

PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA

Los resultados de las medidas o programas establecidos en España durante los últimos años, tendentes a fomentar la creación de empleos, son objeto de análisis en este artículo de **Jesús Barroso Barrero**. En él se enumeran dichas acciones y se enjuician sus resultados, teniendo en cuenta que hasta ahora se trata de medidas con carácter selectivo, que pretenden influir directamente en la creación de empleos y en el funcionamiento del mercado de trabajo.

I. INTRODUCCION

LOS países occidentales, y entre ellos España, se encuentran inmersos en una crisis económica de larga duración. Esta situación ha provocado grandes desajustes en estas economías, si bien cada país está sufriendo el impacto de la crisis de forma diferente. Entre los problemas que, en mayor o menor medida, resultan comunes a todos ellos destaca, por su gravedad y sus negativas perspectivas de futuro, el endurecimiento del mercado de trabajo, que origina importantes desajustes entre la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo. El desempleo, con sus connotaciones económicas y sociales, se ha convertido en el primer problema de las economías industrializadas. Muestra de ello es el hecho de que el conjunto de países miembros de la Comunidad Económica Europea tiene, en abril de 1981, 8.399.000 desempleados, lo que significa una tasa de desempleo del 7,4 por 100 de la población activa.

Ante la situación expuesta, los países industrializados han seguido una política de empleo que engloba un número muy

amplio de medidas. Han desarrollado, por una parte, medidas de carácter macro o micro-económico tendentes directamente a estimular la demanda agregada, a veces a nivel sectorial, e indirectamente el nivel de empleo, y, por otra, aquellas que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo y al de los colectivos que lo integran.

Todos estos países han establecido, con carácter general o, según los casos, selectivo, acciones encaminadas a influir directamente sobre las estructuras del empleo y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. (Véase Recuadro.)

Aunque este tipo de actuaciones por sí mismas no buscan solucionar el problema del desempleo, sí pretenden reducir las rigideces estructurales del mercado de trabajo para conseguir una eficaz asignación del factor trabajo.

En España, el paulatino aumento del desempleo, el más elevado y duradero de nuestra historia económica, es consecuencia del freno a la creación de nuevos puestos de trabajo y de la amortización de parte de los ya existentes.

Los objetivos básicos de la política económica española, llevada a cabo en los últimos años, han buscado reducir las tensiones inflacionistas con la finalidad de mejorar las expectativas empresariales y elevar la competitividad exterior de nuestra economía, subordinando a estos fines la lucha contra el desempleo y la política de empleo en su conjunto.

En nuestro país, y dentro de las medidas llevadas a cabo en los últimos años, tendentes a influir en el funcionamiento del mercado de trabajo, podemos distinguir las destinadas a modificar el marco legislativo laboral y las que pretenden mejorar la transparencia del mercado de trabajo.

Las normas españolas referentes a la contratación laboral sufrieron modificaciones sustanciales con la aprobación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, Estatuto de los Trabajadores. Entre las más importantes modificaciones aparece la introducción de los contratos de trabajo temporal y los de a tiempo parcial, así como los de trabajo en prácticas, para la formación y a domicilio, que pueden contribuir a dotar de mayor transparencia y fluidez al mercado de trabajo español.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, estas formas de contrato de trabajo acaban de ser desarrolladas reglamentariamente por Real Decreto 1.361/1981, de 3 de julio, lo que nos impide conocer en qué medida serán utilizadas por las empresas españolas estas nuevas posibilidades de contratación, si bien todo parece indicar que el peso del personal con contrato indefinido, sobre

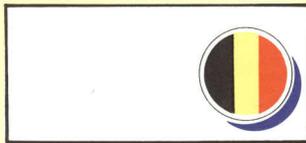
PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO EN EUROPA



ALEMANIA

Programa especial para regiones con paro abundante:

- Mejora de la cualificación profesional en empresas sometidas a reestructuración.
- Facilidades para el reemplazo de trabajadores sin cualificación o en paro prolongado.
- Facilidades para el acceso al mercado de trabajo a tiempo parcial.



