

Recensiones

ASOCIACIÓN PARA EL PROGRESO DE LA DIRECCIÓN: *Cómo funcionan los Servicios de Personal en las Empresas españolas*. Madrid, 1963; 355 páginas en dos volúmenes.

De entrada hemos de reconocer el mérito que la presente publicación tiene, así como el interés que la misma reviste. Mérito, en cuanto permite conocer un sector trascendente del funcionamiento de las Empresas. Conocimiento no teórico, sino de una realidad cual es la presente.

Interés por cuanto se informa sobre múltiples cuestiones que pueden orientar y sugerir directrices a los responsables de un campo tan importante.

Mérito e interés que no disminuye por el hecho de que los datos recogidos se refieran sólo a 45 Empresas. Creemos que, bien seleccionadas, son una muestra de acusado carácter representativo.

En la elaboración del estudio se ha seguido el procedimiento de remitir la encuesta a las Empresas (fueron 100, según se nos dice), de las que 45 han contestado.

Estudiadas las contestaciones, se encargó la redacción de cada aspecto a un especialista, el que ha seguido el criterio de exponer la doctrina general sobre el tema: indicar los datos obtenidos en las contestaciones y comentar tales datos.

En el volumen primero se examinan siete cuestiones, comenzando con el análisis de la «Jefatura de personal», que corre a cargo de Roberto Cuñat Cosis, el que considera que la función de personal constituye una ayuda funcional a los órganos de la Empresa más directamente productivos. Ahora bien: no se trata de un órgano especializado directamente productivo, y ésta es una distinción importante para comprender cuáles deben ser sus verdaderas funciones. No obstante, analizando dichas funciones sobre la práctica, resulta que el Departamento de Personal de una Empresa grande ejerce también funciones de tipo ejecutivo.

El segundo estudio, «Política de personal», debido a José González Palenzuela, destaca la importancia de esta política; analiza a quién corresponde formularla y expone los requisitos que debe reunir; expresada con clari-

dad, no estar en conflicto con la política pública, ser uniforme, ser adecuada y ser conocida.

El tercer trabajo, «Contratación», del que es también autor González Palenzuela, centra su atención en las previsiones de personal y en las fuentes del mismo; examina el mercado de mano de obra y los centros e instituciones de formación.

La contratación, o mejor, reclutamiento, en sentido amplio, es todo proceso que se sigue desde que es preciso buscar candidatos para ocupar determinados puestos, hasta que, una vez comprobadas las condiciones que reúnen, mediante técnicas y prácticas adecuadas de selección, se elige, formalizando su ingreso en la Empresa, a los que resultan ser los más idóneos.

En el trabajo siguiente, «Selección de personal», del que es autor José A. Forteza Méndez, se exponen, en primer lugar, los conceptos y principios básicos sobre la elección de personal; se reseñan las técnicas de selección y se consideran el coste y resultados de la selección, así como las limitaciones de edad.

La selección científica del personal es un medio con que cuentan las Empresas para conseguir que las personas que van a ocupar los distintos puestos de trabajo sean lo más adecuadas para realizar estos trabajos. Negativamente considerada, la selección supone la eliminación de aquellos individuos cuya personalidad y conocimientos no encajen con los requisitos que los trabajos exigen, o con las normas y directrices generales de la Empresa. Positivamente considerada, es el proceso por el cual encontramos, entre un grupo de candidatos, a aquellas personas que van a resultar más apropiadas para desempeñar los trabajos que se realizan o se van a realizar.

El trabajo siguiente, «Formación y entrenamiento», debido a José González Palenzuela, expone los objetivos y principios de los planes de formación, el papel de éstos en los Departamentos de Personal, la formación acelerada, la formación de mandos intermedios y de técnicos y la evaluación de los programas.

La necesidad de la formación no sólo comprende la técnica, en su doble aspecto de conocimientos tecnológicos y aplicación práctica de los mismos, sino lo que es tan importante como aquélla: formación general, formación social, formación humana, etc.

Al estudio de la «Promoción del personal» se dedica el trabajo siguiente, del que es autor Patricio Ortiz, en el que se analizan los principales aspectos de la misma, tomando como punto de partida este hecho: parece sumamente interesante que la Empresa mantenga una motivación progresiva para que el interés de mejora de conocimientos y de utilización de los mismos sea beneficiosa para quien los desarrolla, y en definitiva, para la propia Empresa,

por lo que es necesario que ésta establezca como índice de eficacia para la promoción un control del progreso del personal de una manera periódica.

Los «Salarios» se estudian en el trabajo que a continuación se expone, debido a Roberto Cufnat Cosonis, estimando que la política de salarios, dentro de la política de personal, da a éstos una particular característica en la medida misma en que las motivaciones económicas tienen un papel preponderante dentro de la Empresa. Por ello, ha de lograrse la máxima coherencia entre la política de personal y la política de salarios, no concibiéndose una política de salarios sin otras acciones emprendidas en relación con el factor humano, ya que la motivación económica no es la única del trabajador, y en consecuencia, aun teniendo importancia especial dentro de la política de personal, no la reemplaza.

El volumen segundo se inicia con el estudio de la «Valoración de puestos de trabajo», del que es autor Faustino Varela Toquero, y según el cual, aquélla es un procedimiento sistemático para determinar el valor relativo de los puestos de trabajo existentes en una organización.

Su finalidad primordial es fijar unas bases racionales y objetivas para facilitar el establecimiento de estructuras salariales equitativas y estimulantes.

Las técnicas de valoración se fundamentan en el hecho de existir en todos los trabajos una serie de factores o características comunes que suelen presentarse en distinto grado y que pueden considerarse y evaluarse separadamente. Esta «medida» permite deducir el valor relativo de los trabajos y como consecuencia la posibilidad de establecer una adecuada relación entre puestos y remuneraciones.

Al estudio de la «Valoración de Méritos» se dedica el trabajo siguiente, debido a José Luis Gordillo Coucieres, en el que se exponen los aspectos esenciales de la misma, destacando sus posibilidades y también los problemas que plantea.

