

Recensiones

ALVARELLOS GALVE, Constantino: *Sistema institucional y normativo del empleo*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid, 1983; 629 págs.

El fin específico de esta obra y el método seguido para su elaboración aparecen explicados en el preámbulo: se pretende, en definitiva, aportar al acervo doctrinal español un esfuerzo personal de cooperación al estudio institucional y normativo de las materias del empleo y del desempleo.

Hay que entender que el esfuerzo de Constantino Alvarellos será muy favorablemente acogido por la doctrina española, y también debe reconocerse que su libro constituye una interesante contribución al estudio de tales materias, porque analiza y dilucida los componentes necesarios para la formación en España de un auténtico sistema institucional y normativo del empleo.

El autor, pese a su prevaleciente formación jurídica —como él mismo indica—, al encarar la cuestión del método más apropiado para la construcción del *Sistema...*, no rehúye afrontar el análisis de la política de empleo, y de la necesaria cobertura de la situación de desempleo, desde una perspectiva multidisciplinar que le permite con acierto «combinar aspectos económicos, sociológicos y propiamente jurídicos e introducir algunos capítulos que, lógicamente, no tienen una correspondencia legal ni reglamentaria, pero se han estimado absolutamente imprescindibles para la comprensión más amplia y global de los múltiples fenómenos que condicionan la ordenación de toda política de empleo».

Con esta orientación, y unos esquemas muy personales, la obra de Alvarellos alcanza un desarrollo equilibrado, dado que ha sabido conjugar adecuadamente el rigor científico insoslayable en cualquier tipo de investigación y el sentido práctico que debe guiar la búsqueda de soluciones a los problemas que en ella se enuncian y plantean.

En respuesta a ambas exigencias, a través de una exposición bien sistematizada, describe Alvarellos los fenómenos del empleo y del desempleo —cara y cruz de una realidad actual que acucia a los poderes públicos, a las fuerzas sociales y a la Administración— en orden a la adopción de un

sistema institucional y normativo que posibilite realizar «una política orientada al pleno empleo», como señala el artículo 40.1 de la Constitución española.

La extensión del libro avala la magnitud del esfuerzo realizado: en seguida se advierte que ninguno de sus numerosos apartados y subapartados es superfluo, y se tiene la certeza de que nada falta. Todo ello conduce a estimar que el *Sistema...* es obra acabada y completa, pues desde esa vertiente institucional y normativa da satisfacción a cuanto se quiera y deba conocer sobre el empleo y el desempleo.

* * *

Una introducción, «La política de empleo y su ordenación», que consta de 116 páginas, resulta proporcionada con el resto del libro y tiene la virtualidad de introducir al lector en el complejo y diversificado conjunto institucional y normativo del empleo, mediante cinco epígrafes que tratan de: I, los conceptos, principios, elementos y factores que concurren en la definición de la política de empleo; II, la política de empleo y el mercado de trabajo; III, los presupuestos de ordenación, instrumentos y fines de la política de empleo; IV, la evolución de la doctrina internacional en materia de política de empleo, y V, los aspectos generales de la evolución de la política de empleo en España.

Revisten gran interés los apartados referentes a la concepción de la política de empleo en la legislación española, que arranca de los preceptos más significativos de la Constitución y de la Ley Básica de Empleo (pág. 30), y al sentido general de la intervención pública en el mercado de trabajo, a la que Alvarellos atribuye un carácter subsidiario en el sistema de economía de mercado (pág. 52). Se incluye también un breve y completo estudio de la evolución de los principios sobre el empleo que han inspirado los acuerdos y resoluciones de algunas organizaciones internacionales (OIT, OCDE, CEE, AISS).

La introducción finaliza con un importante epígrafe, «La concertación social y la negociación interprofesional ante un nuevo marco de la política de empleo para los años ochenta», que dibuja el contenido y significado del Acuerdo Marco Interconfederal 1980 —como primer ensayo de la vía de la concertación social— y del Acuerdo Nacional de Empleo 1981 —como expresión de una estrategia global frente a la crisis—. Acerca de este último comenta Alvarellos que ha venido a constituir a lo largo de su vigencia un motivo de permanente confrontación entre las intenciones iniciales y la capacidad real de compromiso entre los firmantes del mismo, quedando media-

tizadas aquéllas y éstas, en ocasiones, por intencionalidades políticas que han desembocado en la pérdida de convicción sobre la necesidad y eficacia del acuerdo (pág. 116).

* * *

A esta introducción «mayor» o principal sucede una serie de introducciones «menores» o preliminares que acompañan a los diferentes títulos y epígrafes del libro, y revelan las conexiones de los asuntos objeto de estudio. Esto bien podría obedecer a la preocupación del autor por diseñar la estructura de un sistema institucional y normativo del empleo: Título I, «La política activa de empleo» (págs. 119 a 282); título II, «El desempleo y su protección» (págs. 285 a 516); título III, «Política de colocación y servicios de empleo» (págs. 519 a 594).

* * *

«Debe ponerse mayor énfasis en la generación de empleo que en la protección de desempleo» (pág. 123). Esta es la idea central del título I, «La política activa de empleo»: acciones de fomento del empleo y mercado de trabajo, promoción sectorial y territorial del empleo, programas de empleo de determinados colectivos de personas y trabajadores, incluida la contratación temporal.

El enfoque que se da a tales cuestiones es preferentemente jurídico, con abundantes y certeras exégesis de los preceptos del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley Básica de Empleo y del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, y demás normas reglamentarias y concordantes a las que, precisamente, se destina el sexto y último epígrafe de este título.

Cuando examina las principales tendencias de la política de empleo, Alvarellos alude al importante papel que las organizaciones empresariales y los sindicatos deben asumir y, en este orden de consideraciones, indica que «desde el plano institucional se observa un cambio de sentido en la estrategia de las organizaciones profesionales de trabajadores, que pasan a exigir una mayor consolidación institucional, y una presencia y participación más intensa y directa en la ordenación de las medidas de la política económica e industrial, y en la gestión del empleo» (pág. 125).

