

LA PREVISION DEL EMPLEO EN ESPAÑA

La previsión de las necesidades y características futuras del mercado de trabajo ha ido adquiriendo creciente importancia en las últimas décadas y hoy posee en todo el mundo un interés de primerísimo plano.

En la era de la planificación, sería ingenuo pensar que la distribución ideal del trabajo profesional se opera por sí sola, sin necesidad de una ordenación que la encauce y guíe. En todas partes se da el fenómeno de jóvenes que se encaminan —no tanto por vocación o aptitud cuanto por rutina e inercia— hacia “salidas” ya saturadas, mientras que otros sectores que ofrecen más brillantes perspectivas quedan abandonados e igualmente por doquier hay trabajadores que se desplazan de unas ocupaciones hacia otras en virtud de aspiraciones de mejora individual o de cambios de procedimiento técnico en la actividad laboral.

La gravedad de la cuestión ha subido de punto en los últimos años a consecuencia del aumento de natalidad operado desde hace tres lustros en casi todos los países europeos, salvo España, como luego veremos. En torno a 1940 se alcanzan índices elevados de natalidad en Alemania y Austria. La reacción en Francia, Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Noruega, Países Bajos y Suiza había de producirse al finalizar la guerra: entonces se llegó a cifras muy altas, no mantenidas más que durante dos o tres años, aunque sí puede afirmarse que el índice medio de natalidad de hoy en Europa es muy

superior al de hace veinticinco años. Veamos algunas cifras (1) de los nacidos en distintos países en apoyo de esta afirmación:

A Ñ O S	Alemania Occidental	Dinamarca	Francia	Gran Bretaña	Países Bajos
1932	563,8	64,7	722,3	730,0	178,5
1936	725,9	66,4	630,8	720,1	171,7
1940	796,1	70,1	559,1	701,9	184,8
1944	— (*)	90,6	626,5	878,3	220,0
1948	769,1	85,0	867,2	905,2	247,9
1952	762,5	77,2	820,0	792,7	232,6
1954	779,8 (**)	76,6	799,1	796,6	229,1

Este aumento de población producirá a partir de este año, en que los nacidos en 1940 cumplen los diecisiete años y se incorporan al mundo del trabajo, una mayor afluencia de trabajadores que demandarán empleos en número más elevado que el necesitado por las promociones anteriores, que eran más reducidas.

Si a esto unimos la profunda transformación que en el mundo del trabajo están produciendo la automatización industrial, la mecanización de la agricultura y las nuevas técnicas racionalizadoras del esfuerzo humano, se comprenderá que “el temor del paro y el desco de seguridad y estabilidad en el empleo sean factores preponderantes en la mentalidad de los hombres de todos los países del mundo” (2).

Lo que en el orden privado, individual o familiar, es inquietud por el porvenir de los hijos, elección de oficio o de carrera, búsqueda de colocación, adquiere en un orden público, político, una significación decisiva por cuanto la imprevisión y la inseguridad del empleo son siempre factores importantes del malestar social.

Por todo ello, están organizadas en muchos países europeos

(1) Publicadas por NACIONES UNIDAS: *Anuario Demográfico* 1948; ibíd. 1951, 1954, 1955. Citadas por *Revista Internacional de Trabajo*, vol. IV, núm. 4, Ginebra, abril 1957.

(2) JEAN FOURASTIÉ: “La croissance des classes jeunes et le probleme de l'emploi”. *Population*, janvier-mars 1956, núm. 1, pág. 13.

(*) Cifras inobtenibles.

(**) Cifra provisional.

—y en otros extraeuropeos, por supuesto— instituciones y servicios consagrados al análisis del mercado de empleo y la previsión de las necesidades futuras y modos de atenderla. Mas antes de entrar en la consideración de los métodos y experiencias de estas instituciones, quiero adelantarme a una posible objeción: la de que esta clase de servicios tienen aplicación y sentido en aquellos países —como Alemania, Estados Unidos e Inglaterra— que han alcanzado el pleno empleo o en los que están en vías de conseguirlo, pero que, en cambio, carecen de interés para los países poco desarrollados económicamente.

Por el contrario, quizá sean éstos los más necesitados de una adecuada ordenación de su mercado de trabajo. Un escaso desarrollo económico suele traer consigo una insuficiencia en las posibilidades de empleo en relación con la mano de obra disponible. Entonces la situación que se produce no es tanto la de desempleo sino la de subempleo, que adopta las tres formas siguientes: desempleo estacional en la agricultura; subempleo evidente en todos los sectores de actividades (es decir, la suma de mano de obra que podría restarse a estos sectores sin disminuir la producción ni cambiar los métodos utilizados), y subempleo latente en todos los sectores (es decir, la suma adicional de mano de obra que puede ocuparse en otros sectores introduciendo en las técnicas de producción modificaciones sencillas que no requieran inversiones importantes) (3).

