

## FRIEDRICH BUTTLER (\*)

**Política regional del mercado de trabajo:  
La experiencia alemana (\*\*)**

---

1. Entendemos por política regional del mercado de trabajo un conjunto de programas e instrumentos para mejorar la aptitud funcional de los mercados regionales de trabajo. La aptitud funcional se define por características cuantitativas y cualitativas relativas a la oferta de puestos de trabajo tanto como de la mano de obra, y por los resultados de los mercados de trabajo; es decir por el nivel y la estructura de los salarios, por los riesgos de ocupación tanto en general como en lo que se refiere a diferentes grupos de trabajadores, por el nivel, la frecuencia y la duración del paro, etc. La dimensión regional de la aptitud funcional de los mercados de trabajo resulta del hecho de que —debido a costes de transacción como por ejemplo costes privados y sociales de la migración— existe una multitud de mercados regionales o locales de trabajo.

Sin duda alguna la aptitud funcional de los diferentes mercados regionales es *gradualmente* distinta. Se puede derivar esta conclusión de la distribución interregional del nivel del paro, de la frecuencia y duración de quedar parado, y de los movimientos migratorios externos e internos. Además, la aptitud funcional de los diferentes mercados regionales es *sistemáticamente* distinta, es decir: existe una interrelación entre estructuras y procesos de los mercados de trabajo, de modo que resultan distintos mecanismos

---

(\*) Catedrático y Rector de la Universidad de Padenborn (R.F. de Alemania).

(\*\*) El texto constituye una versión revisada de la ponencia presentada por el autor en la VI Reunión de Estudios Regionales organizada por la Asociación Española de Ciencia Regional en Valencia, en noviembre de 1.980.

alocativos y distributivos con el fin de desigualdades sistemáticas respecto a la distribución regional de los riesgos de ocupación. Este aspecto sistemático no se puede derivar tan sencillamente como el aspecto gradual de la estadística disponible. Refiriéndose a la discusión sobre los modelos de segmentación del mercado de trabajo en los EEUU y en Alemania, Gonzalo Sáenz de Buruaga presentó en 1978 un esquema de segmentaciones regionales, discerniendo entre mercados primarios urbanos y rurales, mercados secundarios urbanos y rurales, mercados marginales y parados urbanos y rurales (Sáenz de Buruaga 78).

2. Desde los años sesenta los países de Europa Occidental se ven ante el problema de un nivel alto del paro laboral. De la contemporaneidad de altos niveles del desempleo en los diferentes países resultó una reducción dramática de los movimientos migratorios internacionales a partir del año 1974 (Piore 1979). Al mismo tiempo se empeoró la oportunidad de ganar un puesto de trabajo en las regiones tradicionales de inmigración por medio de la migración interna. Por eso, la migración perdió su importancia como válvula de escape para el problema del paro (Banco de Bilbao 1979). Por último el coste marginal de los movimientos migratorios internos iba creciendo debido a las inversiones infraestructurales necesarias para la integración económica y social de los migrantes en las regiones urbanas de destino, mientras que el beneficio de la migración iba disminuyendo por falta de puestos de trabajo en las citadas regiones.

3. Dada la situación de la coyuntura y la desigual distribución interregional de los riesgos de ocupación, y teniendo en cuenta el coste privado y social de la migración interna, el saneamiento activo de las regiones con problemas de empleo superior al promedio nacional de nuevo merece atención. En el concepto de la política regional del mercado de trabajo se reúnen las estrategias conocidas del saneamiento activo en favor de regiones periféricas o regiones en crisis con instrumentos de la política del mercado de trabajo, de la política del empleo, y de la política social. Fundamentalmente, tal política exige acciones específicas en favor de las zonas con mayor nivel del desempleo, y teniendo en cuenta el impacto de las fuerzas expulsoras sobre el éxodo rural, reconoce que el desempleo urbano refleja en parte el desempleo rural.

Admitimos que los mercados de trabajo no se pueden interpretar de manera independiente de los mercados de productos y de las circunstancias macroeconómicas que dirigen esos mercados. Por

otro lado, se deben interpretar los resultados macroeconómicos como reflejo de los movimientos en la base microeconómica, en la base sectorial y regional. Resulta pues, que la política del mercado de trabajo regional se entiende como complemento de la política macroeconómica.

Resumimos que la política del mercado de trabajo deduce su argumentación de la distribución desigual de los riesgos de ocupación en el ámbito interregional y del reconocimiento de los fundamentos microeconómicos de los procesos macroeconómicos. Añadimos que desde tal punto de vista, la relación entre los fenómenos de la inflación y del nivel del empleo no resulta tan persuasivo como se supone en la teoría macroeconómica contemporánea. Por lo contrario, se puede negar dicha relación, ya que los procesos de determinación de los salarios, del empleo, y del nivel de los precios en general carecen de la interdependencia supuesta por la tradicional teoría macro- y microeconómica.