Las «Obras Sociales» son objeto de estudio por parte de Patricio Ortiz, afirmando que entre las primeras condiciones que deben reunir las mismas es que deben responder en todo su contenido a un concepto elevado de la dignidad de la persona humana y al principio de subsidiaridad.

Los «Jurados de Empresa» se estudian por José González Palenzuela, estimando que están concebidos como entidades de armonía laboral para lograr la convivencia de y desarrollo de la Empresa.

Igualmente son estudiados por este autor los «Convenios Colectivos», el que destaca las inmensas posibilidades que los mismos presentan, así como también examina algunas de las cuestiones que su aplicación suscita.

Y los dos últimos capítulos se ocupan de temas tan importantes como los

«Conflictos colectivos» y el «Control de Personal», debidos, ambos, a Tomás Rodríguez Sahagún.

En la somera reseña que antecede se pone de relieve la importancia práctica de esta publicación, que se convierte de consulta obligada para quienes tengan interés de conocer la realidad presente de esta parcela tan trascendente de nuestras Empresas.

J. CARRASCO BELINCHÓN

BLOCH-LAINÉ, François: *Pour une réforme de l'entreprise*. Editions du Eueil. París, 1963; 159 págs.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS: *Techniques et attitudes en matière de communication et de consultation entre employeurs et travailleurs au niveau de l'entreprise*. París, 1963; 124 págs.

Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, «la armonía en las relaciones de trabajo y en las relaciones humanas al nivel de la Empresa, y una buena cooperación entre las organizaciones de empresarios y trabajadores, son indispensables a los países miembros para alcanzar el objetivo de la organización: incremento de los productos nacionales brutos de los Estados miembros en un 50 por 100 en diez años» (pág. 8).

Para Bloch-Lainé se trata de algo que es más radical, aunque esté implícitamente formulado en su libro; las actuales organizaciones empresariales son inviables, sin una reforma profunda, para garantizar la paz social, la organización del régimen de producción de bienes y servicios y la expansión de ésta.

Ambos libros versan, en consecuencia, sobre el tema de la difícil composición de intereses que se ha de efectuar en el seno de la Empresa para conseguir que ésta sea una organización capaz de resistir sus tensiones internas y, al tiempo, actuar eficientemente ante el exterior en el cumplimiento de su misión productiva.

El libro de la O. C. D. E., es una reunión de las ponencias presentadas sobre la materia a la sesión de estudio celebrada en Londres en febrero-marzo de 1962; salvo la introducción a la reunión, a cargo de T. Pirker (en la que se plantean en profundidad los fenómenos de las relaciones humanas y de comunicaciones internas en la Empresa) el contenido de las demás ponencias es de un pragmatismo realmente excesivo, que empequeñece los problemas. Si se leen las mismas parece como si los problemas empresariales pudieran ser resueltos por un perfeccionamiento de los métodos de comunicación y consulta horizontales y verticales en el seno de la Empresa. No es

que se discuta la necesidad y la conveniencia de estas comunicaciones, acerca de las cuales existe un convencimiento absoluto, pero sí, en cambio, lo que parece muy discutible en la tesis de que un perfeccionamiento de máximo grado en las comunicaciones internas resuelva el problema de las relaciones humanas.

Con esta prevención quien quiera tener un conocimiento al día de cuáles son los problemas de comunicación y cuáles son las vías de ataque a los mismos, puede leer útilmente el libro; en él encontrará analizadas cuáles son las actitudes de los trabajadores y de los empresarios en cuanto a las informaciones internas; cómo deben concebirse las mismas desde el punto de vista de un régimen de Jurados de Empresa; cuáles son los méritos relativos de los sistemas escritos y orales de comunicación; cómo deben ser estudiadas las proposiciones hechas por los trabajadores en cuanto a los temas empresariales, etc. Y apreciará, además, una llamada de atención sobre tres puntos concretos, que conviene retener en la memoria:

1.º Que puede darse el caso de que no haya defecto de información, por lo menos desde el punto de vista de quien la emite, sino falta de capacidad receptora de quien ha de recibirla; «sin duda alguna disponemos de medios fantásticos para establecer datos; pero, en general, los métodos y los sistemas que se emplean para usar de estos datos no son satisfactorios» (pág. 27).

2.º Que quizá se está exagerando la necesidad de información; quizá estemos construyendo sobre «una utopía democrática» que, «sobrestima el deseo, la voluntad y la necesidad de los individuos y de los diversos grupos del sistema social de la Empresa de ser informados y de participar activamente en el intercambio de informaciones»; y más concretamente que el trabajador no muestra interés por la información general sobre la Empresa, sino sobre aquellos de sus temas que concretamente le afectan, tales como los salarios y seguridad y posibilidades de avance en su puesto de trabajo (página 67).

3.º Que los sistemas internos de información exigen siempre una cuidadosa elección de las vías por las que ha de discurrir la misma viendo el papel que deba jugar el Sindicato (es muy interesante al respecto la actitud de los representantes empresariales y sindicales en cuanto a las conclusiones de la sesión de estudios (págs. 95-96).

El libro de Bloch-Lainé es mucho más radical; en él se parte de la base, al parecer no necesitada de demostración, de que la Empresa necesita de una reforma estructural urgente.

¿De qué tipo de reforma? Si se lee atentamente el libro se verá cómo todo el plan que se proyecta descansa sobre este punto crucial:

Que tiene que haber una instancia distinta, independiente y superior a

la empresa que pueda conocer y fallar sobre problemas internos de la misma; hay que insistir sobre la palabra «fallar»; porque, efectivamente, lo que resulta necesario en la concepción de Bloch-Lainé (posiblemente mucho más de lo que él mismo cree; es decir, no estoy seguro hasta qué punto el autor se ha dado cuenta de que efectivamente esto es lo crucial para su construcción) es una, como él mismo la llama, Magistratura económica y social que —aunque sus funciones esenciales sean las de investigación, mediación, conciliación, llamadas a la opinión pública— tiene que tener el poder último de dictar decisiones obligatorias.