En los países poco desarrollados económicamente o en trance de evolución industrial y económica, es precisamente donde hay que velar para que las nuevas promociones de trabajadores sean absorbidas en actividades productivas, para evitar que aumente el volumen de los desempleados y de los trabajadores subempleados, cuyo sostenimiento resulta en perjuicio de los recursos naturales y supone un lastre para la elevación del nivel de vida.

(3) Cifr. *Revista Internacional de Trabajo*: "Problemas de organización de los servicios del empleo en los países económicamente poco desarrollados". vol. LIII, núm. 4, Ginebra, abril 1956.

SERVICIOS DE PREVISIÓN DE EMPLEO EN EUROPA

No pretendo hacer aquí un acabado y exhaustivo estudio de los organismos dedicados en los distintos países occidentales al estudio y previsión del mercado del empleo, sino tan sólo resumir brevemente las características que presentan estos organismos. Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo dedicadas a esta cuestión, que el lector interesado puede encontrar fácilmente, me releva de hacer más extensa esta referencia.

Lo primero que hay que hacer notar es la fecha en que fueron creadas algunas de estas instituciones. Ya ese simple dato es bien expresivo de cómo la preocupación por el problema se presentó hace muchos años, cuando la gravedad del mismo no revestía la importancia de nuestros días. En Inglaterra, el Servicio de Empleo de la Juventud (Youth Employment Service) funciona desde principios de siglo y se consolidó al crearse en 1917 el Ministerio de Trabajo. En Alemania, el Instituto Federal del Servicio de Empleo y el Seguro del Desempleo cuenta con más de treinta años de funcionamiento y ha sido reorganizado por ley de diciembre de 1956, que ha entrado en vigor el 1.º de abril de 1957. En Francia, en Dinamarca, en Suiza, en Suecia, la organización administrativa de servicios análogos ha surgido a la par que la inquietud por el aumento de la presión demográfica y el temor por la situación laboral de un futuro inmediato.

Sin entrar en detalles de su funcionamiento baste señalar aquí, como dos ejemplos recientes de interés, la "Comisión del mercado del empleo", creada en Dinamarca en 1949, y el "Centro de estudios e investigaciones sobre las condiciones de empleo y de trabajo de los jóvenes", fundado por el Gobierno francés por decreto de 3 de febrero de 1956. En el país vecino el tema ha preocupado desde hace años y es de destacar la labor investigadora realizada por el Instituto Nacional de Estudios Demográficos.

En todos los países estos organismos, cuando no son autónomos, suelen depender no de un solo departamento ministerial, sino de varios: Trabajo, Economía, Educación, bien directamente o porque estos Ministerios estén representados en los Consejos que dirigen las instituciones.

El conocimiento de la evolución demográfica, de la distribución

de la población económicamente activa, de los planes de inversión pública y de desarrollo económico, es elemento básico para la previsión del mercado de trabajo. A consecuencia de los hallazgos conseguidos, elevan a las autoridades respectivas informes sobre el mejoramiento de los métodos y medios de la enseñanza y de la formación profesional, así como su adaptación a las nuevas necesidades, y actúan en un plano individual de consejo y orientación de los futuros trabajadores.

Las características de estos organismos presentan peculiaridades propias. El inglés, sin duda alguna uno de los más eficientes y aleccionadores, tiene por fin primordial el de aconsejar a los jóvenes sobre la clase de oficio que más les conviene en cada caso. Sólo secundariamente les procura colocación adecuada, aunque hay que añadir que el 40 por 100 de los que salen de las escuelas son empleados a través del Servicio, quien también tiene por misión aconsejar y ayudar a la juventud que empieza a trabajar hasta la edad de dieciocho años.

El sistema de información y consejo ha alcanzado un alto nivel de organización y eficacia: 900 funcionarios del Servicio están repartidos por toda Inglaterra a través de 180 servicios locales. Tres o cuatro meses antes de terminar el curso escolar, un funcionario local del Servicio visita cada escuela y habla de modo general acerca de los diversos oficios. Es el primer paso; el siguiente tiene un carácter individualizado: el funcionario, que ha recibido de la escuela un informe sobre cada uno de los alumnos, se entrevista uno por uno durante un buen rato y conoce sus apetencias y aspiraciones. Los padres pueden asistir a esta entrevista, pues están invitados a ello. A lo largo de la conversación se aconseja al estudiante el tipo de oficio más adecuado a sus posibilidades y aptitudes, pero sin particularizar. El Servicio está en relación con las empresas e industrias que necesitan jóvenes y facilita a éstos las direcciones y características de los empleos.