BELGICA

«Plan (Spitaels) de Reabsorción del Paro» (comienzo, 1 de enero de 1978).
Medidas: Veinticuatro mil empleos temporales de utilidad colectiva; ocupación de parados por los poderes públicos; *stages* para jóvenes; prejubilación con reemplazo por trabajadores jóvenes; medidas de humanización del trabajo y revalorización del trabajo manual.

1977-1978: Exoneración de cotizaciones a la Seguridad Social durante dos trimestres consecutivos por cada empleo para desempleados inscritos en las oficinas del ONEM.

Programa gubernamental (1979):

- Aumentos progresivos de personal para empresas de más de 100 trabajadores (1 por 100 en 1979, 2 por 100 en 1980 y 3 por 100 en 1981), con Seguridad Social a cargo del Estado.
- Reducción del 15 por 100 en la contribución patronal a la Seguridad Social.



FRANCIA

El «Primer Pacto para el Empleo» (julio 1977-julio 1978) ya preveía diversas medidas de apoyo al empleo juvenil. El Segundo Pacto también se abría a ciertas categorías de mujeres. El Tercer Pacto para el Empleo (puesto en marcha en julio de 1979) amplía las acciones anteriores:

- Desgravación del 50 por 100 en las cotizaciones sociales patronales durante un año, por toda contratación suplementaria de una duración de seis meses como mínimo, para jóvenes menores de 26 años y ciertas categorías de mujeres.
- Contratos empleo/formación, de un año como mínimo.
- *Stages* de prácticas en empresas. Los beneficiarios perciben una remuneración igual al 90 por 100 del SMIC (70 por 100 de la remuneración a cargo del Estado).

- *Stages* de formación. Los *stagières* no tienen contrato de trabajo y perciben la remuneración del Estado.
- Aprendizaje artesanal y en la industria, desgravación total de las cotizaciones sociales a cargo del empresario.

Además, el Tercer Pacto incluye otros dos tipos de medidas:

- Se prima con 8.000 francos la contratación de trabajadores mayores de 45 años con más de un año en paro.
- Prima para el empleo de un primer asalariado en el artesanado y ayuda financiera suplementaria en los contratos de empleo-formación.



ITALIA

Sistema de medidas, para el empleo de los jóvenes, caracterizado por:

- Contrato de dedicación parcial con duración limitada.
- Prácticas en empresas sin contrato de trabajo.
- Contratos de empleo-formación para jóvenes en proyectos o actividades socialmente útiles.
- Subvención a las empresas que empleen a jóvenes con contrato de capacitación.



REINO UNIDO

Subsidio de empleo temporal: subvención de 20 libras por semana durante un año (prorrogable por seis meses con la mitad de la subvención) para empresas con dificultades por cada trabajador que no despida. Finalizado en mayo de 1979.

«Programa de compensación por reducción temporal de empleo». Asiste las reducciones de trabajo para evitar despidos. Los empleadores reciben un 75 por 100 de los salarios normales más la S. S. para los días sin trabajo, por un máximo de seis meses (1979, con vigencia por dos años).

Subvención por cada nuevo puesto en empresas con menos de 50 trabajadores.

Youth Opportunities Programme. Prevé oportunidades de formación y experiencia laboral para todos los jóvenes de 16 a 18 años que lo deseen.

«Programa Especial de Empleo Temporal». Promueve la creación neta de empleos temporales en trabajos que benefician a la comunidad, abiertos a todo desempleado de 19 a 24 años con seis meses de paro.

Fuente: «Medidas de Fomento al Empleo en Europa Occidental». Elaborado por el Gabinete de Planificación del INEM. *Revista de Trabajo* núms. 57 y 58. Primer y segundo trimestre de 1980.

el total, tenderá a reducirse en el futuro.