Tras exponer con detalle la situación y condiciones de empleo de los colectivos que integran el denominado «mercado de trabajo secundario» (jóvenes demandantes de primer empleo, mujeres, minusválidos, adultos, personas con responsabilidades familiares, emigrantes retornados), se refiere el autor a la elevación de los niveles de empleo: «Requerirá la adopción

de políticas diversificadas de creación de puestos de trabajo, paralelamente a una reactivación de los ritmos de producción obtenidos de la aplicación de medidas de política económica general, y de formación y de reconversión de la mano de obra» (pág. 173).

A continuación se concreta la tipología de las medidas de política activa de empleo (política regional, política de creación de puestos de trabajo en el sector privado, política de promoción del empleo de grupos específicos de trabajadores, políticas de utilización de mano de obra en el sector público y política de redistribución del trabajo), para enlazar con una consideración especial de las medidas que tienden a una mejor distribución del empleo (*work-sharing*), entre las que destaca el establecimiento de una limitación selectiva de la oferta de empleo (retraso de la incorporación de los jóvenes al trabajo prolongando las edades de escolaridad obligatoria, fijación de las edades de prejubilación (1), la reducción del trabajo, etc.

El epígrafe IV trata de las acciones de promoción sectorial y territorial del empleo y dedica un extenso comentario a los planes de reconversión industrial (Ley 21/1982, de 9 de junio). El epígrafe V contiene un importante apartado titulado «Nueva orientación del fomento del empleo y la contratación temporal en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Básica de Empleo» (págs. 219 a 242), materia que junto con las anteriormente señaladas son de máxima actualidad en los momentos presentes.

Ocupa un lugar destacado en el epígrafe VI el acuerdo suscrito entre el Instituto Nacional de Empleo y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, de fecha 3 de marzo de 1982 (que se aprueba y asume por Orden Ministerial de 2 de abril siguiente), con el fin de generalizar la celebración por las empresas de contratos de trabajo en prácticas y para la formación. Asimismo, se pasa revista a otras medidas de fomento del empleo: régimen de jubilaciones anticipadas recogido en convenios colectivos de trabajo (Real Decreto-Ley 14/1981, de 20 de agosto, y Real Decreto 2705/1981, de 19 de octubre), reducción de la jornada de trabajo y de las horas extraordinarias.

En cuanto se refiere al fenómeno del pluriempleo sostiene Alvarellos que su eliminación sólo podría alcanzarse con efecto amplio y definitivo si, previamente, se ponen en práctica medidas eficaces dirigidas a la mejora de las condiciones salariales y de vida de los trabajadores ocupados, y se procede

(1) En la nota 2 de la página 178 se critica, con razón, la práctica de la amortización de puestos de trabajo vacantes a consecuencia de procesos de jubilación; con relación a la disposición adicional quinta del Estatuto de los Trabajadores, que se menciona en dicha nota, se observa la falta de referencia a la sentencia de 2 de julio de 1981 del Tribunal Constitucional.

a modificar el actual sistema de cotización a la Seguridad Social, y si permanentemente se mantiene una conciencia solidaria sobre los efectos negativos de esta práctica para los trabajadores en general, y para los parados en particular, en épocas, como la actual, de grave crisis del empleo y de escasas posibilidades ocupacionales (pág. 281).

* * *

El título II del *Sistema...* es el más extenso (págs. 286 a 516) y está dedicado al desempleo y su protección.

Igual que el anterior, aparece escindido en epígrafes. Los dos primeros tienen un marcado carácter introductorio y los cinco restantes ofrecen una visión muy detallada y completa de la protección que brinda el sistema español de Seguridad Social en la situación de desempleo.

El contenido esencial de la materia está formado por los epígrafes III y IV, es decir, por el estudio del régimen jurídico vigente del «sistema» de prestaciones del seguro de desempleo, que engloba el análisis del campo de aplicación (Régimen General y Regímenes Especiales), de las clases de prestaciones (básicas y complementarias) y de las normas comunes. Los tres epígrafes siguientes tratan, respectivamente, de la gestión del desempleo, de la tramitación, pago y régimen financiero de las prestaciones, y de las obligaciones, infracciones y sanciones.

Incluye «el desempleo como fenómeno económico, social y jurídico» (epígrafe I) una lúcida valoración del «sistema español de desempleo»: considera el autor que dicho sistema se encuentra identificado con la técnica del seguro social obligatorio de base contributiva, lo que supone unas limitaciones reductivas del ámbito subjetivo de la cobertura —que genera unos elevados índices de desprotección— y de las prestaciones (pág. 300).

Pero también considera Alvarellos que, dada la forma en que se pronuncia nuestra Constitución (art. 41) podría interpretarse que lo que se ha querido es situar el sistema español de Seguridad Social, particularmente en materia de desempleo, en línea con las orientaciones vanguardistas (recogidas principalmente en el nuevo modelo europeo de Seguridad Social que se dibujan en el proyecto de Código de Lovaina) que prevén la concesión de prestaciones de base, completadas, en su caso, por seguros libres al modo de prestaciones complementarias (pág. 301).

La insistencia con que el autor utiliza la denominación de «sistema de prestaciones del seguro de desempleo» puede llevar al equívoco de suponer que existen en España «sistemas» de prestaciones dentro de cada «seguro obligatorio» cuando, en realidad, desde 1963 se ha operado el tránsito de

esta noción a un sistema de Seguridad Social basado en la conjunta consideración de las contingencias objeto de cobertura. Probablemente, con aquella denominación intenta Alvarellos poner de relieve la necesidad de conectar la protección contra el desempleo prevista en el sistema de la Seguridad Social con el resto de las medidas y acciones de todo tipo que permitan hablar, en su día, de un auténtico *Sistema institucional y normativo del empleo*.

El epígrafe II da cuenta de los antecedentes (Ley de 1961) y de los textos legales vigentes que regulan la protección del desempleo (Constitución, Ley General de Seguridad Social, Ley Básica de Empleo, etc.), y de los regímenes existentes en los países miembros de la CEE.