A mi juicio ésta es la idea esencial y más enérgica del libro; las demás, aunque tienen el mérito de la claridad y hasta de la brillantez expositiva, no entrañan una gran novedad; se reiteran ideas como las de la democracia industrial, puestas en circulación hace ya decenios por los Webb, y algunas más modernas que o son ya del dominio común o han sido estudiadas en profundidad por otros autores (Galbraith, Berle, Dahrendorf) tales como la disociación entre propiedad y poder en el seno de las Empresas, el carácter meramente ceremonial de numerosas reuniones de Juntas generales y de Consejos de administración de Sociedades anónimas, los riesgos de la organización de las profesiones como instancias intermedias entre el Estado y las Empresas, las organizaciones sindicales como poderes compensadores de los de los titulares de los medios de producción, etc.

Lo que no se le puede negar al libro es, digamos, valentía en la exposición; ya lo acredita la idea de la creación de la Magistratura económica y social; pero a ella se añaden otras como la de diversificación de los títulos —valores para recoger los distintos grados de interés en la participación en el gobierno de las Empresas; la de la elección de los gerentes por cooptación entre los propios gerentes partiendo de los cuadros iniciales de gerencia que se establezcan al crear la sociedad; la designación de un «Comisario del Gobierno» (del Estado), que asuma la representación en los órganos de gobierno de todos los accionistas no interesados en el ejercicio de sus derechos políticos en la sociedad, o la conversión de los actuales Consejos de administración en Consejos de vigilancia no ejecutivos y con participación de los trabajadores al servicio de la empresa.

Quizá lo que en resumen se pueda decir es que la lectura de los dos libros, el uno que quiere elevarse a los grandes problemas estructurales, y el otro que quiere descender a temas concretísimos de comunicación sin la menor aspiración de reforma, que la lectura de los dos libros, digo, permitirá al lector formarse una idea sobre la complejidad tremenda y, desgraciadamente, sobre la falta de ideas precisas acerca del acuciante problema de la empresa y de su reforma.

M. ALONSO OLEA

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL: *Valoración de puestos de trabajo, salarios e incentivos*. Madrid, 1963; 563 págs.

En la reestructuración de nuestras Empresas, uno de los aspectos fundamentales es el de la ordenación de los puestos de trabajo cara a la retribución; de aquí el interés que ofrece la bibliografía sobre esta materia, sobre todo, si está redactada desde un punto de vista práctico. Circunstancia que se da en la obra que reseñamos, en la que se utilizan las enseñanzas que sobre el tema se imparten en los cursos que celebra la Comisión Nacional de Productividad Industrial.

La preparación y redacción del texto que comentamos ha estado a cargo del instructor de la Comisión, señor García Forcada.

La obra se divide en veintiún capítulos, agrupados en seis partes, complementados con tres apéndices referentes a conceptos fundamentales de estadística utilizados en la obra, principios generales relativos al uso de sistemas de remuneración por rendimiento y problemas que se plantean a la introducción de un sistema de incentivos.

La parte primera, «Valoración de puestos de trabajo», comprende el estudio de cuestiones tan interesantes como el nivel de salario, el valor relativo de los trabajos, el análisis del trabajo, puntos principales a tener en cuenta en un plan de análisis del trabajo y sistemas de valoración, exponiendo cada uno de los sistemas con gran detalle, con lo cual se proporciona una visión suficientemente amplia de los principales sistemas utilizados.

Así, se comienza afirmando que el conjunto de técnicas objeto de nuestro estudio no constituyen una ciencia en el sentido propio de esta palabra, sino simples instrumentos, aunque de gran eficacia cuando son empleados con criterios sanos y sentido común, buscando como finalidad mejorar las relaciones humanas dentro de la Empresa, sin perder de vista, tanto las repercusiones psicológicas que para el trabajador se deriven como las economías con que los salarios gravan a las Empresas.

La valoración de trabajos constituye un procedimiento sistemático para apreciar el mérito y la importancia de cada trabajo en relación con los demás trabajos que se consideren. Proporciona un medio para establecer y mantener una jerarquía de trabajos.

Las principales ventajas que se derivan de la valoración de trabajos son: proporciona un medio de llegar a la determinación de las relaciones entre trabajos, dentro de un departamento y entre departamentos; evita diferencias en los niveles de salarios entre departamento para trabajos comparables; establece una base definida sobre la cual pueden fijarse salarios, evi-

tando las desigualdades en el pago, por las distintas tareas, en relación con las mismas; proporciona una base para el reajuste de salarios que estén fuera de lógica; en el caso de trabajos nuevos, permite una comparación adecuada con trabajos similares, y si no existen trabajos similares, da el medio para valorar los trabajos nuevos, ayudando así a la determinación de diferencias justas.

La parte segunda, «La estructura de salarios y valoración de puestos de dirección», comprende, en primer lugar, el examen práctico de la problemática de la estructuración de salarios, destacando como causas principales de los fracasos de los programas de valoración y estructuración de tarifas las siguientes: falta de información, para lograr el apoyo de la Dirección y la colaboración del personal; poco cuidado en hacer los análisis; defectos en el plan de valoración, bien sea por mala selección o definición de los factores; inadecuada ponderación de los mismos o deficiente descripción de los grados; proceder de una forma demasiado rígida en la elaboración del plan, no dando audiencia a factores de índole psicológica; no tener en cuenta, para fijar los ingresos del trabajador, más factor que el valor del trabajo, y fijar la nueva estructura de salarios por procedimientos puramente técnicos, sin dar cabida a la negociación pretendida por los trabajadores.

Y en segundo término se consideran las cuestiones principales que suscita la valoración de puestos directivos, en la que pesan extraordinariamente las cualidades, experiencia y formación de las personas que ocupan dichos puestos.

La parte tercera, «Calificación del personal por el mérito», se inicia con la exposición de los sistemas de escalas gráficas, de comparación y de comprobación, y se finaliza con la indicación de las directrices para el establecimiento de un plan de calificación.

La calificación por el mérito persigue los siguientes objetivos: servir de complemento a la valoración del trabajo y suplir a los sistemas de incentivos cuando no puede medirse la producción.