Una vez conseguido el puesto de trabajo, el Servicio continúa durante un tiempo en relación con los trabajadores empleados y un funcionario local visitará las fábricas para conocer la conducta y progreso de los colocados.

Esta estrecha relación entre los Servicios, Instituciones, Comisiones de Empleo y las empresas y organizaciones profesionales constituye una constante en todos los países. No se ha pretendido

montar ni centros exclusivamente dedicados a investigaciones sociológicas ni agencias especializadas de colocación con carácter de servicio público. El afán ha respondido a criterios amplios, aunadores de estos extremos, y siempre con un propósito eminentemente realista y eficiente.

De ahí que se dispense tanta atención, por una parte, al mejor conocimiento de la realidad laboral; de otra, a la formación profesional de los alumnos y a su más idónea orientación desde la misma escuela. No se trata sólo de formar planes generales, que son precisos, sino de descender a la consideración de cada caso concreto para procurar encontrarle su adecuada solución. Por ejemplo, la reorganización última del Instituto alemán del empleo hace especial referencia a todos los solicitantes de empleo que necesiten nueva formación o readaptación profesional, trabajadores de cierta edad y desempleados desde hace largo tiempo.

La trascendencia de la tarea que ante sí tienen estos Servicios no necesita ser subrayada. Si en un orden colectivo pueden decidir la mejor utilización de esa primera riqueza verdadera de un país que es su potencial humano, en un orden privado pueden contribuir a que cada individuo no sólo resuelva su problema laboral sino que encuentre aquel puesto más en armonía con sus aptitudes y vocación. Porque el hecho de que exista una previsión del empleo y una cierta planificación del mercado del trabajo, no quiere decir que cada individuo no sea libre de elegir aquel oficio o profesión que desee. Una información y orientación acerca de las tareas de mayor interés para la comunidad o de mejores posibilidades económicas o más fáciles perspectivas de colocación, no puede transformarse en un atentado a la libre determinación personal y al derecho de elección de profesión reconocido por textos constitucionales y fundamentales.

LA PREVISIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA

Cuanto queda dicho páginas atrás no pretende sino ser introducción a otras consideraciones sobre las características que deba poseer una hipótesis del empleo futuro en España. ¿En qué medida son aplicables a nuestra realidad las experiencias y resultados obtenidos en otros países?

La cuestión me parece presenta indudable interés, aunque no concurren en nosotros los supuestos que encontramos en otros países: ni el crecimiento demográfico ha dado bruscos saltos hacia arriba, ni la expansión económica ha alcanzado total madurez, ni hemos logrado una situación de pleno empleo, etc., etc.

Sin embargo, líneas atrás lo recordaba, coinciden los especialistas en estas cuestiones en afirmar que la necesidad de la previsión del empleo se presenta por igual en los países muy desarrollados económicamente como en los que lo están menos. De otro lado, el interés para España aumenta si la ordenación del mercado del trabajo y las previsiones de empleo se establecen con un amplio criterio que abarque desde la mano de obra a las profesiones liberales pasando por los oficios especializados.

Intentemos, pues, analizar los datos sobre los que cabe apoyar el estudio de la realidad española a estos efectos.

a) *Tendencias demográficas.*

El conocimiento de nuestra población es básico e igualmente saber cuál ha sido la tendencia, en los últimos lustros, del índice de natalidad y del de mortalidad. Según el censo último, en España había en 1950, 27.976.755 habitantes. Esta cifra, al hacerse en 1955 la renovación del padrón municipal, se eleva a 29.130.499. La población calculada por el Instituto Nacional de Estadística para mediados del año 1957 es la de 29.431.404 habitantes.

Se cumple este año el centenario del primer censo de población realizado con rigor técnico en España. Según aquél, en España en 1857 había 15.454.514 habitantes. Hay, pues, que hacer notar que el aumento desde hace cien años ha sido menor que el de Europa, que ha pasado de 280 a 540 millones de habitantes. En el mismo período, Italia ha doblado su población y la de Portugal ha crecido en un 110 por 100 (4).