El análisis del régimen jurídico vigente —que se traduce en algo más que la mera exégesis de los preceptos de la Ley General de Seguridad Social— se realiza con arreglo a un esquema tradicional al que se añaden originales aportaciones (el sentido «horizontal» y «vertical» del campo de aplicación; pág. 333), y valoraciones muy personales que, aparte las estrictamente semánticas (así, se descubre que la terminología empleada por la legislación española en materia de prestaciones no se adapta a la del Convenio 44 de la OIT), desembocan en el núcleo fundamental de dicho régimen con el tratamiento exhaustivo de las prestaciones básicas y complementarias (páginas 374 a 434).

Las cuestiones centrales de la institución son objeto de un desarrollo amplísimo: noción de la situación legal de desempleo, duración y cuantía de las prestaciones, observándose, no obstante, la ausencia de referencias jurisprudenciales sobre estas materias. El estudio de las prestaciones complementarias ocupa un lugar aparte (subsidios de desempleo, acciones formativas, prestaciones médico-farmacéuticas, etc.; págs. 435 a 453).

Con un estilo claro y directo se analizan los caracteres y elementos de las prestaciones con los juicios y valoraciones del caso. En lo que atañe a la duración de las prestaciones, que quizás es uno de los aspectos más relevantes, se señala que «en su determinación se enfrentan dos concepciones: una, de fuerte inspiración social, reclama la duración máxima de las mismas —aunque se acepte la reducción de su cuantía, en su caso— y su generalización a la práctica totalidad de los trabajadores, en tanto se mantengan desempleados, y otra, con preponderante sentido económico y técnico, aboga por la fijación de topes a su duración e impone límites al ámbito de aplicación personal de la cobertura» (pág. 419).

En fin, los tres últimos epígrafes de este título tratan de las especialidades de la gestión, pago y régimen económico-financiero de las prestaciones, como ya se indicó.

* * *

A la política de colocación y servicios del empleo obedece el título III (páginas 519 a 594) del libro de Alvarellos.

La política de colocación es política activa de empleo. No en vano ya se dice en la página 125 que las medidas de política activa de empleo precisan disponer los instrumentos de política de colocación, que permitan restar rigidez e incrementar la transparencia de los mercados de trabajo; pero, en realidad, aquí se trata más bien de concebirla como «acción política-administrativa de *gestión* de mano de obra».

Un previo estudio de los principios y fines básicos que inspiran la política de colocación (igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, libertad de elección profesional y tutela de la promoción profesional de los trabajadores), fácilmente deducibles de los textos internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.), de la Constitución española (arts. 14 y 35.1), del Estatuto de los Trabajadores (arts. 4.2 y 17.1) y de la Ley Básica de Empleo (arts. 1.2-E, 39.e y 38) y de diversos Convenios y Recomendaciones de la OIT, sirve de embocadura al examen de la colocación de mano de obra como servicio nacional, público y gratuito para mostrar, seguidamente, la gestión institucional del empleo y de la colocación en España, con especial referencia a la organización y funciones del Instituto Nacional de Empleo.

El procedimiento —que no proceso— administrativo de colocación y mediación de los servicios de empleo es objeto del epígrafe III, con los apartados correspondientes a las obligaciones de empresarios y trabajadores, a la tutela antidiscriminatoria y a la libertad empresarial de contratación, si bien indica el autor que se viene detectando una participación relativamente mayor de las Oficinas de Empleo en los «procesos» de colocación, tanto por el incremento del número de trabajadores desempleados registrados como por el de las contrataciones controladas por aquéllas (pág. 557). Finaliza el epígrafe III con los desplazamientos territoriales de mano de obra y los «procesos» especiales de colocación (trabajadores del mar, portuarios, etc.).

El epígrafe IV se refiere a la promoción profesional y social de los trabajadores, y a la ordenación administrativa de estas materias. Por último, el epígrafe V estudia la política de emigración, que anota el siguiente juicio: «Por lo que respecta a la conexión emigración-empleo, la política de empleo ha de considerar y valorar tanto la magnitud y situación socio-laboral de la mano de obra que se ve impelida a someterse a un proceso de movilidad geográfica, con diagnóstico y tratamiento de sus causas y consecuencias para el equilibrio sectorial y territorial del empleo, como la problemática a la que se enfrenta el emigrante retornado en su intento de readaptación y reinser-

ción laboral; son, en realidad, dos momentos de un mismo proceso...» (página 584).

* * *

Completan la obra dos apéndices (I: La normativización de las decisiones y acuerdos de política de empleo. Desarrollo del Acuerdo Nacional de Empleo; II: En los umbrales de una nueva política de empleo. Previsiones de reforma normativa —del programa electoral del Partido Socialista Obrero Español—), un extenso repertorio bibliográfico y un índice sistemático.

* * *

El esfuerzo que ha supuesto la elaboración de este libro —contando con «tan ingente acopio de materiales» como señala el autor— y el logro pleno del objetivo propuesto son bien patentes en cada una de sus páginas que constituyen, sin duda, el fruto del trabajo y de la experiencia adquirida por Constantino Alvarelos a lo largo de tres años de intensa dedicación a las actividades propias de su condición de funcionario público, perteneciente al Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado, adscrito inicialmente a la Dirección General de Empleo en 1980, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

* * *

En suma, una obra muy interesante por cuanto ofrece y sugiere, que se une a la ya larga lista de prestigiosas firmas nacionales y extranjeras de la «Colección Estudios e Investigaciones» que publica el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, con una excelente y cuidada edición a cargo del Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

José Antonio Ucelay de Montero

BANCO DE BILBAO: *El campo: Navarra* (Bilbao, «BB», 1983); 138 págs.

La publicación, número 21 de esta serie del Banco de Bilbao, que la presente recensión comenta creemos es de gran interés, habida cuenta del atractivo que Navarra representa en el sector primario de la economía. Debemos destacar estos fundamentales puntos del volumen.

Navarra es extraordinariamente variada, gracias a su situación entre los

Pirineos y el Ebro, a espacios variados con aptitudes y vocaciones complementarias, entre la España húmeda y la España seca.