El fundamento de la calificación por el mérito es que, existiendo ciertas características con distinta intensidad en todos los trabajadores, éstos las exhiben con mayor o menor grado.

En todo sistema de calificación hay cuatro puntos principales a considerar: calificadores empleados, escalas de medida o método de calificación utilizado, características o cualidades elegidas y determinación de los pesos de las características.

El éxito de todo plan de calificación reposa sobre el acierto en la apreciación de los méritos individuales; por ello es fundamental la instrucción y entrenamiento de los calificadores en la adquisición de un concepto co-

mún de las características y de los grados de cada una. Por ello, deben prepararse instrucciones detalladas y los calificadores deben familiarizarse con ellas antes de emprender la aplicación del plan.

La cuarta parte, «Fundamentos del estudio de tiempos», comienza definiendo dicho estudio como la técnica para establecer los tiempos-tipo asignables para la ejecución de una tarea.

En definitiva, el estudio de tiempos se propone la determinación de tiempos que sean aplicables a cualquiera de los operarios del taller que reúnan unas condiciones medias para ese trabajo.

Y se continúa exponiendo los diversos procedimientos utilizados con la indicación de los requisitos de cada uno de ellos: cronometrajes, tablas de datos normalizados, sistemas de tiempos predeterminados y muestreo.

La quinta parte, «Sistemas de salarios con incentivo», se inicia examinando los principales sistemas que se aplican. A continuación se exponen los requisitos esenciales de un sistema de incentivo adecuado: el sistema debe ser sencillo y fácil de comprender por los trabajadores; los trabajos deben normalizarse; las producciones-tipo, sobre las cuales se basan los ingresos suplementarios, deben determinarse cuidadosamente; deben tomarse las medidas necesarias en el caso en que los operarios no puedan alcanzar la producción-tipo por causas que no dependen de los mismos; ha de establecerse y garantizarse una tarifa base para cada trabajo; el plan debe recompensar al trabajador en proporción directa a su aumento de producción; debe establecerse un sistema claro y definido para inspeccionar, comprobar y registrar la producción; ha de concederse una garantía suficiente de los tipos fijados para dar al trabajador un sentimiento de seguridad; deben atenderse las reclamaciones referentes a la aplicación del plan; el sistema debe abarcar a todos los trabajadores cuyas labores sean susceptibles de ser remuneradas según el mismo, y al implantar un sistema de incentivos hay que tomar antes las medidas necesarias para que no aumente el riesgo de accidentes.

Y se finaliza con la sucinta reseña de algunos sistemas especiales de retribución: participación en beneficios, salario proporcional, plan Rucker y plan Scanlon.

La parte sexta, «Aspecto legal del salario», se dedica a la exposición de la legislación española sobre el mismo, con lo cual se completa el tema objeto de estudio.

JULIÁN CARRASCO BELINCHÓN

La emigración como problema. Seminario Central de Estudios Sociales de la Delegación de Organizaciones del Movimiento. Cuaderno monográfico número 17. Madrid, 1963; 576 págs.

Este volumen, integrado por veintiún trabajos monográficos discutidos en el seno del Seminario Central de Estudios Sociales de la Delegación de Organizaciones del Movimiento, recoge la labor realizada en el mismo durante los meses de marzo y abril de 1963.

A través de cinco partes —«Emigración en general», «Emigración española en general», «Emigraciones interiores», «Emigraciones especiales» y «Emigración e integración europea»— y de un apéndice que contiene un solo trabajo —«Los movimientos migratorios en la provincia de Huelva»—, los veintiún autores brindan al lector desde ángulos de contemplación muy diversos, aspectos varios, pero todos trascendentes, de la amplia gama que plantea la sugestiva problemática de los desplazamientos de población, bien entre áreas geográficas de una misma comunidad política o entre zonas pertenecientes a distintas comunidades nacionales. Se analiza asimismo un tema de tanta actualidad en el momento histórico presente como es el determinado por la integración económica europea que se está operando a través de los cauces de la Comunidad Económica Europea sobre la movilidad de la mano de obra de los países miembros.

En la parte cuarta —«Emigraciones especiales»—, en la que se estudian, al lado de los tradicionales desplazamientos de población española hacia los países del Continente americano, o hacia Argelia y Marruecos, los de graduados, misioneros y exiliados políticos, se echa en falta un trabajo que analizara una de las formas más especiales y de más enjundia y solera de la emigración española a Ultramar: la de los pastores vascos a América del Norte; emigración que constituye un tema de especial interés, carente aún del estudio científico preciso.

Pero con independencia del criterio personal, y por tanto, discutible y subjetivo que puede diferir en algún extremo concreto —tal como el de considerar como emigración especial la salida de los exiliados políticos cuando en ella está ausente la nota tipificadora de la voluntariedad del acto—, y por encima del heterogéneo talante científico de los veintiún trabajos que integran el libro, la obra a que se hace referencia en esta nota realiza una labor de acarreo no sólo de material bibliográfico, sino, y ello es lo verdaderamente importante, de ideas fecundas sobre la temática migratoria, razón por la cual el trabajo realizado por el Seminario Central de Estudios So-

ciales de la Delegación de Organizaciones del Movimiento ha de ser tenido en cuenta siempre que se aborden problemas más o menos entrelazados con dicho tema.

LUIS A. MARTÍNEZ CACHERO

MARTÍ BUFILL, Carlos: *Derecho de Seguridad Social. Las prestaciones*. Madrid, 1964; 612 págs.

Las prestaciones de la Seguridad Social, importante problema de nuestro tiempo, es abordado con rigor científico y extensa documentación legislativa por el autor, quien se enfrenta con estas realizaciones sociales en rápida progresión, a veces en pugna con la doctrina que tiene dificultades para configurar científicamente esta materia.

La obra constará de los siguientes volúmenes: *Doctrina general, Personas protegidas, Las prestaciones, Financiación y Administración*.

Concretándonos al tema de las prestaciones, Martí Bufill comienza por hacer un análisis de la naturaleza y significación de las prestaciones sociales.