Veamos ahora qué proceso siguen los índices de natalidad y de mortalidad, esto es, cuál es el crecimiento vegetativo de la población española. Pensemos que los hombres y las mujeres que han

(4) JEAN DARIC: "Evolution démographique en Espagne". *Population*, janvier-mars 1956, núm. 1.

de entrar en la población activa de aquí a 1975 han nacido ya y que también puede hablarse con cierta precisión de la mortalidad media que haya de producirse en este mismo período de tiempo.

La disminución de la natalidad comienza en el año 1932. Se trata, pues, de un fenómeno relativamente reciente, pero que marca una línea descendente ininterrumpida hasta 1950. Los últimos seis años presentan una media más uniforme con ligeras variaciones. Según los datos estadísticos oficiales nos encontramos con estos números índices, tomando como base 100 el período 1926-1930.

AÑOS	INDICE
1901-1905	123
1911-1915	107
1921-1925	105
1931-1935	95
1941-1945	75,8
1951-1955	71,4
1956	72

Paralelamente a esta descendente natalidad nos encontramos una aún más notable disminución del índice de mortalidad, lo que ha permitido que el índice del crecimiento vegetativo sea más alto que a principios de siglo. He aquí los datos comparados:

AÑOS	Indice de mortalidad	Crecimiento vegetativo
1901-1905	145	86
1911-1915	124	80
1921-1925	113	91
1931-1935	91	100
1941-1945	80	68
1951-1956	55	98
1956	55	102

El proceso en cuanto al menor número de defunciones ha seguido la tónica general: prolongación de la vida media (por la mejor sanidad pública, acción de nuevos medicamentos, desarrollo de técnicas quirúrgicas, alimentación más racional) y sobre todo

disminución notabilísima de la mortalidad infantil. El avance conseguido en este último aspecto es extraordinario. Baste señalar que mientras en el período 1901-1905 de cada 100 nacidos vivos 32 fallecían antes de cumplir cinco años, en el período 1951-55 esta cifra se reducía a siete.

La consecuencia de estas tendencias es bien evidente: la población española está —como le ocurre, en términos generales, a la mundial— en un proceso de envejecimiento. Es cierto que este proceso tendrá mayor agudeza entre nosotros que en otros países europeos por cuanto no hemos conocido estos “años plenos”, esas “grandes generaciones” —por utilizar la terminología con que ellos los califican— que florecieron en torno a los años que van de 1940 a 1950 en Alemania, Francia, Inglaterra, Países Bajos, los Nórdicos, Bélgica y Austria.

Según Daric, en su trabajo antes citado (5), la estructura de nuestra población por edades en 1980 será al siguiente:

0,14 años	21,1 por ciento
14-64 años	69,6 "
64 y más años	9,3 "

Una nueva disminución en la proporción de los jóvenes (26,2 en 1950 contra 21,1 en 1980) se producirá a la vez que un aumento de personas ancianas, aumento que por una parte dificultará el más fluido relevo en los puestos de trabajo y por otra aumentará las cargas presupuestarias —clases pasivas, seguros, asistencia de mutualidades— al extenderse el número de beneficiarios.

Como los cálculos sobre el mercado de trabajo que presentan un más inmediato interés son los de corto plazo, cabe prescindir de establecer hipótesis sobre la población futura de España. Baste indicar, aunque sea de paso, que según un reciente estudio, si aceptamos la tendencia logística en nuestra población, cabe señalar como cifra máxima la de 36.000.000 de habitantes que, dentro del ciclo actual de crecimiento, se alcanzaría hacia el año 2100 (6).

Prescindo de toda consideración acerca de las causas de dis-

(5) *Ibid.*, pág. 100.

(6) ANGEL ALCAIDE: “Nueva determinación de la curva logística de la población de España”. *Revista de Economía Política*, vol. VI, núm. 3, Madrid, septiembre-diciembre 1955.

minución de la natalidad experimentada en los veinticinco últimos años. No deja de ser curioso que esta tendencia se manifieste en España coincidiendo con una rectificación de casi todos los países europeos a propósito de su política y moral demográficas. A las dificultades económicas que plantea el crecimiento de una familia, cuando éste no está suficientemente atendido por los subsidios (la amplitud de los subsidios familiares ha sido una de las causas más decisivas en el aumento de la población francesa en los últimos quince años), puede añadirse el problema de la vivienda. No sólo por la escasez de alojamientos sino porque los nuevos planes de edificaciones protegidas parten de un tipo medio de vivienda pequeña, inapta para familias numerosas. ¿Sería muy arriesgado pensar que al joven matrimonio a quien se concede un reducido piso, indirectamente se le sitúa en el trance de limitar la expansión de su familia para evitarse el angustioso azacaneo de encontrar un piso mayor y mucho más costoso?