Otro cambio importante en la normativa laboral española supone la aprobación de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, que aborda la política y, al mismo tiempo, la cobertura del desempleo mediante diferentes sistemas de protección.

La Ley define a la política de empleo como «el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo». El título 1 de la Ley, relativo al fomento del empleo, descansa sobre dos bases fundamentales: en primer lugar, sobre la definición de la política de fomento del empleo, identificada con la búsqueda de la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles; y, en segundo lugar, sobre el establecimiento de medidas tendentes a establecer programas que faciliten y estimulen la contratación laboral.

La Ley señala, igualmente, que el órgano gestor de la política de empleo es el Instituto Nacional de Empleo (INEM), cuya creación por Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, se enmarca entre las medidas tendentes a eliminar trabas a la movilidad de la mano de obra, ya que se le encomendó promover la transparencia y fluidez del mercado de trabajo, a través, tanto de la colocación y orientación, como de la formación profesional, así como de la gestión de las prestaciones por desempleo y, en ge-

neral, cualquier acción conducente a una política activa orientada al pleno empleo.

No vamos a hacer referencia aquí a las medidas encaminadas a impulsar, de algún modo, la demanda agregada, en su vertiente pública o privada, sino a analizar los resultados de algunos programas que, siguiendo la práctica iniciada en los últimos años por países occidentales con altas tasas de desempleo, se han puesto en marcha en España para fomentar el empleo de colectivos con especiales problemas de inserción en el mercado de trabajo, o localizados en determinados sectores o zonas geográficas. Estos programas van a ir experimentando cambios paulatinos en su alcance y contenido. Los últimos importantes son consecuencia de la firma del Acuerdo Nacional sobre Empleo.

II. PROGRAMAS

Las medidas de fomento del empleo orientadas a bonificar la contratación temporal de trabajadores, tienen su origen en España en las medidas de política de empleo, que, con el objetivo de reducir el nivel de paro, contenían los acuerdos económicos suscritos entre el Gobierno y los partidos políticos parlamentarios que fueron firmados en el Palacio de la Moncloa el día 25 de octubre de 1977.

Entre el conjunto de medidas de empleo instrumentadas en los Pactos de la Moncloa, se incluían ventajas para las empresas que contratasen temporalmente trabajadores perceptores del subsidio de desempleo y trabajadores jóvenes.

El Real Decreto 3.280/1977, de 9 de diciembre, que desarrollaba el Real Decreto-ley 43/1977, de 25 de noviembre, establecía bonificación del 50 por 100 en las cuotas empresariales a la Seguridad Social a las empresas que contratasen temporalmente, por un período comprendido entre sesenta días y dos años, a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo. La bonificación no se extendía a la totalidad del período contratado, sino a una parte creciente en función de su duración.

El Real Decreto 3.281/1977, de 16 de diciembre, que desarrollaba la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 43/1977, de 25 de noviembre, sobre política salarial y empleo, bonificaba en un 50 por 100 de la cuota empresarial de la Seguridad Social la contratación temporal de jóvenes, por un período comprendido entre seis meses y dos años. La bonificación, al igual que en el Decreto de fomento del empleo de perceptores del subsidio de desempleo, no se extendía a la totalidad del período contratado, sino a una parte creciente en función de su duración.

Los resultados obtenidos por este programa de fomento del empleo juvenil fueron prácticamente nulos y motivaron su modificación por Real Decreto 883/1978, de 2 de mayo. El nuevo Real Decreto anulaba las limitaciones sectoriales y geográficas contenidas en el Real Decreto anterior, aumentaba al 75 por 100 la bonificación en la cuota de la Seguridad Social, a la vez que ampliaba a la totalidad de la duración del contrato temporal el período en el que se efectuaba dicha bonificación y, finalmente, establecía que la

edad de los posibles trabajadores beneficiados sería la comprendida entre 16 y 26 años.