Define las prestaciones «como el mecanismo de ayuda para lograr la seguridad cuando algún infortunio la rompe o amenaza». Distingue entre la justa valoración del trabajo como fundamento de la seguridad económica, y las prestaciones sociales como fundamento de la Seguridad Social.

Las prestaciones sociales, como instrumento de defensa, si quieren ser efectivas han de ser, primero, suficientes para defender la estabilidad familiar amenazada por la contingencia; después, oportunas, para actuar precisamente en el momento que hagan falta y, por último, completas, para actuar contra cualquiera de los tipos de necesidades e infortunios calificados como sociales.

Traza la evolución de las prestaciones sociales: sentido integralista en la época corporativa, con las ayudas personal, económica, moral y religiosa, que otorgaban las cofradías o gremios. Sentido económico en las primeras etapas del Seguro Social: la idea central de la prestación era la de reparar o indemnizar un daño que aparecía como consecuencia de un infortunio social.

Por último, Martí Bufill advierte una evolución integral en las actuales prestaciones de la Seguridad Social; así las prestaciones se dirigen hacia una doble consideración cualitativa y cuantitativa, ya que se amplían las necesidades que deben ser atendidas y la intensidad de la ayuda que debe prestarse.

A continuación examina las prestaciones en el ámbito internacional: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo, las resoluciones de la Asociación Interna-

cional de la Seguridad Social y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; las conclusiones de los Congresos y reuniones celebrados por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, etc.

En la tercera parte se analizan las prestaciones sanitarias que contemplan las alteraciones de la salud como contingencias que deben ser atendidas por un régimen adecuado de prestaciones; se ofrecen tres tipos de prestaciones sanitarias: las curativas, las preventivas y las reeducativas.

Se ocupa extensamente de las prestaciones sanitarias a través de las diversas legislaciones nacionales, lo cual constituye un estudio comparativo muy valioso.

En la cuarta parte se desarrolla el tema de las prestaciones económicas por suspensión o pérdida de salario.

Tienen por objeto, principalmente, evitar las consecuencias que produciría la pérdida de salario en el trabajador y su familia: prevenir la miseria, la proletarianización, asegurar la subsistencia, defender el nivel de vida, etc.

Desentraña diversas cuestiones relacionadas con la estructura jurídica de las prestaciones económicas: interés jurídico protegible; situación resultante de la falta de salario temporal o definitivo; contingencias que originan las situaciones protegibles; la prestación económica según el tipo de situación y contingencia que la origina; beneficiarios; forma de la prestación; sistemas de valoración de la prestación, determinación de la cuantía básica; circunstancias determinantes de mejora; circunstancias determinantes de reducción; toques de cuantía total; período de calificación; período de espera; duración legal de las prestaciones; suspensión y caducidad.

Hace un recorrido de la regulación de las prestaciones por incapacidad temporal a través del tiempo en los diversos países: de prestación económica, por maternidad, por desempleo involuntario y por incapacidad temporal derivada de riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

Igualmente presenta las prestaciones económicas por situaciones de incapacidad permanente derivadas de vejez, invalidez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Otro capítulo se dedica a la prestación económica por muerte del trabajador cabeza de familia, ya sea por accidente de trabajo o enfermedad profesional, ya por enfermedad o accidente común. Los datos y circunstancias facilitados son exhaustivos.

Tiene especial interés el capítulo dedicado a las prestaciones económicas de ayuda familiar; son objeto preferente del estudio: la naturaleza y objetivo de esta prestación, las familias protegidas, los sistemas nacionales de ayuda

familiar, sistema laboral, sistema de asalariados, sistema de económicamente débiles.

Se clasifican y desarrollan las prestaciones familiares por contingencias que afectan a la dinámica familiar; subsidio familiar por hijos, y subsidio a la madre, y prestaciones de ayuda familiar por contingencias ocasionales: ayuda por nacimiento, ayuda por matrimonio y otras ayudas familiares.

Finaliza con unos capítulos dedicados a la rehabilitación profesional; su importancia en el campo de la Seguridad Social, contenido, valor de las experiencias positivas y posibles mejoras en el futuro.

Se publica un índice sistemático. Tal vez se eche de menos la falta de índices de materias y de nombres que facilitarían su utilización.

Esta valiosa publicación se podría haber completado con mayor bibliografía nacional y extranjera.

Repetimos, se trata de una obra de gran utilidad, trazada con rigor científico y que nos proporciona abundantísima documentación doctrinal y de legislación comparada en materia tan necesaria y extendida como la de las prestaciones de Seguridad Social.

MIGUEL FAGOAGA

MELOTTI, Umberto: *Lo sciopero nel suo contesto sociale*. Ed. La Culturale. Milán, 1964; 336 págs.

El título de la obra es atractivo (tanto como la palabra «huelga») y el esquema que divide el estudio llama la atención, fundamentalmente por su amplitud, del lector interesado por estos problemas; incluye, en efecto, prácticamente, todos los problemas que el fenómeno huelga puede desencadenar; la sistematización se realiza más o menos profundamente así: Parte primera: Observaciones y notas sobre las diversas definiciones de la huelga. Parte segunda: La huelga, fenómeno moderno (historia de la huelga); La huelga en su contexto económico (efectos económicos de la huelga, factores de eficacia de la huelga; huelga y coyuntura...). Tercera parte: Otras tácticas sindicales (*boycott*, sabotaje, etc.). Cuarta parte: Tipología de la huelga (clasificaciones). Parte quinta: La huelga en su contexto social (huelga y opinión pública; cómo nace una huelga, cómo se desarrolla; la huelga de resistencia; papel de la opinión pública...). Sexta parte: La huelga táctica, mito, ideología (posiciones doctrinales). Séptima parte: La huelga en el contexto político (actitud de los Gobiernos; la acción sindical, postura de los ordenamientos jurídicos...). Parte octava: Huelga y constitución: aspectos políticos (el derecho de huelga, etc.). Efectivamente, toda la problemática que

las manifestaciones violentas de los conflictos sociales y laborales presentan.