Para nuestro propósito, los datos que presentan un mayor interés son los siguientes: el número de nacidos en los últimos veinte años; el porcentaje de mortalidad que les ha afectado y afectará, y el cálculo de los puestos de trabajo que pueden ofrecerse a los que van llegando a edad económicamente activa. (A este respecto, y como simple dato indicativo, baste señalar éste: actualmente, los que tienen diecinueve y dieciocho años son los nacidos en el 38 y 39. En los dos años siguientes entrarán en edad de trabajo los que ahora tienen dieciséis y diecisiete años; ahora bien, si sumamos las cifras de nacidos vivos en 1938 y 1939 nos dan un total de 925.968, mientras que la suma de los nacidos en el 40 y 41 es de 1.135.533. Recordemos que este período de cuatro años corresponde en su primera mitad a los dos últimos años de nuestra guerra y en la segunda a los dos inmediatos de post-guerra. A efectos de una previsión del empleo debe tenerse bien presente que entre un período y otro existe una diferencia de casi 210.000 personas, cantidad no despreciable a la hora de disponer de nuevas colocaciones y puestos de trabajo.)

Naturalmente, las hipótesis se complican por cuanto hay que tener en cuenta otros datos: el sexo, el sector de población activa en que lógicamente están insertos, su capacitación escolar o profesional, radicación geográfica, etc.

b) *La población económicamente activa.*

Olvidada durante mucho tiempo, ha escrito Alfred Sauvy, la población activa ha ido adquiriendo cada vez más un lugar preponderante en las preocupaciones de los economistas (7). Han sido precisamente las investigaciones sobre el pleno empleo las que han puesto en claro la importancia esencial de la población activa y la estructura profesional de la misma. Colin Clark y Jean Fourastié han subrayado la estrecha relación que existe entre el progreso económico y los cambios o migraciones producidos entre las profesiones, hasta llegar a formular como ley que la lentitud en la migración profesional frena de modo notable el progreso económico.

Resulta, pues, imprescindible conocer la situación y distribución de la población activa de un país cuando se quiere analizar su estructura económica o uno de sus elementos decisivos como es el de la situación de su mercado de trabajo. ¿Qué nos encontramos al analizar la población activa española?

En primer lugar, que el porcentaje de la población activa sobre la total, según el censo de 1950, es el de 38,06 (8). En lo que va de siglo esta proporción apenas ha sufrido un sensible aumento. En 1900 era el 35,31; en 1910, el 35,37; en 1920, el 35,01; en 1930, el 35,51. La proporción de 1940 —el 34,61— necesita una breve aclaración: fué el año siguiente al final de nuestra guerra, que además de la pérdida de muchas vidas jóvenes trajo destrozos y quebrantos a la economía española con la consiguiente crisis económica (que luego observaremos al hablar de la distribución por sectores) y el natural retroceso en la población activa.

Si comparamos las cifras españolas con las de otros países, veremos en qué medida la población activa es indicadora del desarrollo económico:

(7) "Migrations professionnelles". Institut national d'études démographiques. P. U. F. 1957, pág. 17. (En este volumen, presentado por Alfred Sauvy y dirigido por Jean Fourastié, se reúnen datos estadísticos sobre la evolución de la población activa en diversos países desde 1900 a 1955.)

(8) *Anuario Estadístico de España*, ed. 1956. Las cifras correspondientes a los años 1900, 1910, 1920, 1930 y 1940 están tomadas de "La población activa española de 1900 a 1957", monografía núm. 1 de "Estudios hispánicos de desarrollo económico". Instituto de Cultura Hispánica, Madrid 1957.

Francia	(10-4-54)	45,6
Alemania	(13-9-50)	46,3
Italia	(4-11-51)	41,2
Portugal	(15-12-50)	39,00
Suiza	(1-12-50)	45,7
Grecia... ..	(7-4-51)	37,2
España... ..	(31-12-50)	38,06 (9)

Antes señalaba cómo el porcentaje de la población activa sobre la total española había aumentado poco, y añadiré que ese aumento corresponde fundamentalmente a la entrada de la mujer en el sector industrial (textil, químico, etc.) y en el de servicios (su participación llega a alcanzar el 8,3 por 100 del total activo en 1950). En cambio, la distribución en los tres sectores —agrícola, industrial y servicios— ha variado más sensiblemente, como refleja el siguiente cuadro:

AÑO	Sección Agrícola	Sección Industrial	Sección Servicios
1900	66,34	15,99	17,67
1910	66,00	15,82	18,18
1920	57,00	21,94	20,81
1930	45,51	26,51	27,98
1940	50,52	22,13	27,35
1950	47,57	26,55	25,88 (10)

Como se ve, sigue siendo muy elevado el porcentaje de los pertenecientes al sector agrícola o terciario, lo que se traduce de modo sensible en la estructura económica española, pues como Colin Clark ha subrayado existe una correlación directa entre la renta nacional y la proporción de los terciarios (11).

