

La quiebra fáctica del "Full Employment" y su replanteamiento doctrinal

GERMAN PRIETO ESCUDERO

Sin ser partidarios de los anglicanismos, habrá que reconocer que a veces son útiles y hasta brillantes algunas de estas expresiones foráneas. Este es el caso del término *full employment*, que felizmente sustituye a la frase lucha contra el paro. *Full employment*, que contribuyó, en alguna medida, a la concesión en 1946 del título de barón a sir William-Henry Beveridge, K.C.B., británico nacido en Bengala (India), sociólogo intérprete de la seguridad social como redistribuidora de la renta, aunque no por las cuotas, introductor de la teoría del «mínimo vital», economista director de London School of Economic, político parlamentario del partido liberal. Como es sabido, gracias al acierto de sus renombradas publicaciones *Full employment in a Free Society* y *Social Insurance and Allied Services* («Beveridge Report» o «Plan Beveridge»). También es autor de estas importantes obras: *A Defence of Free Learning*, *Causes and cures of unemployment*, *Insurance for all and everything*, *Pillar of Security*, *Population Policies: A survey of Recent Developements*, *Power and Influences*, *Unemployment: A Problem of Industry*, *Unemployment Insurance of the War* y *Voluntary Action: A Report Methods of Social Advance*.

Como bien se ha dicho, es preciso un gran esfuerzo de imaginación para intentar el logro de buena situación en el camino de ayuda para el idóneo replanteamiento del *full employment*, mediante atrevidas reformas estructurales, formación técnica y profesional en «máxima socialización».

No nos asustemos del término socialización. El hombre primitivo ya se considera ser sociable. Para la persona, animal político, la asociación es hecho natural. El ser humano vive hoy absorbido

bajo el influjo de lo social. La sociabilidad es, por tanto, atributo del hombre, constituye su propia y peculiar ecología, sin la que, difícilmente, podría incluso subsistir.

Por supuesto que en el campo foráneo la doctrina es, al respecto, abundante e ilustrativa.

Recordemos, en primer lugar, aquellas bonitas expresiones de Francis Blanchard, director general de la Oficina Internacional del Trabajo, al comentar el hecho de los 1.200 millones de puestos de trabajo que será necesario crear en los años que restaban para concluir la presente centuria. Advierte que para este desafío sin precedentes en la historia de la Humanidad, de construcción de un mundo reconciliado, hace falta mucha imaginación, grandes energías y enorme movilización de recursos.

John Burton subraya que en cuanto al problema que se plantean los Gobiernos para la lucha contra el paro, en la elección de una política, el quid está en saber cuáles son las medidas que contienen arsénico y cuáles no. A fin de limitar los riesgos de fracaso se mezclan, en la bebida que administran a la economía, prácticamente todos los medicamentos de la farmacopea macroeconómica: política de rentas, revisión a la baja de las previsiones de gastos públicos, fijación de un techo a la creación monetaria, incremento del impuesto sobre los salarios, etc. Se ruega al cielo y a los dioses de la economía para que el arsénico entre en proporción digerible. En cuanto a saber si todo esto constituye una política coherente, eso es otro problema.

Friedrich-August von Hayek, austriaco, nacionalizado británico, Premio Nobel de Economía en 1974 por co-iniciador de la teoría de las fluctuaciones monetarias, ciclos económicos, director de London School of Economie, autor de las publicaciones tituladas *Camino de servidumbre*, *Constitución de la libertad*, *Los fundamentos de la libertad*, *Planificación y colectivismo económico* y *Precios y producción*, en su libro *Inflación y pleno empleo*, páginas 92, 109, 110 y 248, vierte estas significativas y aleccionadoras expresiones:

«El economista debe dejar bien sentado que buscar el máximo empleo obtenible, a corto plazo, mediante la política monetaria, no es sino el arbitraje del desesperado que nada tiene que perder y sólo pretende conseguir un respiro.»

También sostiene que hay que enfrentarse con los hechos: «Lo único que está en nuestras manos es evitar que el paro llegue a

hacerse demasiado amplio y prolongado, y procurar que no pase de ser el inevitable período de transición a situación en la que de nuevo podemos esperar conseguir la razonable meta de nivel de empleo alto y estable. Actualmente no es compatible el pleno empleo y una organización de la economía pasablemente productiva. Esta es la situación que valientemente hay que reconocer. Para capear con éxito esta prueba de la democracia la primera condición será la de hacer ver al pueblo la ilusoria creencia de que hay medios baratos y fáciles para conseguir, al mismo tiempo, el pleno empleo y el alza rápida y continua de los salarios reales. Únicamente lograremos esto mediante la vuelta metódica a la utilización de todos los recursos, de acuerdo con los cambios en las condiciones reales, cosa que la perversión del medio monetario hace imposible, y que sólo se conseguirá con el correcto funcionamiento del mercado.»

Por último, dicho autor indica que la finalidad de supresión del paro es objetivo fundamental, pero no debe lograrse «a cualquier precio», que conduzca a medidas miopes, que ocasionen mayor daño que beneficio.

Willibald Pahr, presidente del Consejo de Administración de la conocida institución EFTA, muestra clara repulsa al creciente proteccionismo que en el mundo impera, señalando el común acuerdo de los Estados miembros de la organización de que el proteccionismo no constituye, por descontado, el medio apropiado para resolver el problema principal de la situación económica de hoy, este del paro, desde luego muy preocupante.