Ciertamente, la gran variedad de clima hace que la parte noroccidental goce de clima templado y lluvioso, debido a su cercanía al océano, mientras que el sur navarro es de tipo mediterráneo y matiz continental, caracterizado por condiciones más secas y contrastadas.

En dicha provincia se produce la existencia de marcada gradación, de norte a sur, reflejada en el pH, que oscila entre el 4-5 de la zona septentrional y el 8-9 de la ribera.

En la citada región, gracias a lo mucho que regulan los ríos y al aprovechamiento de la riqueza navarra, uno de los objetivos prioritarios es el óptimo de posibilidades hidráulicas.

Del total de superficie geográfica navarra, 1.042.100 hectáreas, la agricultura actual supone el 34,9 por 100, por lo que su producción es factor importante de su economía y columna vertebral el progreso técnico.

Se subraya la gran significación de elementos como los representados por vivienda, medios de comunicación, enseñanza, cultura, hombres, mujeres, niños y atención médica.

Eliminación de superficies no regables, definir las áreas regables con ciertas limitaciones y delimitar las superficies en riego en la actualidad.

Ante el excesivo parque de maquinaria en Navarra, se debe tender a la utilización compartida, para procurar que se convierta en empresario el labrador.

En la faceta de cereales, se conseguirá el debido asesoramiento técnico de los agricultores, se fomentarán visitas a los ensayos, evacuación de consultas y asistencia a cursillos y charlas.

La riqueza que genera la vid para la economía de la región que nos ocupa es de la mayor relevancia. Se cultiva en muy variadas comarcas, desde la latitud aproximada de Pamplona hasta la ribera del Ebro e incluso la cuenca del Alhama.

Respecto de la producción hortícola, se puntualiza que, tras de las producciones ganadera y cerealista, la producción hortícola navarra ocupa el tercer puesto, alcanzando el 18 por 100 de la producción final agraria de dicha provincia.

El sector de las frutas en Navarra también es importante, más por el volumen que por la calidad de sus productos, por lo que se da la debida importancia a este factor en el conjunto económico.

La ganadería indígena es abundante y variada, debido a la pluralidad de climatología, orografía, recursos alimenticios y demás elementos favorables a este fin.

Para concluir con esta breve reseña de contenidos, transcribimos, reflejado en millones de pesetas, avance de 1981, las siguientes cifras de macro-magnitudes agrarias: Producción total, 42.228; reemplazo, 4.751; producción final, 37.477; gastos fuera del sector, 16.516; valor añadido bruto a precios mercado, 20.961; subvenciones de explotaciones, 394; amortizaciones, 2.611, y renta agraria valor añadido neto, 18.543.

En suma, que encontramos digno de encomio este empeño de la entidad editora de estas publicaciones, al proporcionar, provincia por provincia, el estudio del sector agrario de la economía española, de tanta importancia para nuestro progreso nacional.

Claudina Prieto Yerro

COLINO, Xosé, y PÉREZ TOURIÑO, Emilio: *Economía campesina e capital: A evolución da agricultura galega: 1960-1980*. Ed. Galaxia, Vigo, 1983; 196 págs.

La publicación que vamos a comentar analiza el proceso de cambio de la agricultura gallega en las décadas sesenta a ochenta, facilitando diagnóstico de la situación presente, en el que se hacen las siguientes precisiones: el período 1929-1959 comprende dos largos subperíodos caracterizados por situaciones estacionarias que no provocan las grandes transformaciones sociales y de base económica, que en algunas épocas se dieron en determinadas áreas; en producción cárnica hay gran expansión; en maíz se da gran incremento en Galicia; el campesinado, con los nuevos piensos, aumenta la producción ganadera, pero está lejos de resultar satisfactoria la producción de vegetales.

Pero es lo cierto, continúan los autores, que la economía gallega se encuentra en auténtica situación de subdesarrollo, con predominio de la pequeña producción campesina, con arcaicas sociedades de economía natural o de autosuficiencia o de sibusuficiencia por decirlo con término de análogas raíces en sus componentes, observándose que cada unidad productiva constituye unidad de producción y consumo, en indisoluble patrimonio familiar; representa esto un largo camino a recorrer en la asimilación de lo actualmente vigente, la economía capitalista de separación del capital del trabajo, la disociación de la propiedad de la tierra de la de otros medios de producción, de la vida privada de la vida colectiva y de la propiedad del capital de la gerencia empresarial.

Así, los autores enuncian los grandes conflictos o tensiones sociales de

la historia reciente en el mundo agrario: las reacciones provocadas ante la expropiación forzosa de tierra, bien comunal o de propiedad privada para realizar obras hidráulicas, instalación de industrias, etc.; los problemas que surgieron con el rechazo del pago de cuotas de la Seguridad Social Agraria; también se producen tensiones, a veces no de fácil precisión, en los temas de mercados y de circulación, en la negociación de precios agrarios y en la política de importaciones y subvenciones, que los pequeños agricultores con frecuencia consideran discriminatoria.

En el volumen se destaca que en la región gallega se produce un alarmante grado de infrautilización de la superficie agrícola. Se facilita, en porcentajes de superficie y con referencia al año 1979, esta distribución: tierras de cultivo, 19,9; prados naturales, 7,0; pastizales, 5,7; monte maderero, 30,9; monte abierto, 7,2; monte leñoso, 27,4; terreno improductivo, 1,4, y otros aprovechamientos, 0,5.

Respecto del sector ganadero se precisa que de 1935 a 1960 no se dio gradual expansión, sino pérdida de la ganadería y de la producción cárnica hispana. Se atiende a la creciente demanda del mercado español haciendo importaciones elevadas de carne foránea, acudiendo al suministro exterior para cubrir las necesidades que desatiende el interior.