4. Existen varias interpretaciones o versiones de la política regional del mercado de trabajo (PRMT). Diferenciamos entre cuatro conceptos.

— PRMT 1: aplicación selectiva de instrumentos de la política del mercado de trabajo respecto a diferentes tipos de regiones, por ejemplo regiones urbanas y metropolitanas, regiones rurales, regiones en crisis/en reconversión estructural, regiones con mayor o menor nivel del desempleo, et. Puede imaginarse por ejemplo diferentes niveles de ayudas financieras para mantener o crear puestos de trabajo, sea directamente a través de subvenciones de los salarios, o sea indirectamente por medio de la subvención de inversiones otorgadas por la administración central.

— PRMT 2: movilización de los agentes regionales y locales del mercado de trabajo para crear puestos de trabajo adicionales, para mantener y mejorar puestos de trabajo existentes y para promover la calidad de la mano de obra de la región. Esta versión subraya el papel activo e independiente de los agentes regionales y locales, es decir de los representantes políticos, de las oficinas de colocación, de las asociaciones sindicales, de las asociaciones empresariales, de las cámaras de comercio e industria etc., para promover la aptitud funcional del mercado de trabajo regional.

— PRMT 3: suma de PRMT 1 y PRMT 2. Esta versión pone de relieve la necesidad de una acción concertada de los agentes

nacionales de la política del mercado de trabajo por un lado, de los agentes regionales y locales por otro.

— PRMT 4. PRMT 3 más política de empleo a nivel macroeconómico. Esta versión subraya la importancia de la política económica global para los mercados de trabajo en el ámbito nacional, regional y local.

Tenemos suficiente con las interpretaciones mencionadas, aunque se puede identificar otra más. Destacamos que PRMT 3 representa la versión más adecuada para entender la aportación de la política del mercado de trabajo, mientras que PRMT 4 subraya la importancia de la política del empleo.

5. Para decidirse en favor o en contra de la política regional del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3 se necesita información sobre el origen de los riesgos de ocupación, especialmente sobre el paro y la probabilidad de quedar parado en el futuro, y sobre la distribución de tales riesgos entre diferentes sectores, regiones y grupos de empleados.

Por fin se necesita un pronóstico relativo al desarrollo probable de las magnitudes en cuenta.

Existen varias interpretaciones del paro que implican distintas argumentaciones sobre su origen. Como se sabe, se habla del desempleo coyuntural, estructural y friccional, además se discuten los conceptos del desempleo causado por el déficit del crecimiento del PNB o causado por el crecimiento de la población activa. En efecto, la realidad económica refleja todos los aspectos mencionados, es decir que el número de parados depende.

- de la demanda agregada de bienes y servicios en el ámbito nacional e internacional,
- de la capacidad de adaptación cuantitativa y cualitativa de la fuerza laboral y de los puestos de trabajo existentes a nuevas exigencias,
- del impacto del progreso técnico que se realiza a través de las inversiones sobre la cantidad y la calidad de puestos de trabajo, y

- del crecimiento de la oferta de la mano de obra, sea afectado por ejemplo por el aumento de los jóvenes y de las mujeres como parte de la fuerza laboral por un lado, o sea afectado por ejemplo por la jubilación anticipada por otra.

6. Se ofrecen diferentes sistemas teóricos para dilucidar el desempleo. Desde el punto de vista básico de modelos del tipo neoclásico el paro resulta de salarios demasiado altos respecto a la productividad marginal, o de obstáculos institucionales al funcionamiento del mercado de trabajo. Teorías neoclásicas más refinadas admiten que hay desempleo friccional debido a costes de transacción, especialmente costes de información en el mercado de trabajo; además admiten costes fijos en el sentido de capital humano. Desde el punto de vista de este tipo de teoría resulta, que se puede mejorar la aptitud funcional del mercado de trabajo a través de la reducción de restricciones institucionales, a través de la mejora de la información, y por medio de la promoción profesional de la fuerza laboral. Resulta, que no se puede derivar muchos argumentos en favor de la política regional del mercado de trabajo de las teorías neoclásicas. Para poder derivar por lo menos unos pocos, es necesario de suponer altos costes alternativos de la migración interna. En tal caso, podría valer más la mejora de la información sobre el mercado de trabajo regional y la aprobación profesional obrera en las regiones de origen de los parados que una política de animar la migración interregional. No obstante, se debe tener en cuenta, que cada política de promoción profesional en regiones del desempleo superior al promedio nacional corre el riesgo de acelerar la migración interna cuando no se encuentra acompañada con un aumento de la oferta regional de los puestos de trabajo correspondientes.

Asimismo, no se puede derivar muchos argumentos en favor de la política regional del mercado de trabajo desde el punto de vista de una teoría macroeconómica que intenta derivar la demanda de mano de obra y la oferta de puestos de trabajo exclusivamente de la demanda de productos en el ámbito nacional e internacional; excepto de argumentos en favor de facilitar el cambio estructural en el ámbito sectorial/regional de la manera más suave. En tales conceptos, la demanda macroeconómica por bienes del consumo o de la inversión juega el papel decisivo, mientras que la región como base productiva para el desarrollo nacional no tiene importancia.