Alfred Sauvy, sociólogo, economista y demógrafo francés, autor de *Bureau et bureaucratie*, *Conjoncture et prevision économique* y *La economía del diablo: paro e inflación*, facilita la siguiente lista de circunstancias propiciatorias del denominado *full employment*:

- Brindar todas las oportunidades a la producción de riquezas y al progreso técnico.
- Impulso energético a la producción de riquezas e industrias de punta y a sus exportaciones.
- Construcción de una economía adaptada a la evolución del mundo, en lugar de esforzarse en conservar la vieja, la caída, la condenada.

- Ajustar la población activa a la demanda de productos y servicios.
- Cambios profundos en la formación de los jóvenes: trabajo manual en las escuelas.
- Desplazamiento de los trabajadores no manuales hacia oficios manuales.
- Supresión de las ayudas y subvenciones a la improductividad.
- Acondicionamiento general de las actividades por encima de los cincuenta años; jubilación progresiva según el deseo y la aptitud de los trabajadores y no según su edad.
- Nacionalización de las grandes empresas, democracia en el interior de la empresa y reparto de la autofinanciación.

Breve recorrido sobre las principales doctrinas, proceden de autores españoles (1):

Manuel Alonso Olea, sociólogo melillense, catedrático de Derecho del Trabajo, letrado del Consejo de Estado, en la publicación titulada *Instituciones de seguridad social* (también escribió las obras *Derecho del Trabajo*, *El dinamismo de la Seguridad Social* y *Seguridad Social y jurisdicción*), Madrid, 1977, 6.ª edición, página 122, advierte, certeramente, que muchos remedios, y con toda seguridad los más importantes y los más eficaces, son de tipo financiero y demográfico generales, encaminándose a resolver el problema básico, a saber, el de la escasez de oportunidades de empleo o el de exceso de mano de obra, mediante medidas de política de inversiones, emigratoria y de población; otras son de naturaleza educativa, tendentes a procurar el entrenamiento o reentrenamiento del trabajador para los tipos de ocupación para los que parece existir un buen mercado.

Por su parte, Santiago García Echevarría entiende que la solución pasa, necesariamente, por un fortalecimiento de las fuerzas de crecimiento internas, fundamentalmente suavizado por los componentes que reducen la eficacia de un orden de economía social

(1) En nuestro reciente libro *El paro: sus causas y sus remedios* (Premio Real Academia de Ciencias Morales y Políticas 1977-1979), pp. 111 y ss., figuran diversos capítulos que tratan, con detenimiento, este aspecto teórico.

de mercado. Estrategia basada en múltiples causas y no en tratamientos monocausales:

- Una política salarial prudente, que alivie los costes de producción.
- Mejora de la política de rentas y patrimonial por vías distributivas y no de producción.
- Desbrozar los caminos de aquellos obstáculos que impiden la creación de puestos de trabajo.
- Recuperar una mayor flexibilidad para el orden económico.
- Una mayor constancia y clasificación de la política económica.
- Fomento de la investigación e innovación.
- Fomento para la adaptación empresarial a las transformaciones de los procesos productivos.
- Actuación responsable de los grupos sociales relevantes: sindicatos, federaciones empresariales y la propia Administración pública.

Para continuar con la doctrina hispana recordemos que García Villarejo (2) razona, sobre los remedios contra el paro, del siguiente modo:

«De la misma forma que utilizando el modelo neoclásico nos hallaríamos en contradicción de la política expansiva, habida cuenta de que ésta genera inflación, también puede emplear la lógica económica de los modelos poskeynesianos y demostrar que, en principio, cuando existe paro, como hoy en España, un incremento de la demanda total lo único que hará será absorber dicho desempleo, incrementando la producción nacional sin necesidad de reactivar la inflación.»

González-Estéfani (3) opina que la verdadera solución del problema está en las estructuras subyacentes a la actual división del trabajo social, típica del sistema capitalista, que mientras subsista como condición *sine qua non*, que al alimentar el ejército industrial de reserva permite el funcionamiento de la máquina productora al servicio del capitalismo.

(2) AVELINO GARCÍA VILLAREJO: *España ante la actual crisis económica*, página 313.

(3) JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ-ESTÉFANI Y ROBLES: *El hombre, la sociedad y el trabajo*, en JOSÉ NAVARRO BOTELLA et al.: *El paro*, pp. 235 y ss

Montero Burgos (4) aboga por la evolución que haga compatibles la iniciativa privada y la socialización y permita resolver, teóricamente, muchos problemas que hoy no tienen solución ni siquiera sobre el papel. Autor que estima que si se quiere resolver el problema del paro y toda la cuestión social será preciso que quite-mos poder a las cosas y que instauremos el concepto de la propiedad que la dignidad del hombre requiere.

Vicente María González-Haba Guisado, en «Pluriempleo y paro» (*Documentación Administrativa*, número enero-marzo 1978, páginas 207 y ss.), señala que la sociedad española, injustamente conformada y antisocialmente estructurada, no eliminará el paro, ni el pluriempleo, ni el desplazamiento de la tercera edad, con sólo publicar en el *Boletín Oficial del Estado* normas más o menos audaces.

Se entiende que es realmente sencillo pronosticar el fracaso de las mismas si antes no se ha programado una seria estrategia global que oriente estrechamente a replantear el marco socioeconómico en que nos movemos, propugnando reformas muy profundas en la empresa, la Seguridad Social, la Administración, las relaciones laborales, la política de empleo, la educación, y a partir de las cuales sea posible pensar en una sociedad más igualitaria, menos insolidaria, más volcada hacia los valores éticos y comunitarios de la que actualmente tenemos.