Sin embargo, un tema de esta categoría, aparte de seductor es peligroso (tiene un doble filo como la huelga misma). Su peligrosidad es su misma seducción. Creemos que Melotti ha sucumbido ante esta dificultad, si es que ha intentado superarla: escribir un libro sobre todos los aspectos de la huelga, en 336 páginas, es condenarlo a la superficialidad hoy día. Creemos que éste es el defecto fundamental del libro, que por lo demás es bastante aceptable, en cuanto que expone fácil y amenamente la diversísima problemática de la huelga. Las opiniones del autor no son ni más ni menos criticables que las que ya hemos leído muchas veces.

Y lo cierto es que la obra está lejos de ser mala; su utilidad radica, desde nuestro punto de vista en su carácter más o menos evidente de «prontuario»; en ella se recogen las definiciones más importantes sobre la huelga, las líneas generales de la evolución histórica del fenómeno, las posiciones doctrinales que ha suscitado, las actitudes históricas y políticas de los sistemas sociales, etc.; pero ni están todas las definiciones ni se propone una nueva; ni está la historia total de la huelga ni hay observaciones críticas al respecto que resuman satisfactoriamente el fenómeno en su dimensión histórica...

No estamos de acuerdo con la referencia que se hace del libro en su portada al decir que el autor indaga los aspectos más desconcertantes de la huelga; creemos lo contrario. Si es cierto que «... presenta una ... síntesis problemática sobre la huelga...».

Es, en conclusión, una obra de evidente valor informativo, pero notablemente superficial; de cualquier modo aquel valor objetivo es a todas luces evidente; según el lector será, o no, suficiente.

JOSÉ VIDA SORIA

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El trabajo forzoso*. (Conclusiones generales sobre las memorias relativas a la aplicación de los Convenios y Recomendaciones internacionales de trabajo que tratan del trabajo forzoso y de la imposición del trabajo). Ginebra, 1962; 108 págs.

Como es sabido, la Organización Internacional del Trabajo tiene aprobados dos Convenios sobre el trabajo forzoso:

El de 1930 (núm. 29) que prevé la supresión progresiva del trabajo forzoso, autorizando, mientras no se llegue a la supresión total, a recurrir a él con fines públicos, a título excepcional y con las garantías que el propio Convenio detalla.

El de 1957 (núm. 105) que decreta la supresión inmediata y completa del trabajo forzoso «como medio de coerción o educación políticas, o como castigo, por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político social o económico establecido»; «como método de movilización y utilización de la mano de obra, con fines de fomento económico»; «como medida de disciplina en el trabajo»; «como castigo por haber participado en huelgas», y «como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa».

Ambos Convenios son independientes entre sí; el primero está ratificado por ochenta Estados miembros y el segundo por cincuenta y cuatro.

Ante la circunstancia de que se apreciaba la subsistencia de formas anacrónicas de trabajo forzoso y, lo que era aún más grave, de «ciertos indicios [que] permiten hasta temer que el trabajo forzoso esté renaciendo en algunos países», la Oficina Internacional de Trabajo se creyó en el caso de preparar, para la 46.^a Conferencia Internacional de Trabajo (1962) un informe especial y aparte (dentro del general sobre la aplicación de convenios y recomendaciones) que específicamente se refiriera a la forma como se estaban cumpliendo o incumpliendo los convenios citados, y otros convenios y recomendaciones conexos, sobre el trabajo forzoso.

El informe de la Comisión de Expertos, que forma el contenido del libro que se comenta, comienza por definir que se entiende por trabajo forzoso («todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente», definición contenida en el Convenio número 29; el Convenio 105 no contiene definición), cuáles son sus modalidades y cuál es el contenido exacto obligatorio de ambos convenios, así como las excepciones al mismo.

Tras hacer esto se entra en el análisis de las diversas modalidades de trabajo forzoso que se teme estén ocurriendo en la práctica, a saber:

En primer lugar, el trabajo forzoso *para fines económicos*, en forma de movilizaciones totales o parciales de la población para construcción y obras públicas, cultivos obligatorios, transportes, etc.

En segundo término el trabajo forzoso *para fines sociales* normalmente impuesto, donde existe, por vía indirecta (por ejemplo, a través de la prohibición al trabajador de romper el contrato de trabajo por su voluntad) o como sanción por el absentismo o por la participación en conflictos colectivos. Dentro de este capítulo entra el trabajo forzoso como medida discriminatoria contra determinados grupos raciales.

En tercero y último lugar el trabajo forzoso *para fines políticos*, como medio de coerción o como pena impuesta por delitos «políticos» o por la expresión de opiniones político-sociales.

El estudio deja entrever, más que comprueba, la existencia de casos actuales de trabajos forzosos de todas las formas indicadas. Y, sobre todo, llega a la conclusión, tras un análisis de las normas jurídicas vigentes en cada país, que numerosos ordenamientos amparan, o pueden amparar, dependiendo de la forma como sean aplicadas e interpretadas determinadas disposiciones, formas de trabajo forzoso de las prohibidas por el Convenio.

Especialmente aprecia la existencia de formas de trabajo forzoso como medidas de discriminación racial y, entremezclado con ellas, para fines económicos: «El año pasado la Comisión había ya señalado el recrudecimiento del trabajo forzoso... Las informaciones de que la Comisión ha tenido conocimiento este año no hacen sino confirmar esta lamentable impresión.»

La recomendación final es una tarea continua de vigilancia de la Organización Internacional de Trabajo para eliminar estas prácticas en aras de un desarrollo social que «implica necesariamente la liberación de diferentes tipos de coerción, de los cuales esta forma moderna de la esclavitud que constituye el trabajo forzoso es indudablemente uno de los más nefastos».

M. ALONSO OLEA

ROBINSON, Joan: *Introducción a la teoría del empleo*. Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid. 1963; 118 págs.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El empleo como objetivo del desarrollo económico*. Ginebra, 1961; 299 págs.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Objetivos y políticas de empleo*. Informe I para la Conferencia Técnica sobre el Empleo. Ginebra, 1963; 256 págs.

