	TOTAL C.A.	C. P. (3)
ALMERIA	230	3.325	2.680	6.013	6.252	5.655
CADIZ	863	12.983	5.217	18.200	19.363	745
CORDOBA	1.483	19.274	7.001	26.275	27.758	967
GRANADA	470	21.441	3.461	24.902	25.372	3.456
HUELVA	1.420	9.651	2.945	12.596	14.016	834
JAEEN	299	14.396	2.371	17.369	17.668	304
MALAGA	1.074	19.980	7.142	27.122	28.196	893
SEVILLA	2.555	30.721	9.977	40.718	43.273	833
T. ANDALUCIA	8.403	132.371	40.824	173.195	181.598	13.687
BADAJOS	2.389	17.971	3.275	21.246	24.235	3.771
CACERES	2.558	10.004	5.087	15.091	17.649	9.891
T. EXTREMADURA	5.547	27.975	8.362	36.337	41.884	13.662
TOTAL	13.950	160.346	49.186	209.532	223.482	27.349

(1) Trabajadores eventuales que declaren haber desempeñado alguna jornada real.

(2) Trabajadores eventuales que no declaren jornadas reales.

(3) Trabajadores por cuenta propia que declaren trabajar exclusivamente en la explotación o explotaciones de las que son.

(4) Trabajadores por cuenta propia que declaren trabajar también para otros titulares.

(5) Trabajadores que declaren estar afiliados al REA, sin especificar el carácter de cuenta ajena o propia.

Fuente: INEM

D SOCIAL					OTRO REGIMEN	INACTIVOS	NO CONTESTAN
PROPIA (C.P.)		OTROS (5)	TOTAL	C.P. (4)			
TOTAL C.P.	C.P. (4)						
1.313	6.988	140	13.360	921	27.473	5.324	
158	901	629	20.593	1.211	44.057	2.985	
231	1.198	1.263	30.219	2.589	80.261	7.108	
1.852	5.308	891	31.571	2.710	77.813	13.669	
401	1.235	357	15.608	1.220	32.478	1.562	
306	610	1.179	19.457	915	45.128	12.280	
514	1.407	887	30.490	2.467	67.628	2.328	
333	1.166	2.386	46.825	4.433	98.338	2.741	
5.106	18.793	7.732	208.123	18.468	454.174	47.679	
2.182	5.933	589	30.757	2.090	65.888	4.069	
1.735	11.628	538	29.813	2.487	55.525	8.256	
3.897	17.559	1.127	80.570	4.577	121.334	12.325	
9.003	36.352	8.859	268.693	21.043	575.508	80.004	

titulares.

Cuadro 4

**COMPARACION ENTRE LA ESTRUCTURA PROVINCIAL DE ASIGNACION DE FO
TRABAJADORES AGRICOLAS PARA ANDALUCIA Y EXTREMADURA**

Almería	3,49
Cádiz	13,44
Córdoba	12,89
Granada	7,02
Huelva	4,74
Jaen	8,93
Málaga	10,35
Sevilla	19,63
Badajoz	12,78
Cáceres	5,68

Fuente: INEM

NDOS PARA EMPLEO COMUNITARIO Y LA ESTRUCTURA DE

2,87	4,97
8,69	7,66
12,54	11,24
11,88	11,75
6,01	5,81
8,29	7,24
12,94	11,35
19,43	17,43
10,14	11,45
7,20	11,10

Cuadro 5

CALCULO DE LA ESTRUCTURA DE COSTES, EMPLEO EXCEDENTARIO Y CARGO AL PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO EN LA PROVINCIA DE

		Hip.
Fondos gastados en 1981 (millones pts) (F_r)		3
Empleo absorbido con cargo a los fondos (miles de jornales)		
$(e_t = \frac{F_r \times 0,8333}{1033})$		3
Coste presupuestario del plan de obras (millones pts) (C_t)		1
Estructura de costes sobre proyectos (%)	mano de obra	
	material, utillaje y maquinaria	
Sobrecoste ($C_s = F_r - C_t$)	millones pts.	2
	% ($\frac{C_s}{F_r} \times 100$)	
Requerimientos técnicos de empleo sobre proyecto	miles jornales (e_r)	
	empleo estables a lo largo del año	4
Excedente de mano de obra en los tajos (miles de jornales) ($e_e = e_t - e_r$)	miles de jornales	2
	% ($\frac{e_e}{e_t} \times 100$)	