Colino y Pérez abordan el siempre actual e interesante problema de la reforma agraria, aduciendo estos claros y concisos postulados: la crisis económica, ante la perspectiva de nuestra aproximación al horizonte comunitario, así como en vistas de las graves secuelas de elevación de costos y energías, entienden que se hace aún más inaplazable la reforma estructural del sector que nos ocupa; por otro lado, tal reforma será ineludible que se realice en los próximos doce años, que es el lapso que estiman transcurrirá hasta que en realidad se produzca la plena integración de nuestra patria en la Europa verde de la Comunidad Económica Europea; por otra parte, alegan que no debe limitarse la acción a la conocida Reglamentación Estructural de la Producción Lechera, sino extenderse a otros muchos aspectos también importantes, como los de las materias demográficas en precisión de la medida de la población activa en el sector y aquellas que reordenen nuestra ganadería extensiva.

En suma, la publicación cuyo comentario concluimos, escrita en gallego, lengua vernácula de los autores, es una primera y excitante aproximación a serios estudios comparativos de los aspectos socioeconómicos del campo de la región.

Germán Prieto Escudero

FLECHOSO SIERRA, José Joaquín: *Estudio de la situación hospitalaria en España. Catálogo General Informatizado*. Editorial Garsi, S. A., Madrid, 1982; 288 págs.

El trabajo del autor —nos dice José Luis Sancho de León en el prólogo— supone una aportación importante, yo diría básica, para el conocimiento de la red hospitalaria española y es de suponer que constituye un inevitable punto de referencia para los estudios que sobre este tema, lógicamente, habrán de producirse en un futuro inmediato.

El texto se presenta dividido en ocho grandes capítulos, precedidos de una introducción, en la que se anticipa el doble objetivo perseguido; analizar el estado hospitalario nacional, según todos los datos recogidos hasta junio de 1982, y exponer, sin entrar en conclusiones concretas, cuál es la situación de la dotación de camas hospitalarias en función tanto de la población como de las características específicas de cada centro. Y, por último, se advierte igualmente que todo el libro está realizado con equipos informáticos.

En el capítulo primero, «Descripción general de la situación hospitalaria de España», se presenta una visión global a nivel nacional, dividida en aquellos conceptos que pueden tener mayor interés para situarnos sobre la actual realidad con la que nos encontramos.

El capítulo segundo, «Situación general sobre el número de camas», desglosa los hospitales en función del número de camas que posee cada uno, estableciendo una distribución en grandes intervalos que recogen al conjunto de los 1.119 hospitales.

En el capítulo tercero, «Descripción general de la clasificación por provincias», se recoge el detalle pormenorizado de los datos más significativos de cada provincia, incluidos en un resumen general que figura con anterioridad a la relación total de hospitales existentes en cada una de ellas.

El capítulo cuarto, «Comunidades Autónomas», incluye todas éstas, iniciando la descripción con un cuadro como resumen general de la misma y la relación de los hospitales ubicados en cada una de ellas. Se indica la superficie en kilómetros cuadrados y los habitantes según los datos de marzo de 1981.

En el capítulo quinto, «Descripción general de la clasificación por funciones», se basa en el Catálogo Nacional de Hospitales y en la calificación específica otorgada por él mismo: quirúrgicos, psiquiátricos, generales, de enfermedades del tórax, otros, infantiles y maternas.

El capítulo sexto, «Ambito territorial de las camas hospitalarias», se

basa en la división del citado Catálogo Nacional, diferenciando cinco grupos: nacionales, regionales, provinciales, locales y comarcales. Se destaca cómo el 86,47 por 100 de las camas de ámbito nacional corresponden a Madrid.

En el capítulo séptimo, «Clasificación de hospitales según su nivel», se sigue esta diferenciación en los tres niveles establecidos (A, B y C) en el repetido Catálogo Nacional, que escalona de mayor a menor importancia. Los del primer nivel se relacionan con sujeción a dos criterios: dependencia patrimonial y provincial, en tanto que los de los dos restantes sólo con arreglo al segundo criterio.

El capítulo octavo, «Descripción general de la clasificación por dependencia patrimonial», clasifica a todos los hospitales en función de su dependencia patrimonial, si bien la clasificación se distribuye en dos partes, en orden a las funciones específicas que realizan y a las provincias en que se encuentran ubicadas.

La primera estudia en detalle cada una de las dependencias y su desglose por funciones; en tanto que la segunda se distribuye por provincias, con el fin de conocer cuántas camas posee cada una de ellas a nivel provincial. Las entidades de las que dependen se clasifican en dieciséis grupos: INSALUD, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Diputaciones, Municipios, Extranjeros, Iglesia, Cruz Roja Española, Benéfico particular, Privados, AISN, Defensa, Instituto Social de la Marina, FASVA, Cabildos y Administración Central.

En conclusión, a lo largo del texto se proporciona una información esencial que permite conocer con bastante precisión la realidad presente, lo que determina que la obra reseñada sea texto de obligada consulta para cualquier estudio que se desee efectuar sobre el complejo mundo hospitalario español.

J. Carrasco Belinchón

HOLLAND, Walter W.; IPSEN, Johannes, y KOSTRZEWSKY, Jan: *Mediciones de los niveles de salud*, traducción de Nuria Nogareda. Salvat Editores, Barcelona, 1982; XVII + 416 págs.

Esta obra está destinada a proporcionar unas pautas a los profesionales de la salud que quieran realizar tales mediciones de los niveles de salud con el fin de asignar los recursos, planear y controlar los servicios sanitarios y afines, e introducir innovaciones para el desarrollo de estas prestaciones, así

como revisar los servicios y programas ya existentes —afirma en el prólogo L. A. Kaprio, director de la Oficina Regional de Europa de la OMS—. Los métodos indicados serán viables en la mayoría de los países, aunque se decantan hacia los países europeos y desarrollados, de donde provienen la mayoría de los ejemplos publicados. Sin embargo, los principios establecidos pueden adaptarse con facilidad a las necesidades de los países en vías de desarrollo, donde la OMS desea fomentar un enfoque más sistemático del desarrollo de la salud.

Así, pues —concluye— esta obra debería cubrir la información que necesitan muchos epidemiólogos, administradores de los servicios sanitarios y otros profesionales.