Morales-Arce (5) sintetiza, en cinco grandes apartados, las medidas para neutralizar el paro: generales, tendentes a favorecer la transparencia del mercado de trabajo; legales, tendentes a racionalizar la estructura de la población ocupada; de política de mano de obra activa.

A. de Pablo Masa (6), sociólogo palentino, profesor universitario, también experto en temas de cambio y psicología, brinda las siguientes propuestas de solución del paro: ampliar paulatinamente el ámbito del seguro de paro hasta que proteja a toda la población desempleada; favorecer la contratación de nueva forma de trabajo, además de mantener bajas las cuotas de la Seguridad Social; otorgar desgravaciones fiscales de todos los órdenes e intensificación

(4) JOSÉ LUIS MONTERO DE BURGOS: *El origen causal del paro obrero*, en NAVARRO, *op. cit.*, p. 293.

(5) RAFAEL MORALES-ARCE MACÍAS: «Situación actual del desempleo en España», en *Comentario Económico*, n.º 14, p. 97.

(6) ANTONIO DE PABLO MASA: *Paro y sistema capitalista en la España de hoy*, en NAVARRO, *op. cit.*, p. 180.

de jubilaciones por adelantamiento de la edad de retiro; inversiones directas del Estado de cara a la creación de puestos de trabajo, con «municipalización del suelo» para viviendas sociales y equipamiento de colectivos.

La actuación sobre la fuerza del trabajo, en buena política de *full employment*, Antonio Pérez Calleja entiende que debe formularse atendiendo a las consideraciones siguientes: agilizar el mercado de trabajo, coadyuvando a que la población activa se adapte a la futura demanda de empleo que la economía va a plantear; estudio de medidas de «tipo directo» de fomento del empleo, tales como escolarización hasta los dieciséis años, jubilación voluntaria a los sesenta años, estricto control de las horas extraordinarias, afrontar decididamente el problema de ataque al pluriempleo, semana de cuarenta horas laborales.

Pablo e Hilario Salvador Bullón, en *La teoría del «full employment» o trabajo para todos*, página 8, estiman que las medidas a adoptar contra el paro son de dos tipos: preventivas, tienden a evitar las causas que producen el paro forzoso; reparadoras, procuran evitar sus consecuencias, una vez que el paro forzoso se ha producido.

Sanz Ferrer (7) cree que la solución del problema no es la de acrecentar el número de beneficiarios del seguro de paro, aunque ésta resulte política plausible, sino que la solución está en decidida intervención del sector público, el que debe optar, sin vacilaciones, por utilizar el excedente de mano de obra que presenta hoy la economía española para conseguir una intensificación de su oferta de bienes y servicios, invirtiendo importantes recursos en aspectos como el de la educación, sanidad y vivienda, que son altamente generadores de puestos de trabajo, así como a mejorar el equipamiento e infraestructura general del medio rural y de regiones enteras, proporcionando considerable aumento, tanto de la ayuda como de la participación económica.

En el diario *ABC*, de 30 de julio de 1978, se enumeran estas medidas en favor del *full employment*:

- Reconversión de la actividad en los trabajadores que abandonan la agricultura.

(7) RICARDO SANZ FERRER: *Estudio de la realidad del paro*, en NAVARRO, *op. cit.*, p. 31.

- Formación de animadores para la readaptación profesional de minusválidos adultos.
- Cualificación de empleados de servicios públicos encargados del desarrollo regional.
- Guía europea de ayuda a la formación profesional.

En la revista *Situación*, de mayo de 1978, figura el siguiente decálogo de medidas:

- Creación de puestos de trabajo a través de la investigación de inversiones por parte del sector público.
- Selección de procesos productivos que tienen una baja relación capital-trabajo, en sentido técnico-económico.
- Alargamiento efectivo de la escolaridad, con obligatoriedad escolar hasta los dieciséis años.
- Adelantamiento de las edades de jubilación.
- Lucha efectiva contra el pluriempleo.
- Acortamiento de la jornada laboral máxima establecida.
- Sustitución progresiva, por parte del Estado, de las contribuciones por Seguridad Social pagadas por empresarios y trabajadores.
- Potenciación y perfeccionamiento de los servicios estatales y privados de formación profesional y reciclaje.
- Aplicación decidida de todo tipo de ayudas estatales encaminadas a la mejora rural, de la situación del campo en todos sus aspectos.
- Proceder a la modelación de una política crediticia favorecedora de aquellas inversiones que creen mayor empleo.

Como complemento del presente repertorio de remedios contra el paro se incluyen los siguientes:

- Reorganización del crédito mercantil y del sistema de medios de pago.
- Convertir la capitalización latente en efectiva, dando trabajo a los obreros para que de su ocupación surja la nueva capitalización efectiva y necesaria.
- Expansión de las inversiones públicas y privadas, con el consiguiente incremento de la demanda.
- Tendentes a la lucha contra el paro que procuran que las

fuerzas laborales existentes se adaptan a las exigencias de la demanda.

- Tendentes a aliviar el paro y sus consecuencias a niveles individual y familiar.
- Transformación del sistema productivo en procedimiento intensivo de mano de obra, o sea, basado en el trabajo físico en vez de en el moderno capital productivo.
- Congelación del salario mínimo interprofesional.
- Flexibilidad de plantillas.
- Procurar eliminar la falta de solidaridad de los activos con los parados.
- Emisión de cédulas especiales, con destino empresarial específico, que gocen de los necesarios alicientes (fiscales, morales, etc.) de marcado acento social, como para asegurar la cobertura de suscripción en tiempo prudencial.