SOBRECOSTES PARA UN HIPOTETICO PLAN DE OBRAS EJECUTADAS CON SEVILLA

Hipótesis A	Hipótesis B	Hipótesis C
3.955	3.955	3.955
1.190,4	3.190,4	3.190,4
1.575,67	1.210,94	1.786,96
60	36,7	55,1
40	63,3	44,9
2.379,33	2.744,06	2.165,04
60,16	69,38	54,74
915,78	430,57	293,09
1.770	2.243	1.047
2.274,62	2.759,83	2.897,31
71,30	86,50	90,81

RESUMEN

El presente trabajo constituye una reflexión en torno a la problemática del desempleo agrario, ofreciéndose una perspectiva crítica de los planes de fomento del empleo agrario seguidos en España (el llamado Programa de Empleo Comunitario) y diseñándose, posteriormente, una alternativa de mejora sobre la base de: a) la puesta en funcionamiento de un fondo para la financiación de la inversión pública en áreas rurales, y b) la reforma y mejora de los servicios públicos de empleo y, particularmente, de las oficinas o agencias ubicadas en el medio rural.

De acuerdo con todo ello, el contenido del trabajo es el siguiente: en el primer capítulo se dedica a establecer las pautas generales de las políticas de empleo seguidas en las formaciones económicas occidentales más evolucionadas, trazando el camino que en esta materia impone la realidad de la actual crisis económica. Las soluciones ni son fáciles, ni son inmediatas, pudiera ser la conclusión a la que se llega en este apartado. A pesar de ello, y, en parte por ello precisamente, la alternativa de mejora de los servicios públicos de empleo constituye un instrumento de primera magnitud para racionalizar y hacer más eficaz la política de empleo, evitando los estrangulamientos que se producen en un mercado de trabajo de complejidad creciente. Este es el punto que se somete a examen en el capítulo II, en el que además se señala una alternativa de mejora global en este sentido, que afecta fundamentalmente a los servicios públicos de empleo, en España encuadrados dentro del Instituto Nacional de Empleo (INEM) cuya red de oficinas —y esta es la principal conclusión de este apartado— precisa una importante reforma hacia la racionalización y profesionalización, que incluye la necesidad de especialización a tenor de los requerimientos que imponen los diversos colectivos usuarios de sus servicios, y —dentro de esta perspectiva— una especialización funcional para las oficinas de la Red encuadradas en el medio rural. Las características especiales que impone el mercado de trabajo agrario condicionan de forma clara las pautas que deben guiar dicha especialización funcional, y este es el punto central de análisis a lo largo del capítulo III. Una revisión de las actuaciones públicas posibles frente a los problemas que plantea dicho mercado de trabajo incluye, entre otros, dos aspectos fundamentales: la reforma del empleo comunitario y la puesta a punto de una agencia especializada o red de oficinas de empleo agrarias. De acuerdo con ello, el capítulo IV plantea —de forma breve y hasta esquemática— la variada y complicada problemática que plantea el actual programa de empleo comunitario, esbozándose las alternativas que permitirían la eficaz instrumentación de un fondo de empleo rural. Finalmente, en el capítulo V se bosqueja un planteamiento alternativo a la actual red de oficinas de empleo, proponiéndose una reforma profunda en la estructura funcional de la misma que incluye la especialización parcial de las oficinas enclavadas en el medio rural. Ello supone una gradual adaptación a las condiciones reales del mercado de trabajo agrario y exige, por tanto, mucho más que la simple reformulación de sus aspectos formales, esto es, de los procedimientos técnico-administrativos de gestión. Desde esta perspectiva, la dinamización social de las áreas rurales, el análisis del mercado de trabajo, la dinamización del mismo, la gestión adaptada a los requerimientos de flexibilidad y estacionalidad de la contratación de mano

de obra agrícola, todo ello en íntima conexión con las actuaciones seguidas en materia de reforma estructural, constituyen puntos centrales de la actividad de estas agencias.

RESUME

Le présent travail constitue une réflexion sur la problématique du chômage agricole. Il présente une perspective critique des plans de soutien de l'emploi agricole suivis en Espagne (ce qu'on appelle de Programme de l'emploi communautaire) et esquisse ensuite une solution de rechange d'amélioration sur la base de: a) la mise en fonctionnement d'un fonds pour le financement de l'investissement public dans des zones rurales et b) la réforme et l'amélioration des services publics d'emploi et, particulièrement des bureaux ou des agences situés dans le monde rural.