Debido a la finalidad de esta obra —advierte en el prefacio J. Kostrze Wski— incluye la incidencia y la prevalencia de síntomas y enfermedades específicas y la medición del estado físico y mental, así como las funciones sociales de los individuos y de los grupos de población y su comportamiento o actitudes hacia la salud y las actividades relacionadas con ella. Por otra parte, se tienen en cuenta los fenómenos demográficos y, por otra, la disponibilidad y utilización de los servicios sanitarios. Las variables que pueden medirse están agrupadas en los siguientes títulos: Medición de la salud precaria; medición de la necesidad y demanda de un servicio médico; medición del uso de los servicios sanitarios, y medición de la eficacia y eficiencia de los servicios y programas sanitarios. También se examina la relación que existe entre salud y servicios sociales.

El texto se presenta dividido en ocho capítulos, agrupados en dos partes; en treinta y tres ejemplos, incluidos en la tercera parte y una conclusión.

Las tres partes de esta obra —nos dice J. Ipsen— están dispuestas de manera que las mediciones de la salud adoptadas aparecen en una secuencia lógica.

La parte primera se ocupa de la estrategia general en la selección de indicadores eficaces y de determinar unos sistemas informativos; de la información combinada en la zona común entre servicios sociales y médicos y del uso de las mediciones en la planificación, asignación y control de las actividades sanitarias. Cada uno de estos capítulos contiene unos ejemplos ilustrativos de los asuntos discutidos.

En la parte segunda se elaboran con más precisión los principios elaborados en la anterior, los cuales están destinados a ilustrar, desde diversos puntos de vista, la naturaleza de la selección de las mediciones de los niveles de salud; aunque la naturaleza de los indicadores hallada puede ser similar, el proceso de selección y evaluación relativa de dichos indicadores será seguramente distinta en cada caso.

Así, merecen destacarse la necesidad de lograr una distribución equitativa de los servicios preventivos y curativos, así como el acceso a ellos y la necesidad de los servicios de salud, distinguiendo entre necesidad percibida, médicamente definida y determinada socialmente y las relaciones entre estos términos. La distribución de los recursos gubernamentales y de potencial humano desde diversos niveles administrativos. El enfoque organizativo o jerárquico de los indicadores está estrechamente relacionado con la estrategia de planificación de la salud: las prioridades al tomar decisiones deben basarse en índices informativos de la salud y de los recursos sanitarios para poder determinar eficazmente la forma de empezar por el principio.

En la jerarquía de la organización se intenta proporcionar una estructura general que permita relacionar las mediciones de la salud con las necesidades de quienes toman las decisiones a niveles característicos de autoridad dentro del sistema sanitario. Estos niveles se consideran de una gama muy amplia, desde el individuo y la familia a las actividades internacionales, y pasan por varias comunidades de tamaño cada vez mayor.

A continuación, se presentan unas consideraciones generales relativas a los servicios, y se propugna considerar a éstos como parte del planeamiento general de los sistemas sanitarios. Se seleccionan servicios orientados a problemas concretos (accidentes, alcoholismo y cuidados a la madre y el niño) como ejemplos de circunstancias en las que es necesario definir mediciones específicas de enfermedad y lesión. Ejemplos que no pretenden cubrir todas las zonas de interés, pero que pueden ser suficientes para ilustrar los pasos más importantes que hay que tomar hacia las mediciones en el contexto de unos programas específicos y su adecuada evaluación relativa.

Finalmente, se enfoca el tema de las mediciones desde el punto de vista de la historia natural de la enfermedad. Aunque cada entidad patológica sigue su curso natural, los principios epidemiológicos generales y la práctica permiten una subdivisión lógica en cura, cuidados y prevención de la enfermedad, con distintas características de las mediciones de la salud en cada caso.

La parte tercera comprende ejemplos detallados de las soluciones a problemas reales que han tenido éxito o que sirven para ilustrar errores o problemas confusos, al intentar formular medidas consistentes del nivel de salud.

Los treinta y tres ejemplos que se comprenden son los siguientes: evaluación del período de permanencia hospitalaria y posquirúrgica; cambios en la respuesta a los síntomas de enfermedad en Suecia y en Estados Unidos; concepto de salud en los servicios odontológicos comunitarios; indicador general del estado de salud en municipios y distritos de Portugal con fines de planificación sanitaria; hepatitis vírica; registros sobre cáncer en el estudio

del cáncer de mama y pulmón; evaluación de una terapéutica social para el alcoholismo crónico; definición de la zona atendida por un hospital como denominador de los indicadores de morbilidad derivados de datos hospitalarios en países desarrollados; uso de pruebas controladas para medir sistemas de asistencia sanitaria: estudio masivo multifásico complementario del Servicio Nacional de Salud británico; medidas representativas necesarias para distribuir los recursos sanitarios en Inglaterra; variaciones en la permanencia hospitalaria y baja laboral transitoria debido a herniorrafia inguinal; supervisión del aborto y política de liberalización; mediciones evolutivas para un programa nacional antituberculoso: estudio clínico en Finlandia; determinación de la salud mental de una población estudiantil; prevención del bocio y del cretinismo endémico; demografía de la tercera edad en Australia occidental en relación con el desarrollo de los servicios sanitarios; influencia del tabaco y de la ocupación en la historia natural de la bronquitis crónica; enfoque de la evaluación de la asistencia a largo plazo; método para valorar la necesidad de asistencia médica; espectro de la salud de la población de Varsovia; visitas médicas y morbilidad en Polonia, junio 1967-junio 1968; registros comunitarios sobre el infarto de miocardio; determinación del estado funcional en la evaluación de un programa y un modelo para la asignación de recursos; prevención de accidentes infantiles; desarrollo físico de los niños en Szczecin, Polonia; encuestas nacionales sobre la salud y la Seguridad Social en Finlandia; medición del estado de salud en miembros de una población rural expuestos laboralmente al ruido y vibraciones; supervisión del crecimiento como medida de la salud de una comunidad; cólera; accidentes; retraso mental profundo; epidemiología de la asistencia médica a pacientes con apoplejía, y asignación de recursos: equilibrio entre necesidades, recursos y uso.