Paralelamente a los anteriores programas, pero esta vez dentro del paquete de medidas urgentes de reforma fiscal, el artículo 25 de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, desarrollada por Orden de 14 de enero de 1978, creaba la figura jurídica del fomento fiscal al empleo, mediante la cual se trataba de estimular la creación de nuevos puestos de trabajo.

El programa proponía dos modalidades de desgravación fiscal a las empresas para el fomento de las contrataciones. Estas modalidades se referían a la deducción en la cuota impositiva del Impuesto sobre Sociedades o, en su caso, en la de los impuestos Industrial o Contribución Rústica y Pecuaria y a la reducción en la base imponible de estas empresas en el Impuesto sobre Sociedades o en el Impuesto Industrial.

En 1979 se prorrogó, por Real Decreto-ley 49/1978, de 26 de diciembre, la vigencia de los programas de promoción del empleo de jóvenes y subsidiados, introduciendo determinados cambios en relación a la normativa anterior, por virtud de los Reales Decretos 41/1979, relativo a la promoción del empleo juvenil, y 42/1979, de 5 de enero, sobre contratación de trabajadores perceptores del subsidio de desempleo. Las modificaciones que la nueva regulación jurídica introducía en estos programas se recogen en el esquema «Características generales de los programas de fomento del empleo».

Pero, durante el año 1979, la política de estímulos a la creación de empleos no se limitó

a la prórroga de las medidas de fomento del empleo temporal mediante bonificación parcial de la cuota empresarial a la Seguridad Social, antes señaladas, sino en la concesión de ayudas, subvenciones y desgravaciones impositivas a las empresas que realizasen determinadas inversiones.

En este sentido, el punto 3 del artículo 19 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 (Ley 1/1979, de 19 de julio), establecía la dotación de 9.500 millones de pesetas para financiar programas de creación de puestos de trabajo mediante la concesión de subvenciones a inversiones que llevasen a cabo las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, tanto en regiones en las que, a consecuencia de reestructuraciones sectoriales, se elevase extraordinariamente el nivel de paro, como en el medio rural.

En el Programa Económico del Gobierno (PEG), aprobado por las Cortes en septiembre de 1979, se proyectaban un conjunto de medidas de empleo para los próximos años.

El PEG establecía que el Gobierno, en materia de política de empleo, arbitraría un conjunto de medidas urgentes tendentes a la creación de empleos, mediante el aumento de la demanda de la fuerza de trabajo.

Estas medidas consistirían en el mantenimiento de los programas de fomento del empleo de jóvenes y de perceptores del subsidio de desempleo, en la instrumentación de un programa de 10.000 millones de pesetas para la creación de puestos de trabajo mediante ayuda a inversiones (contenido con anterioridad en el artículo 19 de los Presupuestos Generales del Es-

tado) y, finalmente, en la creación de un programa de ayuda al empleo de la mujer con cargas familiares y otro de colaboración del Instituto Nacional de Empleo con los Ayuntamientos que empleasen a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo.

La primera instrumentación práctica del programa de subvenciones a inversiones, contenido en el PEG, fue la convocatoria por Real Decreto 1.974/1979, de 14 de agosto, de un concurso extraordinario de beneficios para empresas industriales que creasen puestos de trabajo en la Bahía de Cádiz y en la Comarca de El Ferrol. La convocatoria establecía un conjunto de beneficios para las nuevas empresas o para aquellas que ampliases sus plantillas en dichas comarcas, gravemente afectadas por la crisis del sector naval, con la finalidad de atenuar el desempleo en ellas existente, especialmente el procedente de dicho sector.

La colaboración entre el INEM y los Ayuntamientos que empleasen a trabajadores perceptores del seguro de desempleo, contemplada en el PEG, se estableció en el Real Decreto 2.544/1979, de 19 de octubre. Este Real Decreto permitía a Diputaciones y Ayuntamientos emplear, para realizar obras o servicios de interés público, a trabajadores en paro beneficiarios del subsidio de desempleo, con carácter temporal y por un tiempo máximo de cinco meses, sin pérdida para ellos de su condición de subsidiados.