7. La política regional del mercado de trabajo se puede derivar de la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo. Para entender este argumento, es necesario familiarizarse con los conceptos de esa teoría y con el concepto de costes sociales y privados de la migración interna. Reiteramos que los costes sociales de la migración interna constituyen el concepto clave para entender los riesgos de migración y del desempleo en los mercados marginales y parados urbanos y rurales en la tipología de Gonzalo Sáenz de Buruaga.

No voy a desarrollar aquí la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo en algún detalle (Biehler et al. 1981). Me limito a una característica breve de conceptos fundamentales y a pocos comentarios sobre el impacto de la segmentación sobre los costes alternativos de la migración.

8. La teoría de los mercados de trabajo segmentados distingue fundamentalmente dos tipos de mercados, mercados externos e internos. Los mercados externos se definen como mercados abiertos en el sentido de la teoría neoclásica, los mercados internos se definen como mercados con acceso limitado, sea por exigir ciertos standards de cualificación como requisito indispensable para la entrada, o sea por normas internas de las empresas respecto a la alta, la baja y el ascenso de los miembros de la plantilla. En la base de esta tipología se puede establecer las fenomenologías de la segmentación de los mercados de trabajo. Además, se puede explicar las normas que rigen las limitaciones del acceso en base de cálculos racionales de los empresarios tanto como de una parte de los empleados, y se puede dilucidar la eficiencia dinámica de tales normas desde el interés de la empresa. La segmentación de la fuerza laboral en personal permanente y personal marginal es fundamental para entender la razón de estructuras y procesos de la segmentación. Por un lado, la eficiencia de la producción de bienes y servicio exige la promoción del personal permanente debido a costes fijos del empleo de la mano de obra cualificada, debido a idiosincrasias de los puestos de trabajo correspondientes y debido a particularidades de los contratos de trabajo a diferencia de contratos en el mercado de bienes y servicios. Por otro lado, cada empresa se ve confrontada con un mayor o menor grado de incertidumbre en los mercados de sus productos, de ahí resulta que el personal marginal es el complemento necesario del personal permanente, aunque su importancia relativa al total de la plantilla es diferente según las circunstancias de la sensibilidad coyuntural

del mercado de productos de la empresa, del tipo y del tamaño de la empresa, de los procesos de producción empleados, de la localización geográfica de la planta etc.

De este razonamiento derivamos que los segmentos de los mercados de trabajo no solamente atraviesan los sectores y por tanto las regiones, sino también y primordialmente las empresas mismas. Además derivamos que la pertinencia de trabajadores o grupos de ellos a los mercados externos respectivamente internos no se define solamente debido a la cualificación individual de los trabajadores, sino también y primordialmente debido a las exigencias de los puestos de trabajo que se ofrece. Resulta de estas consideraciones que tests empíricos de la teoría de los mercados de trabajo segmentados, que se basan en teorías crudas del dualismo de la economía nacional carecen de la base teoría adecuada respecto a la realidad económica-social de nuestros países.

Esto quiere decir, que la teoría moderna de la segmentación de los mercados de trabajo no es solamente una descripción institucionalista de estructuras, sino que se basa también en cálculos microeconómicos de las empresas y de los empleados que forman parte de la plantilla en los mercados internos. Una vertiente de la teoría neoclásica moderna, la teoría de los contratos implícitos, ofrece una explicación semejante por admitir que los empleados muestran un alto grado de aversión ante los riesgos de ocupación.

Sabemos, que la segmentación del mercado de trabajo en mercados abiertos y de acceso limitado se distribuye regionalmente de manera desigual. Esto se debe al hecho de que la importancia relativa de los mercados internos varía en relación con las características que definen el tipo, el tamaño de la plantilla, la localización geográfica y la tecnología aplicada de una empresa. Teniendo en cuenta, que la distribución interregional de los tipos, tamaños, procesos productivos etc. de empresas y servicios infraestructurales es desigual por razones que explican las teorías del desarrollo regional polarizado para el sector industrial, y la teoría de los lugares centrales para el sector terciario, se puede derivar el supuesto de una distribución desigual de los segmentos primarios y secundarios del mercado de trabajo en el ámbito regional (Buttler y Gerlach 1978).

9. El concepto del acceso limitado a los mercados de trabajo que llamamos los mercados internos contribuye a un entendimiento

nuevo de los movimientos migratorios y del paro de migrantes en regiones de destino. Derivamos las siguientes suposiciones:

Primero: la teoría neoclásica explica los movimientos migratorios en base de diferencias interregionales de salarios y remuneraciones semejantes (fringe benefits).