Por último, en la conclusión se efectúa una síntesis de las principales ideas expuestas.

En definitiva, creemos que en la breve reseña queda puesto de manifiesto el interés de esta obra, en cuanto no sólo traza una serie de orientaciones, sino que, además, se complementan con los diversos ejemplos prácticos que se ofrecen.

J. Carrasco Belinchón

MOCHÓN MORCILLO, FRANCISCO: *Inflación y paro*. Pirámide, Madrid, 1983; 136 págs.

En el libro que vamos a comentar en la presente recensión, título inserto en la prestigiosa serie de economía científica denominada «Escuela de Salamanca», dirigida por Andrés S. Suárez Suárez, ante las nuevas evidencias de interrelación inflación y paro, es lógico que su autor se decida por un analítico conjunto de los problemas derivados de esos dos fenómenos, incardinados en la curva de Phillips, puesto que dichos problemas, inflación y paro, hoy se mueven en el mismo sentido, sin duda alguna.

El eclecticismo de Mochón conduce a su tesis de suponer que los factores determinantes de la inflación y el paro son diversos y por ello la postura más adecuada no es la de búsqueda del culpable, sino delimitar las parcelas del complejo proceso de causación. No hay soluciones fáciles, sino que habrá que acudir a planteamientos complejos en los que todos tenemos que asumir una parte de responsabilidad. Las autoridades, adoptando medidas que muchas veces no serán populares, y los agentes económicos aceptando su papel, en economía de mercado, sin artificiales vías de exenciones, subvenciones o protecciones, sino que su función en el mercado se determinará por el lógico y libre juego de la ley de la oferta y la demanda.

Una de las consecuencias más claras del proceso inflacionario es la inducción al público para que varíe la composición de su patrimonio. En el volumen que se critica se advierte que si se esperan fuertes tensiones inflacionistas, aumentará la demanda de activos inmunes a la inflación, mientras decaerá la demanda de los que se ven negativamente afectados. Por ejemplo, bonos y títulos de renta fija, o también la fuga de los efectos financieros hacia los activos físicos, casas, fincas rústicas, metales preciosos, que suelen mantener su valor, al propio tiempo que hacen que de tales activos aumente la demanda.

Varias son las opciones para la medición del paro. En lo que se refiere a la economía española, Mochón se inclina más que por el sistema del paro registrado del Ministerio de Trabajo, por la fórmula de las encuestas de población activa (EPA), de publicación trimestral del INE. Sobre términos y técnicas se recuerda, entre otras divisiones, las de personas activas, inactivas o como población contada aparte (servicio militar). Retirados o jubilados, escolares y estudiantes, labores domésticas sin fin de lucro, ayudas familiares condicionadas en su duración, rentistas, pensionistas; activos ocasionales o marginales, activos en sentido estricto y parados.

En la publicación se manifiesta que la tasa natural se deduce que lleva

a una política expansiva que pretende reducir la tasa de paro por debajo de la tasa natural, pero que sólo puede conseguir su objetivo a costa de una inflación creciente con desequilibrios continuos. También advierte cómo el retraso en la correcta percepción de la evolución real de la tasa de inflación era lo que permitía el éxito temporal de las políticas expansivas de demanda en su lucha contra el desempleo.

El autor se considera partidario del eclecticismo de A. Okun, equidistante de la reacción de la demanda y de la recomendación de la oferta: señala que el problema no radica tanto en las expectativas como en los compromisos entre los agentes económicos contratantes, relativos a precios y salarios que los hacen inflexibles. Ni es previsible que las empresas bajen sus precios por reducción de costos, ni que reduzcan los salarios cuando se mantiene estable el coste de vida, sin inflaciones.

Excelente obra ésta que trata de materia tan interesante como poco estudiada, según creemos, por la doctrina española, referente al análisis de la interrelación de los fenómenos del paro y de la inflación.

Claudina Prieto Yerro

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: VII Programa General de Trabajo para el período 1984-1989. OMS, Ginebra, 1982; 169 págs.

Se trata del Programa aprobado en la XXXV Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 1982.

El texto comprende diez capítulos, complementados con un anexo que incluye la lista ordenada de los programas para el período del citado *Programa General de Trabajo*, y un índice alfabético de las materias a que se refiere.

En el capítulo primero, Introducción, se declara que el Programa comprende las cuestiones prioritarias para la acción de la OMS, y en él se fijan las líneas generales para esta acción no sólo en el sector de la salud, sino también en otros sectores afines, en la medida en que la OMS puede influir en ellos, con el fin de fomentar, coordinar y apoyar los esfuerzos desplegados por los países del mundo, individual y colectivamente, con el fin de alcanzar la meta de la salud para todos. Su objeto es ayudar a los países, individual y colectivamente, a perfeccionar y aplicar sus estrategias de salud para todos y a evaluar los progresos conseguidos en el logro de esta meta. Con este fin se han fijado objetivos y metas para cada una de las cuestiones

incluidas en el Programa. Se atribuye especial importancia a la ayuda a los países en desarrollo, sin que por ello se dejen de tener plenamente en cuenta las necesidades de los países desarrollados.

En el capítulo segundo, Examen de los progresos realizados en la ejecución del VI Programa General de Trabajo, se efectúa una evaluación global de la forma en que se está ejecutando el mismo y de la medida en que se aplica.

En el capítulo tercero, Resumen de la estrategia mundial de salud para todos, se manifiesta que el propósito fundamental de ésta, es el establecimiento de la infraestructura del sistema de salud, partiendo de la atención primaria de salud, para la ejecución de programas nacionales que alcancen el conjunto de la población. Estos programas incluyen medidas para la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación.

En el capítulo cuarto, Cometido, funciones, procesos y estructuras de la OMS, se advierte que, para generar y utilizar los recursos necesarios, la OMS se encargará de la movilización internacional de las personas y los grupos que pueden prestar apoyo a la estrategia y facilitará la transferencia internacional coordinada de recursos en apoyo de las estrategias de los países en desarrollo.