Hans Ulrich, en *La empresa como sistema social productivo*, páginas 258, 485 y 486, formula análisis profundo del elemento personal en el carácter social de la empresa, subrayando cómo los «sólo prácticos» sobreestiman el papel de la experiencia personal y de la resolución que atiende a la acción concreta. En cambio, los «sólo teóricos» dan mayor valor e importancia al intelecto analítico, cuando con la inteligencia y formación se sabe asociar estos dos elementos de modo ponderado y adecuado al respectivo problema. Y arguye, sobre el factor humano, respecto de la composición personal de la empresa, que el hombre individual no permite divisiones del sistema interpersonal, por lo que sus salidas para otros elementos del sistema consisten en determinada conducta que puede explicarse en la dimensión material como actividad cualitativa y cuantitativamente definida en su curso temporal y espacial. Pero el hombre no es máquina construida para el rendimiento, por lo que las salidas de aquél no son automáticamente dirigidas, como las de una máquina. El tipo y medida de las salidas dependen de su propia voluntad o de su móvil. Tampoco basta una voluntad de rendimiento correspondiente para que se dé la exigida prestación estimada, pues tiene que existir, al propio tiempo, la aptitud necesaria. Obsérvese que las prestaciones estimadas, que la empresa espera de los individuos, son muy diversas, por la elevada división cualitativa del trabajo dentro del sistema. Consecuentemente, la em-

presa no busca, en el mercado, sino hombres con cualidades y aptitudes específicas que respondan a las exigencias especiales que resultan, por supuesto, de prestación estimada determinada. La concordancia entre las exigencias de la colocación y las aptitudes de un hombre representa, ciertamente, su idoneidad para producir la prestación ofrecida.

La entidad CEOE, en el conocido documento de junio de 1980, propone las siguientes medidas de lucha contra el paro: configuración del empleo como factor flexible, regulación de los tipos de contratación establecidos en el Estatuto de los Trabajadores, política de moderación salarial, reforma de la Seguridad Social, redefinir la política de fomento al empleo a través del Instituto Nacional de Empleo y el perfeccionamiento de las oficinas de empleo.

Del mundo legislativo citemos la reciente Ley Básica de Empleo, número 51/1980, de 8 de octubre, regulando el fomento del empleo, con programas nacionales, trabajos temporales de colaboración social, ampliación de sociedades laborales y cooperativas de créditos para el establecimiento de trabajadores autónomos y fomento fiscal al empleo.

* * *

En el mundo de la semántica nos sorprende, de continuo, la aparición de nuevas palabras y la facilidad con que relegan a las anteriores.

Este fenómeno es el que ahora se está produciendo con el vocablo «reactivación». Palabra ésta que se impone porque en realidad la reactivación se produce. Vemos cómo se va afirmando a través de los últimos años.

Para J. R. Lorente, en sistema capitalista, a período de estancamiento sigue otro de reactivación, constituyendo la longitud de la marcha hacia la reactivación índice ciertamente elocuente del buen o mal funcionamiento de una economía.

Se recalca que la reactivación de la economía, que sociológicamente es subestructura adaptativa del sistema social, tiene repercusiones funcionales en todos los ámbitos, desde la moral de desarrollo hasta extremos impensados sólo hace muy pocos años.

En la economía social de mercado, sistema hoy imperante en los países occidentales, la reactivación tiene, según creemos, su prin-

cial apoyo doctrinal en la recta aplicación del famoso principio de subsidiariedad.

Principio y acción de subsidiariedad que ha sido estudiado, muy profundamente, por la moderna sociología (8) y al que procede dediquemos unas líneas.

El análisis fue certeramente iniciado por León XIII en *Quod apostoloci numeris*.

El principio se explaya ampliamente por Pío XI en *Quadragesimo anno*.

Se aclara y matiza en la posterior doctrina pontificia que se anuncia:

Nous avons lu, de Pío XII.

Populorum progressio, apartado 33, de Pablo VI.

Mater et Magistra, de Juan XXIII.

Teoría que sostiene, en líneas generales, que así como cuanto pueda llevar a cabo el individuo, por su propia iniciativa y esfuerzo, no se le debe arrebatar para atribuirlo a la actividad social, de igual suerte atenta contra la justicia que se trate de asumir por la comunidad superior y más amplia aquello que las comunidades inferiores y subordinadas puedan realizar y conducir a buen fin.

Las comunidades sociales inferiores, se ha afirmado reiteradamente, tales como las organizaciones de la Seguridad Social (9), las empresas mercantiles (10), etc., tienen derecho a las mismas exigencias que el propio Estado y, además, en análoga medida; en aquellas el individuo vive vinculado en fundamento que no es el de la voluntariedad contractual ni el goce de los bienes materiales, sino que se basa en su dignidad y en sus fines de persona.

Por tanto, si el poder público es lógico que disponga de cuanta fuerza y atribuciones necesite para mantener el orden y la armonía del cuerpo social, no puede, sin embargo, abrumar con sus pretensiones a las instituciones intermedias. Y no debe hacerlo porque tal abrumamiento puede abocar al grave problema de ahogar la existencia de las comunidades inferiores.

(8) Véase «Acción social empresarial», en *La reforma de la empresa, en el sistema económico, referida a la situación española*, p. 25.