Una nueva comparación se impone entre la distribución por sectores de nuestra población activa y la establecida en distintos países europeos y en los Estados Unidos. Naturalmente que no se

(9) Datos tomados del "Demographic Yearbook", 18 ed. NACIONES UNIDAS, New York, 1956.

(10) Según la monografía "La población activa española..." antes citada.

(11) Cifr. COLIN CLARK: "Conditions of economic progress". También ALFRED SAUVY: "Théorie générale de la population", vol. II, cap. XVI especialmente.

pretende establecer los contrastes en planos de igualdad, y si se presentan estas cifras es solamente como exponente del desarrollo económico y del reflejo que éste tiene en la población activa.

P A I S	Año	Primaria	Secundaria	Terciaria (*)
Estados Unidos	1950	12	36	52
Alemania	1950	23	42	33
España	1950	48	26	26
Francia... ..	1954	27	36	36
Gran Bretaña	1951	5	49	46
Italia.. ..	1951	41	33	26
Países Bajos	1947	21	37	42
Suecia	1950	20	41	38

(*) "Transportes y comunicaciones" son contados en el sector terciario. La suma de los porcentajes, cuando no llegan a cien, la diferencia corresponde a actividades mal determinadas. Todas las cifras están redondeadas (12).

Si analizásemos la distribución de la población activa española por categorías laborales veríamos que en 1950 el 21 por 100 lo integraban patronos o empresarios y el 79 restante las asalariados, incluyendo en éstos los familiares que trabajan ayudando al padre de familia y los llamados obreros independientes. Entre los asalariados, los que perciben su remuneración a título de sueldo representan el 18 por 100, y los que trabajan en régimen familiar el 11 por 100. Los denominados obreros independientes, que ejecutan trabajos manuales con pequeñas máquinas-herramientas, representan un 1,3 por 100.

La gran masa de nuestra población activa la constituyen los jornaleros, en cuya categoría laboral se clasifica el 47,5 de dicha población. Esto es, el gran problema que plantea el mercado del trabajo español es el del excesivo número de jornaleros y el de la falta de trabajadores especializados. De los cinco millones que, en números redondos, integran la masa de jornaleros asalariados, tan sólo 1,8 millones se consideran como obreros calificados.

(12) Cif. JEAN FOURASTIÉ: "Recherches relatives a la prévision de l'emploi". *Population*, avril-juin 1956, núm. 2, pág. 268.

c) *Planes de desarrollo económico.*

Resulta evidente que la futura distribución de nuestra población activa estará en función de la expansión económica del país. De ahí la importancia de contar con planes de desarrollo económico, como el Plan Vanoni establecido para Italia, o el del Comisariado General del Plan en Francia, o el de Fomento Nacional, en Portugal, etc., etc., que han servido a la Organización Europea de Cooperación Económica para la redacción de su interesante informe acerca de Europa en 1960 (13).

La necesidad de una política de planificación económica se hace sentir no sólo en el orden de las inversiones públicas y privadas, o en los criterios de fomento de tales o cuales actividades, sino en aspectos concretos como puede ser el de la localización de las zonas industriales o de las colonizaciones agrícolas. Si uno de los fenómenos sociales característicos de los veinte últimos años en España es el de los movimientos de su población que ha traído consigo el traslado de cientos de miles de personas desde unas provincias a otras, cabría pensar que, a través de una ordenación geográfica de las colonizaciones agrícolas y de los nuevos complejos industriales, se contribuiría en eficaz proporción a fijar en unos lugares determinados masas de población que actualmente emprenden improvisada y arbitrariamente su marcha a otras regiones de diferente clima, características de vida e incluso sistemas de trabajo.