En el capítulo quinto, Estructura del Programa General, se afirma que en éste destacarán dos procedimientos generales: la coordinación y la cooperación técnica. Estos dos procedimientos, que constituyen la esencia inseparable de la función constitucional de la OMS en los asuntos de sanidad internacional, no deben considerarse en ningún caso separadamente. Por el contrario, su apoyo mutuo formará parte de todos los programas.

En el capítulo sexto, Líneas de fuerza del Programa y determinación del orden de prioridades, se advierte que éste tiene por objeto fomentar la acción nacional e internacional de manera que en 1984 todos los Estados miembros hayan establecido estrategias nacionales de salud para todos, en 1985 hayan establecido planes de acción para aplicar las estrategias, en 1986 esos planes de acción sean plenamente operativos y en 1989 estén en una etapa avanzada de ejecución.

En el capítulo séptimo, Bosquejo del Programa de conformidad con la clasificación de los programas, se analizan, en primer término, la dirección, coordinación y gestión; en segundo lugar, la infraestructura de los sistemas de salud; en tercer lugar, la ciencia y tecnología de la salud, y, finalmente, el apoyo al programa: apoyo de información sanitaria y servicios de apoyo.

En el capítulo octavo, Ejecución del Programa, se manifiesta que se establecerán programas a plazo medio simultáneamente para todos los progra-

mas, con el fin de asegurar la vinculación adecuada. Estos programas a plazo medio servirán luego de base para establecer los presupuestos bienales por programas, que se pondrán en práctica en estrecha colaboración con los Estados miembros en los distintos planos, nacional, regional y mundial.

En el capítulo noveno, «Vigilancia y evaluación, se afirma que la Organización vigilará sistemáticamente los progresos que se hagan en la aplicación de las medidas incluidas en el VII Programa; y evaluará, además, la eficiencia con que esas medidas se apliquen y su eficacia en cuanto al mejoramiento de la salud mundial y su influencia en el desarrollo socioeconómico.

Y en el capítulo décimo, Conclusión, se advierte que la eficacia de todo programa de trabajo depende de la medida en que lo apliquen los Estados miembros. Y, por otro lado, se afirma que el logro de las metas de aquél representará para el mundo un gran paso adelante hacia la consecución de esa meta mundial. A pesar de la ingente tarea que debe realizarse, cuando unas metas idealistas se persiguen sistemáticamente con un criterio pragmático, hay buenas razones para sentirse optimista acerca del éxito.

En definitiva, nos encontramos ante una publicación de un alto interés práctico, no sólo por la información que proporciona, sino también, y sobre todo, por el esquema operativo que brinda, en el que se encuentran esbozadas y delineadas múltiples actividades a desarrollar, en orden a la calidad de vida, propósito máximo que deben perseguir los responsables de la salud nacional.

J. Carrasco Belinchón

RUIZ BRAVO, Gumersindo: *Igualdad humana y realidad económica*. Ed. Pirámide, 1982; 174 págs.

Es curioso que la publicación que vamos a comentar apele al sociólogo, economista y politólogo austriaco, nacionalizado norteamericano, Joseph-Alois Schumpeter, y, rememorando su célebre teoría relativa a que no hay relación entre la importancia de un hecho para el bienestar de la humanidad y su entidad dentro del ámbito explicativo de la teoría económica. Se piensa si, en cierto modo, no habrá, por el contrario, muy rigurosas conexiones entre los intereses de estudios de la economía y los que buscan las comunidades del bienestar.

Creemos que un tema destacado, en los parámetros mentales de Gumersindo Ruiz Bravo, es el desarrollo de la problemática del significado de la medición de la inteligencia, desde el ángulo o visión económicos. El autor

considera que no se plantea más que en términos de cualidades para adquirir una renta en los mercados de trabajo: varios indicadores o medidores de aptitudes se estiman precisos, tales como las características numéricas, lingüísticas, verbales, espaciales, razonamiento y memoria mecanizada.

Ruiz Bravo trata, asimismo, con bastante detenimiento, los problemas que se relacionan con la distribución de la renta y el reparto de la riqueza. El autor pone especial énfasis en el análisis de la precaria información al respecto existente, tanto en el extranjero como en España. Hasta ahora la investigación macroeconómica se ha centrado casi exclusivamente en flujos de renta.

Se facilitan en el libro que criticamos, en relación con dicho tema, algunos datos tomados de la OCDE: El Reino Unido, con un índice de Gini muy bajo (0,344) de concentración de renta, hace meditar al autor en la conveniencia de que en España poseyéramos datos similares para calibrar nuestra situación en la materia.

Obvio es que no siempre se contempla una misma concepción de pobreza. Así ocurre en el volumen, que se observan dos: absoluta, referida a los grupos más bajos de renta; relativa, considerada comparativamente, y que es pobreza que atañe a quienes no alcanzan la renta media de la zona. El autor se ocupa, especialmente, de la identificación y del perfil del fenómeno pobreza, cuyo análisis realiza, en base, fundamentalmente, de los libros *Análisis económico de la pobreza*, de D. Jackson, y *La calidad de la vida en España*, de J. García-Durán y P. Puig. Al propio tiempo que se estudia el proceso dinámico de la pobreza, se formulan estas definiciones del fenómeno pobreza: por definición de un presupuesto mínimo; como un porcentaje de la renta media.

En el libro se hace breve mención de la sociología de la pobreza, contemplado el fenómeno bajo la vertiente de la economía socialista. Sabido es que hay diferencias en el enfoque de pobreza en una economía socialista o capitalista. Así, en la URSS, en 1967-68, entre el 35-40 por 100 de la población vivía por debajo del nivel oficial de pobreza, limitado en 50 rublos. Con la indicación de que más del 50 por 100 de esos pobres no eran del sector agrícola, por lo que la panacea del grave mal no podía ser la mera elevación de salarios, sino algo mucho más complejo.

En las áreas actuales, interesantes, que le son propias, modestamente estimamos que el libro, cuyo comentario concluimos, representa una muy apreciable aportación a la bibliografía de lengua española.

Claudina Prieto Yerro