No cabe duda que existen tales diferencias. Tampoco es dudoso que un campesino que viene de una provincia de carácter predominantemente agrario se ve atraído por cualquier nivel relevante de salarios industriales en regiones industrializadas. No obstante, el migrante procedente del sector agrario no puede lograr inmediatamente los salarios medios ofrecidos en la región de destino, sino tiene que reunirse a la fuerza laboral en el mercado de trabajo secundario o marginal debido al hecho de que los demás mercados de trabajo en la región de destino aparecen reservados a miembros de la fuerza laboral interna de la región o a trabajadores de mayor grado de cualificación profesional.

Hay que concluir que las diferencias interregionales de los salarios pierden su potencial atractivo para los movimientos migratorios debido a limitaciones del acceso a los mercados de trabajo.

Segundo: Teniendo en cuenta por ejemplo el desempleo rural en regiones de origen, puede imaginarse que los movimientos migratorios no resultan de diferencias interregionales de los salarios, sino más bien de diferencias en la oferta de puestos de trabajo. Este argumento tiene mucha importancia para exponer los motivos de gran parte de la migración durante las décadas pasadas. No obstante, su valor explicativo se reduce de manera dramática en la situación de un nivel alto del paro laboral en el ámbito nacional, es decir: el desempleo rural pierde su carácter como válvula de escape debido al desempleo urbano, que afecta primeramente a aquellos segmentos del mercado de trabajo, en las cuales se encuentra la gran mayoría de los migrantes.

Tercero: es claro que los migrantes con cualificaciones superiores a la media tienen mejores posibilidades de lograr un puesto de trabajo en la región de destino que los demás, aunque la cualificación en cuenta se define en función de las exigencias de los puestos de trabajo ofrecidos, es decir que la cualificación de la mano de obra es relativa a las exigencias de los puestos de trabajo. Mientras que, desde el punto de vista individual, la cualificación

profesional contribuye al éxito de la migración, el resultado social del proceso de migración interna en una situación de desempleo global puede ser desventajoso. Esto es debido al hecho de que en tal situación se puede identificar los siguientes efectos:

- La migración lleva a la sola redistribución del desempleo sin atribuir a un mayor nivel de ocupación global.
- La política de promoción obrera en regiones con paro laboral superior a la media que no está acompañada por la creación de puestos de trabajo adecuados, tiende a reforzar la redistribución del desempleo en perjuicio de aquellos grupos de la fuerza laboral que sufren de los mayores riesgos de ocupación. Asimismo, cualquier otra estrategia de acelerar los movimientos migratorios corre el riesgo de dar subvenciones a los “ricos” en el mercado de trabajo en perjuicio de los “pobres”.

Cuarto: En una situación del paro laboral global, es decir de la coexistencia del paro rural y urbano de los mismos grupos de la fuerza laboral en las regiones de emigración y las de destino, la migración interna pierde su función alocativa. Por lo contrario, su efecto se reduce al incremento de los costes sociales de la migración, que se puede identificar como los costes de integración de inmigrantes en la región de destino. De ahí resulta que las ayudas a la migración interna; sean directas o indirectas, carecen de un fundamento racional económico-social. Resulta, pues, que la política del saneamiento pasivo de las regiones de emigración necesita ser sustituido por estrategias del saneamiento activo de las regiones de origen.

La política regional del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3 se coloca en el debido puesto de la estrategia del saneamiento activo en favor de regiones periféricas, en crisis, de emigración y de un nivel del paro superior a la media nacional.

10. Podemos identificar ciertas analogías diagnósticas entre los mercados de trabajo en España y en la República Federal de Alemania:

— Suponemos que existen en España segmentos de los mercados de trabajo en el sentido de nuestra definición. Subrayamos otra vez más que nuestra definición no se deriva de una teoría

global del dualismo de la economía y no implica que se pueden definir las fronteras entre los segmentos de la manera de la teoría del dualismo fundamental de la economía. Por lo contrario, las fronteras de los mercados de trabajo atraviesan los sectores, las empresas y las plantas de las empresas. Hemos medido nuestros conceptos de la segmentación en Alemania con resultados empíricamente muy significativos. Suponemos, que hayan ciertas diferencias entre el sistema alemán y el sistema español debido a diferencias institucionales como por ejemplo en lo que se refiere al sistema de promoción profesional, pero que no existan diferencias fundamentales en la reacción de empresas y trabajadores acerca de los métodos de reducir riesgos en el mercado de trabajo como consecuencia de la incertidumbre que rigen las expectativas en los mercados de bienes y de servicios.

— En Alemania tanto como en España, hay un nivel alto de paro laboral debido a la experiencia de los años sesenta. En ambos países, la distribución del paro es desigual respecto a regiones y grupos sociales de la fuerza laboral. En Alemania, la desigualdad ha ido creciendo a lo largo del tiempo de la persistencia del nivel alto del desempleo global. La movilidad interregional y ocupacional contribuye al resultado de marginalizar los grupos con mayores riesgos de ocupación. Se habla de un mecanismo del mercado de trabajo semejante a un colador, por el cual se pasan los parados con el fin de dejar parados cada vez más los miembros del grupo de los trabajadores de menor cualificación, de los viejos, de los jóvenes, de las mujeres, de los extranjeros, y trabajadores con capacidad disminuida.