No cabe duda que el progreso social requiere como condición previa el progreso económico, pero éste depende de la aptitud de los hombres para llenar las tareas, cada vez más complejas y más rápidamente evolucionadas, que implican las técnicas modernas de la productividad. De ahí que uno de los supuestos del desarrollo económico y uno de los capítulos a los que mayor atención debiera ser concedida por nuestros gobernantes y hombres de empresa es el de la enseñanza y formación profesional. Si acabamos de ver el gran porcentaje de obreros no calificados que gravan y lastran la vida económica española, es preciso convenir en la urgencia de disponer de medios de formación profesional acelerada, de cursos

(13) 8ème. Rapport de l'O. E. C. E. "L'Europe aujourd'hui et en 1960", 2 vols., Paris, 1957.

intensivos (como los que la Organización Sindical ha emprendido), que posibiliten a los trabajadores especializados indispensables para dicha expansión.

Pensemos, por ejemplo, en la actividad industrial: por una parte interesará conocer el ritmo de su crecimiento para prever el aumento de personas activas en el sector secundario, millares de las cuales procederán del sector agrícola. Pero, además, tal aumento en las actividades repercutirá en el campo de las enseñanzas técnicas, en donde las reformas deberán ir de acuerdo con las necesidades del futuro industrial del país.

Esto cabe elevarlo a un plano más generalizado: si una de las funciones esenciales de la previsión del empleo es la orientación escolar de la juventud, convendrá saber, con la mayor precisión posible, cuántos químicos, torneros, juristas, ingenieros, fresadores, veterinarios, etc., necesitará la vida y la economía de España. Como a su vez la formación de éstos exige varios años, debe ser previa la preparación de maestros; las aulas y los laboratorios deberán ser construídos y equipados con antelación y los programas escolares universitarios deberán tener una cierta estabilidad.

La existencia de unos planes de desarrollo económico no basta que anime las decisiones gubernamentales. Debe ser hecha pública para que, de acuerdo con aquellos planes, actúen cuantos se sientan interesados en el futuro social y económico de la nación, y de este modo pueda exigírseles una participación más decisiva.

HACIA UNA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DEL EMPLEO

El conocimiento y adecuada utilización de todos los datos y supuestos reseñados en los tres apartados anteriores no pasa de ser más que una cara de las dos que la organización de la previsión del empleo presenta. La otra cara es aquella que se relaciona con los interesados. Mientras que la primera tarea requiere inexcusablemente metodología científica y elaboración teórica, la segunda habrá de poseer rigor administrativo y "espíritu de servicio" hacia los que necesitan de su ayuda.

Si en algún país ha fracasado o ha tenido un rendimiento más escaso esta clase de organismos ha sido precisamente porque se prescindió de todo método de investigación y estudio y se limitó

la tarea a la de una agencia, más o menos buena, de colocaciones, receptora de ofertas y de demandas. Y en un ámbito circunscrito a la mano de obra no calificada (peones, servicio doméstico, obreros ocasionales), sin abarcar todas las actividades laborales, necesitadas de ordenación en su mercado de trabajo. Por ejemplo, el Servicio de Encuadramiento y Colocación, dependiente de la Organización Sindical, que funciona eficientemente, se limita en sus tareas a la regulación de las ofertas y de demandas de mano de obra e incluso a cierta intervención en los movimientos de una región a otra, o a reclutamiento de trabajadores temporeros (segadores, vendimiadores); mas no realiza —no le está encomendado— un quehacer de investigación y estudio como el líneas atrás apuntado.

Además del conocimiento de la evolución demográfica, de la población activa o de los planes económicos, es fundamental para un Servicio de previsión del empleo mantener un estrecho contacto con las empresas y con las organizaciones profesionales y sindicales, que le han de facilitar informaciones sobre el paro o el subempleo. La importancia de disponer de estadísticas lo más minuciosas y precisas posibles es constantemente subrayado en todas las reuniones y conferencias dedicadas a estos temas.

En España, en donde más que el desempleo total (las estadísticas dan en diciembre de 1957 un total de 90.744 obreros en paro registrado, de los cuales el 35 por 100 pertenece a la agricultura), lo que existe es una amplia situación de subempleo, me parece que tan urgente como establecer previsiones sobre tales o cuales profesiones u oficios es estudiar la creación de nuevas posibilidades de empleo. Se dirá que esto está condicionado a la expansión económica. Es verdad, y también lo es que no disponemos de personal suficientemente preparado para cumplir muchas tareas que exigirá esa misma expansión económica. ¿Dónde están los técnicos medios y los oficiales especializados en electrónica, en física nuclear, en automatización, que se requerirán dentro de tres, seis años?