(9) MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ: «Problemas de la seguridad social a nivel de empresa», en *La empresa y el orden económico y social*, Centro de Estudios del Valle de los Caídos, pp. 184 y ss.

(10) W. BÜCHI y E. B. BLUME: *Rôle de l'Etat des organisations corporatives dans la promotion des arts et métiers*, p. 147.

Al propio tiempo que la doctrina aboga por la radical exigencia del referido principio, es preciso, en nuestra modesta opinión, que se produzca el hecho de que el estadista se lance, decididamente, por la promoción subsidiaria, institucional, en relación con una serie de funciones sociales, creando idóneas instituciones intermedias que irán recorriendo el largo trecho existente entre la mera individualidad y la encarnación máxima de la sociabilidad que es el Estado.

Consecuentemente, el principio de subsidiariedad no es cuestión de fines, sino de idoneidad, de medios, en la que en abstracto se apoye la prioridad de la acción individual y de grupos intermedios. Es decir, que lógicamente la preferencia de los grupos sobre el Estado no es, desde luego, absoluta, sino coyuntural, *sub conditio- ne*, atemperada a lo que permitan y aconsejen las circunstancias históricas de cada momento, país y circunstancia.

De lo que se trata es, en definitiva, de que se considere de gran interés y de máxima utilidad que se puedan articular idóneas fórmulas que conduzcan a la mayor participación posible de las entidades intermedias, en detrimento de acciones excesivas del Estado.

En el conjunto teórico de la reactivación destaca, en la doctrina foránea, la opinión del Premio Nobel de Economía (11), que señala que la dirección planificada no es el mejor método para prevenir la calamidad del paro. Más el peso por la pérdida de renta a que siempre se verá sometido alguien, en cualquier sociedad, es, sin duda alguna, menos degradante si resulta de la mala suerte y no ha sido impuesto deliberadamente por la autoridad. Por amargo que sea el trance, lo sería mucho más en una sociedad planificada. En ella alguien tendría que decidir no sólo si una persona es necesaria en una determinada ocupación, sino incluso si es útil para algo y hasta qué punto lo es. Su posición en la vida le sería asignada por alguien.

Muchos economistas esperan que el remedio último contra el paro se halle en el campo de la política monetaria, que no envolvería nada incompatible con el liberalismo del siglo XIX. Otros, es cierto, creen que el verdadero éxito está en la realización de obras públicas en gran escala, emprendidas con la más cuidadosa opor-

(11) HAYEK: *Camino de servidumbre*, pp. 142 y 158.

tunidad. Esto llevaría a mucho más serias restricciones de la esfera de la competencia, y al hacer experiencias en esta dirección tendremos que vigilar cuidadosamente nuestros pasos, si queremos evitar que toda la actividad económica se haga cada vez más dependiente de la orientación y el volumen del gasto público.

En el ámbito de la teoría española recordemos que para Eduardo Tarragona la reactivación económica requiere: hombres decididos, honrados, con fe y optimismo, con fundamentos válidos, dotados de sentido estratégico; poder propulsor del capital, privado o estatal, aunque es preferible el capitalismo privado; inversiones extranjeras necesarias, pero tomando las medidas cautelares procedentes.

La legislación española adopta un plan selectivo de reactivación económica en sectores más afectados por el paro, en especial en las actividades de la construcción y de las viviendas, para los que se han establecido los correspondientes programas de acción.

La reactivación, tan precisa para paliar el paro, está condicionada por las mejoras de financiación, en la progresión de inversión privada, bien impulsada y promovida por los sectores de la política económica.

Esta parte del trabajo se puede resumir mediante estas conclusiones: el paro es el reflejo del mal funcionamiento de la economía, especialmente del denominado mercado del trabajo; la inflación, desbaratando el sistema de precios, es evidente que resulta factor que promueve y crea paro; el hecho de que los factores de producción se ofrezcan a los empresarios a precios atractivos no es condición suficiente para que se dé el aludido ciclo de reactivación.

* * *

La rápida expansión y la reestructuración constante de la moderna economía industrial tecnificada exige, del mundo del trabajo, aptitud de adaptación a nuevas y superiores modalidades profesionales. Independientemente de una enseñanza básica mejorada, hoy se impone la necesidad de promover la formación profesional antes de ejercer una actividad laboral y durante el ejercicio de la misma. No olvidemos que una formación profesional sólida sirve de palanca y fundamento a la realización del principio de igualdad de oportu-

tunidades en la sociedad, es punto de partida de las posibilidades de ascenso en el ámbito laboral de la persona y ésta se siente más segura frente a los riesgos de la vida profesional si ha invertido más en su formación de lo que quizá es habitual en su actividad.

En base tanto de la doctrina especializada como de la legislación, tratemos de hacer previa aproximación a las ideas del campo definitorio y del conceptual de formación profesional.

Comencemos con la transcripción de las consideraciones que al respecto de orientación, perfeccionamiento y readaptación profesionales se formulan en conocido libro internacional (12):

Orientación profesional: Mejora de la condición de los consejos dados a los consultantes sobre progresivas informaciones respecto a mercado del empleo y a las profesiones; mejor calificación del personal especializado; empleo de métodos nuevos y de equipos especiales y progresivos, con el fin de descubrir las aptitudes profesionales de los consultantes; ayuda psicológica y orientación y entrevistas de mayor duración con los consultantes.