— En Alemania y en España el paro se concentra en regiones rurales y regiones de monoestructura sectorial, es decir regiones en crisis, incluyendo regiones metropolitanas.

— En ambos países las estadísticas sobre el desempleo no recogen el número importante de trabajadores alejados de los mercados de trabajo desanimados ante la falta de oportunidades de empleo. En Alemania, se habla de medio millón de trabajadores desanimados, para España Felipe Saez Fernández, del Instituto Nacional de Empleo, en 1977 mencionó la cifra de 600.000. No obstante, en Alemania el empleo femenino ha aumentado sensiblemente en los años pasados, mientras que el paro femenino mostró una cuota dos veces más alta que la cuota del paro de los varones. Hay que suponer, pues, que el fenómeno de trabajadores desanimados se vea parcialmente equilibrado por el fenómeno de trabaja-

dores adicionales a nivel global mientras que la distribución regional de la mano de obra desanimada y adicional es desigual entre regiones rurales y metropolitanas.

— En ambos países el desarrollo demográfico lleva ahora a un aumento importante del potencial de la mano de obra, es decir, de trabajadores jóvenes en busca de su primera ocupación. De ahí resulta otra vez más un problema del paro rural y, como he dicho antes, un problema del desempleo secundario y marginal urbano como consecuencia de las fuerzas expulsoras que rigen la emigración rural. Esto es debido al hecho de que el aumento de la natalidad en las regiones rurales sobrepasaba la cifra correspondiente del medio nacional en su día, es decir, hace veinte a quince años.

Sin entrar en una discusión detallada de las estadísticas del desempleo, de la distribución regional del paro, de la distribución regional de los trabajadores desanimados, del desarrollo del potencial de trabajadores de las regiones en comparación al promedio nacional puedo derivar de la comparación de los datos españoles y alemanes que el paro rural tiene mucha mayor importancia en España que en Alemania, y que el paro urbano en España refleja mucho más el paro rural y su impacto sobre la migración interna como en Alemania. De ahí resulta, que la política del saneamiento activo de las regiones rurales, y en consecuencia la política regional del mercado de trabajo en favor de aquellas zonas podría ganar aún más importancia en España que en Alemania. Por eso creo que es útil informarse sobre los conceptos y los problemas de la política regional del mercado de trabajo en Alemania, dando interés especial a estrategias del desarrollo rural.

11 Para dar una impresión de la discusión actual sobre política regional del mercado de trabajo voy a presentar cuatro conceptos:

- el programa del año 1979 de la administración federal en favor de regiones con un nivel del desempleo sobre la media nacional y sus antecedentes (PRMT 3),
- el programa para la región de la cuenca del Ruhr del mismo año y conceptos similares (PRMT 4),
- la estrategia del desarrollo de regiones rurales periféricas de la "Agrarsoziale Gesellschaft" (sociedad agrario-social)

como respuesta a programas de tratamiento preferencial de las regiones metropolitanas en crisis, y

- el concepto de movilización de los agentes descentrales del mercado de trabajo (PRMT 2) y la experiencia correspondiente en otros países.

11.1: Desde el año 1.974 el gobierno federal alemán ha realizado varios programas de política de empleo que intentaba resolver el problema del paro en regiones con problemas estructurales específicos. Los primeros programas ofrecían ayudas financieras a las empresas sin especificar incentivos directos, para la ampliación de las plantillas o para impedir la reducción de las mismas; otros programas se dirigían a ciertos sectores productivos como p.e. construcción. A partir del invierno del año 1974 se tomaban medidas para incentivar directamente el empleo a través de subvenciones de salarios, primas sobre la reincorporación de parados, ayudas a la movilidad regional y ocupacional de la mano de obra etc., tanto como medidas para mitigar los efectos del desempleo o del trabajo a jornada reducida.

En la mayoría de los programas se trataba con preferencia las regiones con un nivel del paro sobre la media nacional y los grupos sociales más perjudicados por el paro. Según estimaciones de la Bundesanstalt für Arbeit (*Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, 1978) las medidas de los programas de la política del empleo y de la política del mercado de trabajo de los años 1974 - 1978 tenían el efecto de crear o mantener alrededor de 250.000 puestos de trabajo al año. Aunque tales estimaciones tienen un carácter provisional los efectos sobre el empleo si tienen importancia.

No obstante, no es posible de identificar todos esos programas como programas de la política regional del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3. Además, no sabemos mucho sobre los efectos en un detalle regional, local, y por grupos sociales con riesgos especiales del desempleo.

Este es debido al hecho de que hasta ahora hace falta de una evaluación estricta de los efectos de los programas.