Conformément à tout cela, le contenu du travail est le suivant: le premier chapitre est consacré à établir les règles générales des politiques de l'emploi suivies dans les formations économiques occidentales, tracant la voie que la crise économique actuelle impose en cette matière. Les solutions ne sont ni faciles ni immédiates. Telles pourraient être les conclusions auxquelles on arrive dans ce paragraphe. Malgré cela et, en partie pour cela précisément la solution de rechange des services publics de l'emploi constitue un instrument de première grandeur pour rationaliser et rendre plus efficace la politique de l'emploi, en évitant les étranglements qui se produisent sur un marché du travail d'une complexité croissante. Voilà le point qui est soumis à l'examen au chapitre II, où l'on signale, en outre, une solution d'amélioration globale en ce sens, qui intéresse essentiellement les services publics d'emploi, encadrés en Espagne dans l'Institut National de l'Emploi (INEM), dont le réseau de bureaux —et c'est la principale conclusion de cette partie— a besoin d'une importante réforme vers la rationalisation et la professionnalisation, qui comprend la nécessité de spécialisation selon les demandes qu'adressent les différents usagers collectifs de leurs services, et —dans cette perspective— une spécialisation fonctionnelle pour les bureaux du réseau situés dans le milieu rural. Les caractéristiques particulières qu'impose le marché du travail agricole déterminent clairement les règles qui doivent guider cette spécialisation fonctionnelle et ceci est le point central de l'analyse dans le chapitre III. Une révision des actions publiques possibles devant les problèmes que pose ce marché du travail inclut, entre autres, deux points fondamentaux: la réforme de l'emploi communautaire et la mise au point d'une agence spécialisée ou d'un réseau de bureaux d'emploi agricole. Conformément à cela, le chapitre IV expose —de façon brève et même schématique— la problématique que pose le programme actuel de l'emploi communautaire, esbossant les solutions qui permettraient d'employer efficacement un fonds d'emploi rural. Enfin, au chapitre V, on esquisse un point de vue différent du réseau actuel de bureaux d'emploi, en proposant une réforme profonde de leur structure fonctionnelle qui inclut la spécialisation partielle des bureaux enclavés dans le milieu rural. Cela suppose une adaptation graduelle aux conditions réelles du marché du travail agricole et exige donc beaucoup plus que la simple reformulation de ses aspects formels, c'est-à-dire des procédés technico-

administratifs de gestion. De cette perspective, la dynamisation sociale des zones rurales, l'analyse du marché du travail, sa dynamisation, la gestion adaptée aux demandes de souplesse et aux conditions saisonnières de l'embauchage de main d'oeuvre agricole, tout cela en intime connexion avec les opérations faites en matière de réforme structurale, constituent des points centraux de l'activité de ces agences.

SUMMARY

This work is a reflection on agricultural unemployment, offering a critical perspective of the plans for encouraging agricultural employment followed in Spain (the so-called Community Employment Programme), and then outlining an alternative path of improvement on the basis of: a) the setting up of a fund for financing public investment in rural areas, and b) the reform and improvement of the public employment services, and specially of the offices situated in the rural districts.

In accordance with all this, the content of the work is as follows: the first chapter establishes the general rules of the employment policies followed in the most advanced Western economic communities, tracing the path imposed in this sphere by the present economic crisis. Perhaps the conclusion reached from this chapter is that solutions are neither easy nor immediate. In spite of this, and perhaps because of it, the alternative of improving the public employment services is an instrument of the first importance for rationalising employment policy and making it more effective, by preventing the strangulation that is produced in a labour market of growing complexity. This is the point examined in chapter 2, which also indicates an alternative method for overall improvement in this sense, which basically affects the public employment services, in Spain framed in the National Institute of Employment (INEM), whose national network of offices —and this is the chief conclusion of this chapter— needs a major reform towards rationalisation and professionalisation. This includes the need for specialisation in keeping with the different collectives that use its services, and —within this perspective— a functional specialisation for the offices of the Network sited in the rural areas. The special characteristics imposed by the agrarian labour market clearly condition the rules that should guide this functional specialisation, and this is the central point of the analysis in chapter 3. A review of possible public actions in face of the problems planted by the labour market includes, among others, two basic aspects: the reform of community employment and the setting up of a specialised agency or network of agrarian employment offices. In accordance with this, chapter 4 describes, in a brief and even schematic form, the varied and complicated problems raised by the present community employment programme, sketching the alternatives that the efficient use of a rural employment fund would permit. Finally, chapter 5 sketches an alternative approach to the present network of employment offices, proposing a profound reform of its functional structure which includes the partial specialisation of the offices sited in rural areas. It supposes a gradual adaptation to the real conditions

of the agrarian labour market, and therefore demands much more than the simple reformulation of the formal aspects, that is of the technical and administrative procedures. From this perspective, the social dynamisation of the rural areas, the analysis and dynamisation of the labour market, the administration adapted to the requirements of flexibility and stability in the engaging of agricultural labour, all this in close connexion with the actions taken with regard to structural reform, constitute central points in the activity of these agencies.