Formación profesional: Mejor adaptación a necesidades y eliminación de profesiones obsoletas; construcción de complejos de formación profesional en las regiones de potencial concentración de mano de obra; mayor individualización de los programas, haciéndolos más flexibles en lo relativo a duración y frecuencia de los cursos; diversificación de cursos; centros polivalentes; coordinación de las instituciones de paro; gran atención al paro juvenil; utilización de computadores.

Readaptación profesional: Inconveniencia de la multiplicidad de instituciones; dificultades financieras; talleres protegidos frecuentemente, pero poco eficaces.

Para UNESCO la orientación profesional se define en una perspectiva de educación permanente, de cambios rápidos de las estructuras sociales y de las necesidades de los pueblos, de evolución acelerada de las ciencias y de las técnicas, de desarrollo masivo de los medios de información y utilización eficaz de los recursos, la orientación consiste en poner al individuo en condiciones de comprender sus características personales y de basarse en ellas para elegir sus estudios y sus actividades profesionales en todas las ocasiones en

(12) Asociación Internacional de la Seguridad Social: *La promoción de los regímenes de protección contra el desempleo de medidas y disposiciones destinadas a prevenir o a eliminar el desempleo*, pp. 29, 41 y 48.

que se le ofrezcan varias posibilidades, con el deseo de contribuir al progreso de la sociedad y al desarrollo de su personalidad.

La Recomendación sobre la formación profesional número 117, de 1962 (UNESCO-OTI), se aplica a todas las formas de enseñanzas proporcionadas en las escuelas y demás establecimientos docentes, a fin de preparar para el ejercicio de una profesión en la industria, comercio o servicios afines.

A este respecto se advierte que el Fondo Social Europeo es *grosso modo*, una caja de intervención para las operaciones de formación profesional, esencialmente, y en beneficio del trabajador en paro.

El ministro de Trabajo de la República Federal Alemana aboga, ya en 1978, por una mejor calificación profesional de los parados, a través de la celebración de los correspondientes cursos formativos, toda vez que aproximadamente la mitad de los trabajadores en paro carece de formación profesional o la que posee es realmente insuficiente.

Nación en la que las oficinas de trabajo van a tener la posibilidad de obligar a los desempleados a que acepten trabajos menos apropiados o peor remunerados e incluso a que se les traslade a otra localidad. Claro que, en todo caso, la Administración tendrá en cuenta todas las circunstancias del caso: anterior actividad profesional, situación familiar, duración del paro y el desarrollo experimentado en el mercado del trabajo.

Alain Chevalier, actual autor francés, en su conocida obra *El balance social de la empresa*, página 174, razona del siguiente modo:

«La formación profesional es siempre, en el fondo, el problema del nivel de desarrollo de las relaciones sociales.

Cuando la formación se considera como un producto peligroso, que sólo se distribuye con precaución a gentes capaces de asumirlo, no se forma más que a los que tienen menos necesidad de ello, o bien se constituye en sistema de formación-recuperación, y esta misión únicamente puede ser cumplida con el máximo de garantías por especialistas en materia de formación.

Al contrario, cuando la formación se concibe como un elemento de liberación, de consideración real de la persona, se convierte en el soporte de un enriquecimiento extraordinario de las relaciones individuales. Y la empresa, lugar de encuentro de personas, lugar de acción, encuentra en forma natural su papel en este campo.»

De la doctrina y legislación hispanas procede formular algunas citas; previamente facilitemos algunas definiciones:

Para Jacob Minger la formación profesional es una inversión para adquirir cualificaciones o para mejorar la productividad del trabajador.

En el Diccionario Anaya de la Lengua figura esta definición de formación profesional: «Estudios que tienen por finalidad específica la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión elegida. Comprende tres grados, en los que se realizan los diversos estudios y prácticas profesionales. Deben acceder a la formación profesional los que, después de la enseñanza general básica, obtienen solamente certificado de escolaridad y no el de graduado escolar.»

Formación profesional se define como la preparación dirigida a adquirir los conocimientos indispensables para el ejercicio de profesión determinada.

Y se ha dicho que puede consistir:

- En la readaptación o el perfeccionamiento en la profesión o el oficio propio.
- En el aprendizaje de otro oficio o profesión.
- En la periodicidad de realización de cursos que mantengan la cualificación profesional.

Definición legal española de formación profesional:

«El conjunto de enseñanzas que tienen por finalidad específica la capacitación de los alumnos para el ejercicio de la profesión, además de proseguir su formación integral, favoreciendo, en todo momento, la continuidad de estudios dentro del sistema educativo.»

El artículo 40 de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, formula esta definición legal:

«La finalidad específica de la formación profesional es capacitar a los alumnos para el ejercicio de la profesión elegida, además de continuar su formación integral.»

Catedrático español (13) subraya que la formación y el perfeccionamiento profesionales, que las empresas han de procurar a

(13) MANUEL ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, p. 434.

su personal, tiene un valor, radicado en el mismo contrato de trabajo, en función de la categoría de aquél, y ya en pleno desarrollo de las relaciones. Dos manifestaciones encuadran aquí, y supone, en este sentido, el contrato de trabajo. Primero, el cumplimiento por el empresario del deber de «dar ocupación efectiva» al trabajador, cuando el no dársela perjudicase, considerablemente, su formación o perfeccionamiento profesional. Segundo, cumplir con la obligación estricta de proporcionar esa formación o perfeccionamiento en instituciones propias o no, pero con responsabilidad siempre a su cargo, dentro de los límites y para los supuestos y circunstancias que fijen la correspondiente Reglamentación de Trabajo o el Convenio Colectivo, si existe.