Con el programa del año 1979 en favor de regiones con un nivel del desempleo sobre la media nacional el gobierno federal se

declaró claramente en pro de una política regional del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3. El programa ofreció 500 millones de marcos como ayuda a empresas e instituciones sociales con el fin de

- reintegrar trabajadores que habían estado parados hace varios meses,
- dar ayudas financieras a la promoción profesional obrera en las empresas,
- y promover la puesta a disposición de servicios sociales. La Bundesanstalt für Arbeit añadió unos cuatrocientos millones de marcos a ese programa.

La aplicación del programa se reduce a 23 de los 146 distritos de las oficinas de trabajo en la RFA que tenían una tasa de paro mayor a 6%, es decir que se trata de un programa estrictamente selectivo en la dimensión regional. Con las ayudas financieras a la promoción profesional obrera en las empresas se ofreció por primera vez subvenciones para la promoción de mercados internos de las empresas. Con las ayudas a la puesta a disposición de servicios sociales se intentó vincular la política regional del mercado de trabajo con objetivos de la política social. Además, se concentró en la ayuda en favor de puestos de trabajo para mujeres en busca de un puesto de trabajo a media jornada.

Por primera vez se encargó a un grupo de institutos científicos la evolución de un programa de tal tamaño. Aunque los resultados de la evolución todavía no están presentados, se sabe que la parte del programa que se refiere a la reintegración de aquellos trabajadores, que han quedado permanentemente parados, ha tenido poco éxito.

11.2.: Por razones estructurales, las comarcas de la cuenca del Ruhr se encuentran entre los 23 distritos con una tasa del paro que sobrepasaba 6% en el año pasado. Se trata de un fenómeno típico de una región en crisis, porque su estructura setorial carece de la diversificación adecuada y no representa de la manera debida los sectores expansivos o innovativos de la economía alemana. Por eso, y frente a las elecciones del año 1980, el gobierno del Land Nordrhein-Westfalen inició en 1979 el programa para la cuenca del Ruhr como complemento al programa anteriormente mencionado del gobierno federal.

El programa para la cuenca del Ruhr se puede entender en el sentido de PRMT 3, no obstante, se reúnen en él instrumentos de la política del mercado de trabajo con instrumentos de la política sectorial-regional, de la promoción de innovaciones y de la política social. En este programa tanto como en el programa anteriormente mencionado se intenta movilizar los agentes regionales relevantes para los mercados de trabajo y de los demás campos de actuación. Por eso, los dos programas merecen interés crítico desde el punto de vista del desarrollo de estrategias del tipo de PRMT 2.

11.3.: Dado el hecho que los dos programas mencionados se concentran en efecto en la promoción de regiones metropolitanas o regiones en crisis estructural, y teniendo en cuenta el nivel alto del paro en las regiones periféricas rurales de Alemania, la Agrar-soziale Gesellschaft presentó un programa para el desarrollo de las regiones rurales periféricas en 1980. En aquel programa se dice: "La susceptibilidad de los mercados de trabajo en las regiones rurales periféricas al trabajo de temporada y al desempleo coyuntural queda muy marcado.

Los riesgos de quedar parado están aún más acentuados para obreros sin formación profesional y obreros con capacidad disminuida de trabajar.

La falta de puestos de trabajo a media jornada produce un grado alto de desempleo femenino. La emigración de los jóvenes se debe interpretar como "exportación" del paro... es decir que las estadísticas del paro rural no reflejan adecuadamente el verdadero nivel del paro. El nivel extraordinariamente bajo de la población activa indica un grado alto de desempleo por falta de la oferta de puestos de trabajo. Por eso resulta que es indispensable sustituir el indicador desempleo de hecho por el indicador desempleo potencial."

De este diagnóstico los autores del programa derivan la necesidad de esfuerzos comunes de todas las ramas de la política económica-social en favor de las regiones periféricas rurales, exigiendo que los políticos vayan a abandonar las medidas que promueven el éxodo rural y sustituir las por instrumentos del saneamiento activo. En su propuesta de medidas a tomar los autores destacan instrumentos de la política sectorial-regional, de la promoción de lugares centrales de tamaño medio, de la mejora de la infraestructura económica y de los servicios sociales, de la protección del

medio ambiente y de la política del mercado de trabajo: "Para el desarrollo de las regiones periféricas rurales la integración de instrumentos de promoción económica en general y de política del mercado de trabajo gana creciente importancia." Los autores proponen la promoción preferencial de puestos de trabajo de alto grado de productividad en la economía privada, el traslado de servicios públicos y privados a zonas periféricas, y el fomento de la mano de obra para atraer y ocupar adecuadamente los puestos de trabajo a crear o a enriquecer. Por otro lado, los autores cuestionan la racionalidad económica de subvenciones de los salarios, del coste de transporte y de la energía con preferencia regional ya que esas medidas podrían favorecer la localización o la pertenencia de empresas con baja competitividad en regiones rurales.