Quizá resulte interesante comentar conjuntamente la reedición en español del precioso y ya antiguo (1937) ensayo de Robinson y dos libros modernos, ambos fruto del trabajo de expertos, en el primero de los cuales se analiza el juego que los niveles de empleo tienen que tener dentro de un plan económico de desarrollo, y en el segundo, con carácter aún más general, cuál debe ser la política general de empleo y los objetivos a que ésta debe tender, tanto en los países subdesarrollados como en los países más avanzados actualmente en su desarrollo.

La versión que Robinson aplica al empleo de la doctrina keynesiana se caracteriza por su insistencia sobre la inversión y sobre las complejas motivaciones que llevan a los empresarios a invertir. Son las decisiones de los empresarios (en régimen de Empresa privada) «las que determinan el vo-

lumen de empleo ofrecido a la población trabajadora»; son los empresarios los que deciden sobre el volumen de bienes capital que necesitan —los que deciden, pues, sobre las inversiones en sentido estricto—, y es al volumen de inversiones al que, en último término, está ligado el volumen de empleo. Aunque ahorro e inversión son realidades económicamente distintas, coinciden cuantitativamente, y es la medida de la inversión la que determina la medida del ahorro, y no viceversa; el ahorro depende de la renta, la renta depende del ritmo a que se produzcan bienes capital y este ritmo depende de las decisiones de invertir que adopten los empresarios (siempre hablando en régimen de Empresa privada).

Este eje del razonamiento se completa con notas adicionales; en primer lugar, el estudio del efecto multiplicador de las inversiones en un sector sobre los demás sectores; en segundo término, el efecto importantísimo que sobre la voluntad de invertir tiene el tipo de interés (en su esencia, y en líneas generales, sólo se invierte cuando las ganancias que se esperan obtener de la inversión son superiores a las que proporciona el tipo de interés vigente). En tercer lugar, sobre los desastrosos resultados de una política de «austeridad» cuando hay recursos ociosos, y por tanto, cuando hay paro; situación en que están ociosos los recursos humanos, propugnándose justamente la posición contraria: debiera bajar el consumo en épocas de expansión cuando el volumen de inversión está presionando sobre los recursos disponibles, y los aumentos de consumo, en tales circunstancias, «en vez de hacer rendir a recursos inactivos, sólo pueden producirse a expensas de la inversión».

Sería inútil, por lo demás, pretender condensar aún más el prieto texto del ensayo; quizá quepa señalar su acerba crítica del sistema de empresa privada ante su fracaso para autorregularse de manera que evite el derroche y la miseria del paro (este fracaso «se nos presenta en la era actual como el rasgo más dominante del sistema de empresa privada», pág. 77); su observación realista de que «cada reactivación de la coyuntura deja detrás un legado permanente de precios elevados» (pág. 89); su concepción dinámica de la situación económica: «En todo momento la coyuntura está, o mejorando, o empeorando, y en el mundo real las épocas normales nunca llegan» (pág. 106).

La actualidad general del estudio de Robinson, a los veinticinco años de su publicación, se demuestra en los otros dos estudios; sin tanto empaque teórico, el capítulo fundamental del libro sobre *El empleo como objetivo del desarrollo económico* tiene por rúbrica «la necesidad de un elevado nivel de inversiones y la política general que exige», y comienza con la afirmación de que «la elevación del nivel de inversiones constituye el factor fun-

damental de la política de empleo» (pág. 106); si el país tiene un ritmo elevado de crecimiento demográfico, «es preciso mantener durante un período bastante largo un volumen de inversiones del orden del 20 por 100 de la renta racional, e incluso más elevado, para llegar a resolver el problema del desempleo» (pág. 61).

Destaca en estos estudios modernos la conciencia profunda que se está adquiriendo acerca de la importancia y gravedad de los problemas de desempleo y subempleo. El libro sobre *Objetivos y políticas de empleo* contiene la dramática afirmación de que son éstos «los problemas sociales de más envergadura que plantea nuestra época, sólo inferiores en importancia al del mantenimiento de la paz» (pág. 4); reforzando aún más el dramatismo la lectura de las cifras de desempleo y subempleo que se ofrecen y de la perspectiva de que, aun con esfuerzos gigantescos en las inversiones, los incrementos demográficos apenas van a permitir paliar el problema en los próximos decenios.

Con la particularidad de que estos problemas no son propios tan sólo de los países subdesarrollados; junto a ellos se estudian los específicos de los países muy desarrollados; por ejemplo, una creciente creación de puestos de trabajo no ha servido para impedir que en los Estados Unidos, durante los últimos años, el nivel de desempleo se haya mantenido entre 6 y 4,5 millones de parados, dándose la paradoja de que frente a tensiones enormes de mano de obra en unos sectores aparecen paros masivos en otros, debido a la rapidez con que en algunos de ellos se están produciendo las transformaciones tecnológicas y a las dificultades y falta de atención a fondo prestada a los programas de readaptación profesional.

El estudio más completo es el fechado en 1963 como documento base para la Conferencia técnica preparatoria sobre el empleo de 1963 en la Oficina Internacional del Trabajo. Se analizan en capítulos separados el planteamiento general y las definiciones de empleo, desempleo y subempleo (capítulo I); los objetivos de la política de empleo; sustancialmente, como es lógico, el pleno empleo, libremente elegido —con insistencia sobre esta última nota, por cuanto los expertos han apreciado «el recrudescimiento del trabajo forzoso para fines económicos»— (capítulo II); los principios generales de la política de empleo y su coordinación con otras medidas económicas (capítulo III); los problemas específicos de empleo que van ligados a las variaciones en el nivel de actividad económica, especialmente a las fluctuaciones cíclicas de la demanda (capítulo IV); los problemas que se denominan «estructurales» del empleo, entendiéndose por tales los ligados a cambios generales de la economía y muy especialmente los que resultan de los cambios en los procesos productivos, sobre todo, por los avances tecno-

lógicos (capítulo V), y una parte muy extensa al trágico problema del desempleo y subempleo en los países subdesarrollados (capítulo VI).