El referido publicista Alonso Olea entiende que formación profesional es la preparación de la persona para el ejercicio de una profesión.

Otro conocido catedrático (14) formula, al respecto, atinadas precisiones:

«En los países de la Europa occidental se distingue, normalmente, entre enseñanza o educación técnica, enseñanza o formación profesional y aprendizaje.

Enseñanza o educación técnica se refiere a la que comprendiendo materias generales y tecnológicas se realiza a tiempo pleno en los centros educativos.

Enseñanza profesional o formación profesional tiene unos contenidos bastante más prácticos y menos teóricos.

Aprendizaje alude a las enseñanzas que se realizan a tiempo compartido entre la empresa y el centro educativo, orientadas, generalmente, al adiestramiento para una profesión o a la cualificación de mano de obra no cualificada.

A su vez, la formación profesional tiene diversos grados:

Formación profesional de primer grado: Se instrumenta a partir de los conocimientos adquiridos por los alumnos en la educación general básica, con la generalización suficiente para asegurar la adquisición de conocimientos profesionales y la continuación de la formación integral de los alumnos. Su plan de estudios comprende dos años de duración y la mitad de su contenido está dedicado al área de conocimientos técnicos y prácticos. Estas enseñanzas son

(14) IÑIGO CAVERO LATAILLADE: *La formación profesional de los trabajadores en España y en la C.E.E.* pp. 6 y ss.

obligatorias para los alumnos que sigan las enseñanzas de Bachillerato, y su superación da derecho a la expedición del título de técnico auxiliar; como en estos estudios la promoción es automática, los que obtengan evaluación positiva conseguirán al término de los mismos un certificado de los estudios cursados.

Formación profesional de segundo grado: Se instrumenta a partir de los conocimientos propios del nivel de Bachillerato, ofreciendo los medios necesarios para la adquisición, por los alumnos, de técnicas de trabajo acordes con su edad y preparación y consolidando su formación profesional.»

Pedro Luis Gomis Díaz, también autor de *Manifiesto del federalismo ideológico*, en *La formación profesional de los trabajadores y la política social de la Comunidad Económica Europea*, página 28, comenta cómo el fenómeno del paro en la Comunidad aludida se agrava por la agudización de la concurrencia: Desaparición de empresas marginales, reestructuraciones, absorciones, funciones, etc. El empleo se ve rodeado así de una inseguridad hasta ahora desconocida y nos encontramos con que la formación profesional es factor importante que cada vez contribuirá más a la adecuación progresiva entre las exigencias de las nuevas ofertas y demandas de trabajo, jugando como garantía de la deseada estabilidad profesional.

En España, la formación profesional no ha tenido gran aceptación popular. Muestra de ello es que hasta la fecha ha venido siendo superior el número de plazas disponibles en los correspondientes establecimientos que el de alumnos aspirantes a ocuparlas.

Las principales funciones que realizan las Oficinas de Empleo del SEAF-PPO son:

- Coordinación de la oferta y demanda de puestos de trabajo, promoviendo la colocación de los trabajadores.
- Orientación sobre los cursos de preformación, formación, actualización y perfeccionamiento, directos y en colaboración con SEAF-PPO.
- Estudio del control estadístico de colocación y el de los movimientos migratorios laborales, orientando y asistiendo a los mismos.
- Información, trámite y control de las prestaciones por paro

de la Seguridad Social y orientación sobre otras complementarias.

- Registro de los contratos de trabajo y de los de formación en el trabajo o aprendizaje.
- Promoción de colocaciones especiales: para minusválidos, mayores de cuarenta años y retornados, haciéndose cargo de los registros de sus contratos de trabajo.

Hoy la formación profesional tiene una mayor amplitud de ramas y ha profundizado también en los aspectos de formación humana general. En España, si comparamos el número de estudiantes de formación profesional con el de universitarios, había, en realidad, uno de los primeros por cada tres de los segundos. El crecimiento normal de un país demanda relaciones inversas a las que se dan en nuestra nación. La mentalidad española respecto de los profesionales, la escasa consideración social hacia los oficios (15), no favorece la creación de la diversidad de especialidades que el desarrollo cada vez más irá reclamando. Se considera un poco humillante ir a un centro de formación profesional, aun cuando en el país existe gran demanda de estos titulados.

En suma, que podemos concretar los objetivos de la formación profesional de los adultos realizada en España del modo siguiente:

- Mayor nivel técnico en los centros.
- Aprovechamiento al máximo de las Universidades Laborales.
- Adecuación de los sistemas formativos a las necesidades del empleo.
- Especial atención a la formación de los dirigentes.
- Establecimiento de las debidas acciones concertadas con sector de las empresas.

(15) Desconsideración al trabajador manual que soporta, en España, muy larga trayectoria. Pedro Rodríguez Campomanes, conde de Campomanes, asturiano de Santa Eulalia de Sorriba, diplomático, sociólogo que trató el tema de la desamortización y de la Mesta, economista fundador de las Sociedades Económicas de Amigos del País, político-estadista, fiscal del Consejo de Castilla que promulga la expulsión de los jesuitas —recordemos que ya sostuvo que había que borrar de los oficios todo deshonor, que no había deshonra alguna con la aceptación de oficios manuales—. Dos siglos después vemos cómo, en cierto modo, el problema subsiste, aunque con las peculiaridades propias a tan distinta cronología.