12. Al parecer, el programa del saneamiento activo rural representa la restauración de conceptos bien conocidos desde hace decenios. No obstante el nivel y la estructura actual del paro rural justifica llamar otra vez más la atención sobre tales conceptos. Concluimos que la combinación de estrategias del saneamiento activo con instrumentos de la política regional del mercado de trabajo se justifica por las siguientes razones:

— La política del mercado de trabajo puede ayudar a combatir el desempleo friccional y tecnológico a través de promover la transparencia y la fluidez del mercado de trabajo regional.

— La política del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 2 puede movilizar los agentes regionales y locales en los mercados de trabajo en favor de acciones concertadas con el fin de crear o mantener puestos de trabajo, equilibrar cualitativamente las exigencias de la tecnología moderna y las cualificaciones de la mano de obra regional.

— La política del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3 puede ayudar.

— — a reducir los costes sociales e individuales de la migración tanto en las regiones de origen como en las de destino, ya que en la situación del nivel alto del paro en el ámbito nacional la migración pierde su función alocativa,

— — y a utilizar fondos públicos para la creación de puestos de trabajo adicionales en vez de financiar el subsidio del desempleo.

Según un cálculo coste-beneficio que hizo la Bundesanstalt für Arbeit en 1978 (Überlegungen II..., op. cit.) medidas para la consecución del trabajo por medio de fondos públicos en Alemania no resultarían más caro que los gastos para financiar el subsidio del desempleo. Desconocemos cálculos semejantes para España.

13. El concepto de PRMT 2 (movilización de los agentes regionales y locales del mercado de trabajo) merece atención especial en el conjunto de la política del mercado de trabajo. Voy a comentar esta vertiente con unas pocas informaciones y argumentos.:

- Como es sabido, la legislación sobre la política del mercado de trabajo establece criterios para el otorgamiento de subsidios, mientras que la administración no sea capaz de reaccionar de manera flexible a decisiones empresariales de aceptar o no las ayudas ofrecidas. Hace falta desarrollar sistemas de negociación entre los agentes públicos por un lado y los agentes privados de la política del mercado de trabajo por otro. Existen experiencias interesantes y eficaces en Suecia (Schmid und Freiburghaus 1977).
- Como es sabido, existen muchas propuestas que se dedican a hacer propaganda para nuevos servicios sociales con el fin de aumentar la oferta de infraestructuras económicas y sociales que podrían proveer la base para el futuro desarrollo económico de la región y/o contribuir a la mejora de la participación social de la población. Es decir que no hace falta de propuestas para la creación de nuevos puestos de trabajo en regiones de alto grado de desempleo por medio de la iniciativa local y regional, sino que hace falta de decisiones políticas adecuadas para poner en marcha los programas propuestos. En Alemania la discusión actual sobre el peligro de la inflación y sobre las deudas públicas impide que se tomen decisiones claras para realizar las propuestas mencionadas.
- Existen en otros países, por ejemplo en Canadá, en Austria y en los EE.UU., modelos interesantes que ponen de relieve las posibilidades de acciones concertadas locales y regionales en el sentido de PRMT 2. Se trata de modelos como p.e. el opportunities for youth program, el local initiatives program y el local employment assistance

program in Cánada (Véase S. Mukherjee: *There's work to be done*, 1974).

Resumimos que en Alemania se discuten en este momento varias propuestas para PRMT 2 y que se han puesto en marcha unas pocas mientras que hace falta todavía una estrategia integrada de PRMT 2 con la política de la mano de obra integrada (Überkungen II..., op. cit.).

**14. Conclusiones:** Para mejorar la aptitud funcional de los mercados regionales de trabajo existen fundamentalmente tres puntos de partida, es decir: el mecanismo de los precios, la oferta de la mano de obra y la oferta de los puestos de trabajo tanto en lo que se refiere a las dimensiones cuantitativas como a la diferenciación cualitativa.

Por razones de la autonomía de los convenios colectivos el mecanismo de los precios se niega a la influencia directa de la política del mercado de trabajo. Además, el mecanismo de los precios pierde su importancia como regulador alocativo en los mercados de trabajo debido a los cálculos económicos y las normas institucionales que rigen la segmentación de esos mercados. Aunque el nivel y la estructura de los salarios mantienen un impacto decisivo sobre la distribución de ingresos, la discusión neoclásica tiende a estimar demasiado alto el papel alocativo y estabilizador del nivel de salarios.

La promoción de la oferta de la mano de obra en el ámbito regional tiene importancia para mejorar el potencial de atracción de la región y como complemento de la promoción de la oferta regional de los puestos de trabajo. Esto es especialmente acertado en lo que se refiere a la movilidad ocupacional intraregional, mientras que en la situación actual de alto nivel del paro en el ámbito nacional e internacional la promoción de la movilidad interregional e internacional ha perdido su función alocativa. Por lo contrario, en la situación del desempleo global la migración atribuye a la redistribución de los parados en perjuicio de los grupos sociales que se ven confrontado a riesgos de ocupación extraordinarios, y, dada la selectividad social de los procesos migratorios, en perjuicio de las regiones de emigración.