Los restantes capítulos analizan la acción que compete en las políticas de empleo a las asociaciones de trabajadores y empresarios y a las medidas que en el ámbito internacional pueden adoptarse para el logro de los objetivos de empleo (aumentar las reservas de divisas de los países poco desarrollados y las remesas de capitales a los mismos; la estabilización en los precios de los productos básicos de exportación de los países subdesarrollados, únicas exportaciones importantes de los mismos, aparte de que, aun teniendo en cuenta éstas, sus índices de exportación son bajísimos y decrecientes si se comparan con los de los países más desarrollados).

En algo verdaderamente sustancial e importante coinciden, además, los tres libros que se analizan: por la miseria, la desesperación y el derroche humano que traen consigo, pocos problemas son tan graves, a escala mundial y a escala particular de cada país, que los de empleo y subempleo. Por ello mismo, cualquier esfuerzo, tendencia, política o corriente que evite, resuelva o palie el problema debe ser favorecido, aunque pueda generar escasez de mano de obra, un mal éste infinitamente menor y soluble con mucha más facilidad que el del paro.

MANUEL ALONSO OLEA

SERRANO GUIRADO, Enrique: *Planificación territorial política del suelo y Administración local*. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963; 97 págs.

Divide el profesor de Santiago esta obra en cuatro capítulos, a lo largo de los cuales estudia la problemática de la política del suelo, con sus motivaciones, con los procedimientos a seguir y medios con los que se puede contar para una completa planificación territorial acorde con nuestro tiempo, especialmente referidos a los entes de nuestra Administración local, a los que el autor quiere configurar como elementos coordinadores de los entes públicos menores para conseguir la planificación de una política urbanista.

En la introducción, el profesor Serrano Guirado afirma su confianza en que la Administración local, con su pluralismo coordinado, es el ente que puede encontrar una respuesta satisfactoria a la interrogante que nos tiene planteada el urbanismo como fenómeno que nos lleva a una nueva ordenación de las ciudades; ordenación que no se puede realizar sin una auténtica política del suelo.

Presentándonos una nueva visión del urbanismo, distinta de aquella política correctora y ordenadora de la ciudad, con una nueva dimensión nacional, por la que extiende su acción a planificar las estructuras demográficas, sociales y económicas de las unidades territoriales. Reafirmandose en la idea de Randet de que el urbanismo, de ordenador, ha pasado a ser creador. Declarándose partidario de un Plan Nacional para alcanzar la planificación territorial en el conjunto de la nación, en orden al mayor rendimiento de los medios económicos y sociales que pueden y deben coadyuvar al mayor bienestar de los ciudadanos. Esta planificación no quiere expresar la idea de intervención a ultranza, pero sí aceptar la idea de Houriau de que la realización de los intereses y beneficios colectivos exige muchas veces el alcanzarlos por medios coercitivos.

La visión del urbanismo como elemento creador le exige el traspasar las fronteras del fenómeno urbano, para adentrarse en la ordenación del suelo que circunda las poblaciones, y que en un futuro será necesario para su expansión; por ello, el autor nos habla de ordenación territorial, instrumento que ha de conseguir «la armónica estructuración económica y social de cada concentración urbana». Analiza el problema de los solares como uno de los temas más «arduos y penosos», estudiándolos en su doble vertiente: intereses de los particulares que hay que respetar y altos fines para la perfección de la comunidad.

En el capítulo tercero, el profesor Serrano Guirado estudia los «fundamentos de una política del suelo», que, a su juicio, es la «versión espacial de la perenne tarea humana de organizar la convivencia», analizando sus caracteres y su régimen económico, deteniéndose en la especulación inmobiliaria, nacida del «laissez faire»; en el momento en que los propietarios se convencieron de la rentabilidad de la espera, como inversión-refugio en un clima de inflación, surgiendo la especulación con la nueva forma de inversión derivada de la titularidad dominical del suelo, con los fenomenales beneficios progresivamente crecientes, nacidos de la necesidad de la comunidad de usar estos terrenos, y dado que el aumento de precios de los mismos no se consigue en la mayoría de los casos por las actividades de sus propietarios, sino por el hecho de que la comunidad, al expansionarse la ciudad y montar unos servicios, transforma el suelo rústico en urbano.

De una libertad absoluta en el uso y destino del suelo se pueden desprender retenciones de solares y construcciones abusivas, con el aumento de la congestión asfixiante en el centro de la ciudad y las urbanizaciones salvajes en la periferia, que obligan a las Corporaciones locales a extender sus servicios de forma antieconómica, ya que, al olvidar los servicios colectivos, la ciudad, en vez de ser un lugar de convivencia, se convierte en un lugar

incómodo de coexistencia, a la vez que el precio de las viviendas, por la especulación del suelo, se coloca fuera del alcance de la mayoría de la población. Estudiando los caracteres esenciales del suelo de la ciudad, su régimen económico y los procedimientos y medios de la política urbanista.

En el capítulo cuarto se plantea la problemática de la Administración local ante la planificación territorial y la política del suelo.

En su exposición, el autor se muestra partidario de la reforma de nuestro régimen local, a su juicio, con unas estructuras inadecuadas para conseguir una planificación territorial, mostrándose partidario de buscar nuevas fórmulas dentro de una ordenación de tipo regional o nacional.

Para el profesor de Santiago la ley especial «aisla más que acentúa la modesta autonomía local en un tiempo cada vez más exigente de colaboraciones e interdependencias». Para ello, nos encontramos en la necesidad de que la estructura orgánico-representativa y el sistema funcional de nuestras Administraciones locales pueda responder a su misión en lo referente, por una parte, al territorio, y por otra, a la comunidad. La competencia planificadora y directiva se deberá determinar en razón de la extensión del territorio, de la población y de la influencia de la ciudad sobre sus límites administrativos.

El estudio del profesor Serrano Guirado, a nuestro juicio, viene a cubrir en la doctrina española una laguna, ya que deteniéndose en la medula que nos plantea la problemática de la política del suelo, analiza una futura planificación de los territorios que hoy día forman el suelo de las ciudades, avanzando hacia una nueva planificación de los futuros suelos de éstas mismas.

JOSÉ SERRANO CARVAJAL