Veamos la parte estadística referente a la problemática en España.

El Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO) realiza tarea de gran significado en la formación de adultos.

Los centros del PPO son de dos tipos:

Fijos: que hay que procurar instalar en zonas adecuadas, de progresión económica.

Móviles: constituidos por equipos de monitores que acuden a impartir cursos a los lugares donde les necesitan.

En el curso 1976-77:

Centros estatales: 598, con 153.140 alumnos.

Centros no estatales: 1.268, con 205.904 alumnos.

En España el número de centros y escuelas de formación profesional del Ejército (PPE) rebasa los 200.

En 1979 cursan, en nuestro país, formación profesional unos 400.000 alumnos. Menos que en la Universidad y aproximadamente el 50 por 100 del Bachillerato. Habrá que robustecer la formación profesional de segundo grado, equiparando a sus titulados, a efectos profesionales y valorativos, con los universitarios.

* * *

Tratemos de hacer, como síntesis, un sistema o repertorio del indicador del *full employment* o remedios en la lucha contra el paro. Aunque enunciemos ahora, alfabéticamente, 40 variables favorecedoras de la nueva política del *full employment*, realmente es el decálogo, que a estos indicadores sigue, el que principalmente contribuirá al logro propuesto.

Adaptación empresarial; alcoholismo y delincuencia; alimentación; capitalización efectiva; cédulas especiales de emisión; crédito mercantil; demanda total; democracia empresarial; dirección planificada empresarial; duración de la jornada de trabajo; educación e instrucción; escolaridad; estabilidad de empleo; Estado (acción); estructuras formativas; familia; formación profesional; gastos domésticos y de servicios; horas extraordinarias; inflación-deflación; inversiones; investigación; jubilación anticipada; mano de obra intensiva; «maulismo»; medios de pago; mercado de trabajo; agilización; minusválidos; moneda: política monetaria; municipalización del suelo; obras públicas; ocio: regulación; orientación vocacional;

pequeñas y medianas empresas; personales (fibra humana); plantillas de personal: flexibilidad; población activa: ajustada; poder de las cosas: propiedad; principio de subsidiariedad; reciclaje; reducciones al trabajo; ruralismo; salario; Seguridad Social; seguro de paro: idónea organización; solidaridad; subvenciones en políticas fiscal y laboral; tecnología; unidad de acción y coordinación de esfuerzos; viviendas: óptima política de construcción.

Los siguientes 10 indicadores, y por el orden que los consignamos, son, insistamos en ello, los que consideramos fundamentales en la política a seguir para el logro del idóneo replanteamiento teórico y doctrinal de la acepción *full employment*:

— Seguro de paro:

Es uno de los más eficaces, claros y caros medios para luchar contra las consecuencias del paro.

— Inversiones:

Incremento sustancial de las inversiones, resolverá las grandes aportaciones de la demografía en la oferta de la mano de obra, creando mayor número de puestos de trabajo o consiguiendo incremento de la demanda que remedie el paro. Las inversiones necesarias en pro del *full employment*, incluso las de procedencia extranjera, aunque sobre las foráneas se ejerzan las cautelas que demanda el principio de subsidiariedad. Las inversiones privadas, bien impulsadas y promovidas por los rectores de la política económica, sirven, sin duda alguna, para reactivar la economía y reducir el paro. Asimismo, el aumento de las inversiones públicas en industrias y servicios intensivos de mano de obra constituye un camino muy eficaz hacia el *full employment*. Por último, hay que fomentar las inversiones selectivas, altamente generadoras de puestos de trabajo: educación, de equipamiento, de infraestructura del medio rural, vivienda, etc.

— Lucha y equilibrio en el binomio inflación-deflación:

Bien sabido es que la inflación es factor que crea y promueve paro.

— Formación profesional:

Potenciación de las facetas de formación profesional para que las personas reciban, junto a la enseñanza teórica, la práctica necesaria; constituye elemento de liberación, base sólida para el desarrollo de las relaciones sociales, en la realización del principio de igualdad de oportunidades y en el avance hacia el *full employment*.

— Reducciones al trabajo:

La política que reduzca el trabajo de la población activa fomentará la realización de *full employment* y favorecerá muy positivamente al colectivo de la juventud.

— Jubilación anticipada:

Buena política en pro del *full employment*. Sin presionar excesivamente, se debe propiciar el adelantamiento de la edad de jubilación. Fomenta también especialmente el empleo de jóvenes.

— Horas extraordinarias:

El encarecimiento de las horas extraordinarias se erige en gran política de fomento del *ful employment*, aparte la justicia que representa evitar exceso de oportunidades a un colectivo cuando otro, de la propia comunidad, carece de las mismas. Esta es la razón de que en España las disposiciones de mayo de 1979 y agosto de 1981 graven especialmente las horas extraordinarias. Se tiene la esperanza de conseguir la creación de un nuevo puesto de trabajo por cada dos mil horas laborales ahorradas por año.

— Salario:

El salario mínimo interprofesional, todas las remuneraciones por cuenta ajena, si se congelaran, si no hubiere inflación, fomentaría en gran medida el *full employment*.

— Crédito mercantil:

Se estima que la idónea organización y reestructuración del crédito a favor de las empresas es arma de gran eficacia en la nueva acepción de *full employment*.

— Investigación:

Buen programa de investigaciones científicas y técnicas constituirá eficaz ayuda, aunque sea a largo plazo, para reducir el paro, en la consecución de la nueva política de *full employment*.