De ahí resulta que la promoción de la oferta de puestos de trabajo en las regiones periféricas rurales o las regiones en crisis

estructural representa el punto de partida decisivo para la política regional, y resulta la prioridad de estrategias del saneamiento activo sobre medidas orientadas hacia la promoción de la movilidad interregional.

La política del mercado de trabajo en el sentido de PRMT 3 puede dar un impulso adicional para la política regional. Es decir, que no quiere sustituir a los conocidos instrumentos de la política regional, sino que se entiende como argumento y vertiente complementario. Por eso, mi trabajo ha ofrecido pocas novedades a los científicos que han dedicado su interés crítico al desarrollo de la política regional desde hace muchos años.

No obstante, una política del mercado de trabajo, que quiere contribuir efectivamente a combatir el paro y a mitigar sus efectos económicos y sociales en las regiones periféricas rurales y en las regiones en crisis estructural exige una reorientación importante de la distribución de los medios financieros. En particular, será necesario de modificar la distribución de fondos en favor de las regiones de emigración y en contra de las de inmigración, ya que los costes sociales de la integración de inmigrantes en las zonas metropolitanas carecen de justificación económica frente a la falta de eficacia alcativa de la migración en la situación presente de desempleo global. Teniendo en cuenta esta implicación política, espero que mi trabajo haya ofrecido algunos argumentos que podrían inducir a discusiones y acciones productivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agrarsoziale Gesellschaft: *Strategie zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume*. ASG-Materialiensammlung Nr. 144, Göttingen 1980.
- Banco de Bilbao: *Informe Económico 1979*. Bilbao 1980.
- Biehler, H., Brandes, W., Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: *Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse*, Tübingen 1981.
- Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl, A.C. Paul, D. Blunk): *Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*. Nürnberg 1978.
- Buttler, F., Gerlach, K.: *Die regionalwirtschaftliche Bedeutung interner Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 5, 1978, Hannover 1978, p. 219-225.
- Ministerio de Economía: *Programa a medio plazo para la economía española*. Madrid 1979.
- Mukherjee, S.: *There's work to be done. Un employment and Manpower Policies*. Manpower Service Commission, London, HMSO, 1974, p. 56-62.
- Piore, M.J.: *Birds of Passage*. Cambridge/Mass. 1979.
- Saez Fernández, F.: *Política de empleo y mano de obra en España*. Manuscrito, INEM, Madrid 1979.
- Schmid, G., Freiburghaus, D.: *Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik*. Überlegungen zu einer möglichen Wende arbeitsmarktpolitischer Konzeptionen. Discussion papers des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Nr. 77-48, Berlin 1977.

## RESUMEN

Tres son los aspectos que en relación con el mercado laboral aborda el autor de esta investigación. En primer lugar procede a analizar las características de los mercados de trabajo a nivel nacional señalando a partir de la instrumentalización de los planteamientos teóricos al uso, las peculiaridades que para cada extracto de la oferta laboral se han producido. En segundo lugar, realiza un detallado análisis acerca de los aspectos espaciales del mercado de trabajo, consideraándolo desde la perspectiva regional y formulando a tal efecto un conjunto de cuatro diferentes modelos de actuación que han de permitir mejorar el comportamiento funcional de dichos mercados.

Finalmente, Buttler formula una serie de consideraciones en torno al comportamiento que en los últimos años se viene observando en los diferentes Landers alemanes en lo que afecta al mercado laboral, extrayendo del mismo unas conclusiones que considera pueden en gran medida ser extrapolables a la experiencia española.

## **RESUME**

L'auteur de cet article aborde trois aspects relatifs au marché de travail, Premièrement, il analyse les caractéristiques des marchés de travail au niveau national signalant, à partir de l'instrumentalisation des analyses théoriques actuels, les particularités qui se sont produites dans chaque strate de l'offre de travail. Deuxièmement, il réalise une analyse détaillée sur les aspects spatiaux du marché de travail sous une perspective régionales, formulant à cet effet quatre modèles d'action qui doivent permettre l'amélioration du comportement fonctionnel de ces marchés.

Finalment, Buttler formule une série de considérations sur le comportement qu'on a observé dans les diverses Landers allemands pendant les derniers ans en ce qui concerne le marché du travail, en tirant des conclusions qui, d'après lui, peuvent être extrapolées en général à l'expérience espagnole.

## **SUMMARY**

In this research the author studies three aspects related to the labour market. First, he analyses the characteristics of the labour markets at a national level and points out, starting from the instrumentalization of the current theoretical approaches, the peculiarities produced at each level of the labour supply. Secondly, he undertakes a detailed analysis about the spatial aspects of the labour market from a regional perspective and formulates a set of four different models of action which would allow to improve the functional behaviour of these markets.

Finally, Buttler states a series of considerations about the behaviour related to the labour market which has been observed during the last years in the German Landers, drawing from it some conclusions which he considers can be applied, to a great extent, to the Spanish experience.