Sí, es preciso crear y prever la creación de nuevos puestos de de trabajo. (Es ya un tópico hablar del "milagro alemán". Parte de ese milagro, y no la menos significativa, es que, desde 1945, Alemania ha creado cerca de 5.000.000 de empleos al mismo tiempo que situaba su nivel de vida a la altura alcanzada antes de la guerra. Paralelamente, los sueldos, según cifras facilitadas por el

Boletín de la Oficina de Información del Gobierno Federal, subieron en un 66 por 100 entre 1949 y 1956, mientras que durante el mismo período los precios de los artículos de consumo aumentaron en un 6 por 100.)

Asimismo hay que pensar en la repercusión que sobre nuestra población activa va a traer consigo el incremento del trabajo femenino, la repercusión de la creciente mecanización del campo, la industrialización, y dentro de ésta la aplicación del automatismo, etc. Sumemos el extraordinario esfuerzo necesario para facilitar en un plazo de pocos años el paso a los sectores industrial y de servicios desde el agrícola de una masa de mano de obra que ha llegado a ser valorada en dos millones de trabajadores, cifra quizás excesiva tanto más cuando faltan datos precisos sobre la evolución experimentada en los últimos años como consecuencia de los planes de colonización y de los movimientos migratorios internos (14). Por todo ello, se hace urgente y necesaria de una previsión acerca de nuestro mercado de trabajo, si no queremos que nos arrastre la improvisación.

El mismo planteamiento de la conveniencia o no de una emigración exterior no puede hacerse con rigor, si no es a la vista de los resultados obtenidos del análisis de este mercado y de su posible evolución. Aunque sí parece —como ha concluido el Consejo Económico Sindical Nacional (diciembre 1957)— que para nuestro desarrollo económico conviene mantener una emigración adecuadamente orientada y preparada que permita obtener el mayor provecho tanto a los emigrantes como a los países que les acogen.

Y una palabra más para insistir en un tema: información y orientación desde la misma escuela, en los estudios medios, en los superiores. Es preciso que las familias y los alumnos conozcan el repertorio de posibilidades y caminos a seguir, para evitar que

(14) En la ponencia "Desarrollo agrícola" presentada al IX Pleno del Consejo Económico Sindical Nacional, se dice: "Es curioso observar que en Andalucía, sobre todo, y en Extremadura, la población agrícola masculina ha experimentado aumentos extraordinarios superiores a los de la total población masculina". Y más adelante: "No podemos dejar de llamar la atención sobre el incremento de población agrícola en Andalucía, que parece indicar que la industrialización del Norte está *agrarizando* el Sur y exagerando aún más las diferencias entre ambas economías".

empresan aquellos para los que carecen de condiciones y en los que les espera, muy probablemente, el fracaso. Sé que la mentalidad inglesa es muy distinta de la española, mas con todo es inevitable un sentimiento de envidia al ver la eficacia y seriedad con que trabaja en este orden de cosas el Servicio del Empleo. Por otra parte, es bien sabido que los consejeros escolares y profesionales vienen actuando en distintos países con excelentes resultados. El desarrollo de la orientación escolar se impone aunque no sea más que para frenar la tendencia excesiva de los jóvenes a dedicarse a profesiones liberales y empleos de oficina, cuando tantas otras vías —la técnica, organización de empresas, nuevas especialidades— pueden ser más fecundas e idóneas a su aptitud. Y no sólo abandonan estas posibilidades, sino que cuando tras años y años consigán, por ejemplo, un título universitario contribuirán a aumentar el número de los que luchan por una situación profesional —¡y siempre en las grandes ciudades!— con unas dificultades crecientes (15).

Finalmente, una observación: por la misma importancia y alcance de la empresa encomendada al Servicio del Empleo, debe disponer de unos medios suficientes que le permitan llevar a cabo su labor, y “debe estar colocado en un nivel suficientemente elevado en la jerarquía administrativa por las dos siguientes razones: es necesario que en el interior de los organismos coordinadores de que puede formar parte, o frente a otros servicios con los que puede colaborar, se reconozca que su opinión tiene el peso necesario; y es necesario también poder conservar el personal competente, que, si las perspectivas de ascenso son demasiado limitadas, puede buscar en otro lado una carrera más interesante, dejando el servicio del empleo a personal incompetente” (16).

ANTONIO LAGO CARBALLO

(15) Cifr. mi artículo “El universitario y su horizonte profesional”. *Revista de Educación*, 1.ª quincena febrero, núm. 74, Madrid 1958.

(16) Cif. artículo de la *Revista Internacional del Trabajo*, citado en nuestra nota 3, pág. 373.