Por su parte el Real Decreto 421/1980, de 8 de febrero, extendía a las Entidades y Organismos de la Administración del Estado lo contenido en el Real

Decreto 2.544/1979, de 9 de octubre, sobre colaboración del INEM y las Corporaciones Locales, con los mismos beneficios y condiciones.

En el ámbito del programa de subvenciones a inversiones contenido en el PEG, se promulgó el Real Decreto 2.649/1979, de 16 de diciembre, de medidas de promoción de empleo en las comarcas de El Vallés y del Bajo Llobregat. El objetivo buscado era fomentar la creación de puestos de trabajo en las empresas de estas comarcas que contratasen por tiempo indefinido trabajadores en desempleo, procedentes de sectores en crisis y que no fuesen perceptores del subsidio de desempleo.

Para ello se establecía una subvención de 300.000 pesetas por cada puesto de trabajo creado. Así como formación profesional gratuita y prioritaria a cargo del INEM, para los trabajadores contratados cuando la empresa lo solicitase.

El XIX Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT), correspondiente a 1980, establecía subvenciones a los trabajadores que retornen del extranjero y se encuentren en situación de desempleo. Igualmente bonificaba la contratación temporal de estos trabajadores, asimilándolos en la práctica a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo (Orden de 25 de febrero de 1980). Este Plan contenía, asimismo, las dotaciones que posibilitaron el Real Decreto 723/1980, de 11 de abril, sobre promoción del empleo de la mujer con responsabilidades familiares, desarrollo de lo que a este respecto establecía el PEG.

A lo largo del año 1980 se pusieron en marcha una serie de

programas tendentes a fomentar el empleo en determinadas comarcas y áreas geográficas. La filosofía de estas medidas hay que buscarla en el programa de creación de puestos de trabajo mediante ayudas a inversiones, contenido en el Programa Económico del Gobierno.

El primer programa que se estableció, mediante el Real Decreto 807/1980, de 29 de febrero, fue el de promoción del empleo en la Comarca de Antequera. La medida tenía por objetivo subvencionar con 300.000 pesetas por puesto de trabajo creado a las empresas ubicadas en la citada comarca, que contratasen por tiempo indefinido trabajadores desempleados inscritos en las Oficinas de Empleo del INEM.

Con contenido similar, y en la misma línea, se establecieron en los meses restantes de 1980 los programas que a continuación relacionamos:

- Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Badajoz (Real Decreto 1.591/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en la Cuenca del Nalón, provincia de Oviedo (Real Decreto 1.592/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en determinadas comarcas de la provincia de Sevilla (Real Decreto 1.593/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en determinadas comarcas de la provincia de Cádiz (Real Decreto 1.594/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en la comarca de Béjar, provincia de Salamanca (Real Decreto 1.595/1980, de 11 de julio).

- Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Cáceres (Real Decreto 1.596/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Granada (Real Decreto 1.597/1980, de 11 de julio).

En la misma línea de fomentar la creación de puestos de trabajo mediante inversiones en determinadas zonas geográficas de especiales características económicas, pero con distinto alcance, se establecieron los siguientes programas:

- Promoción del empleo en la pequeña empresa y trabajadores autónomos de las Islas Canarias (Real Decreto 1.598/1980, de 11 de julio).
- Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Huelva (Real Decreto 2.293/1980, de 3 de octubre).
- Promoción del empleo en las localidades de Ceuta y Melilla (Real Decreto 2.598/1980, de 7 de noviembre).

Finalmente, en el pasado mes de junio, se estableció un programa tendente a fomentar el empleo de trabajadores minusválidos (Real Decreto 1.327/1981, de 19 de junio), mediante subvenciones de 300.000 pesetas y bonificaciones en la cuota empresarial de la Seguridad Social por cada trabajador minusválido contratado.

La política de fomento del empleo llevada a cabo hasta mediados de 1981, va a sufrir una transformación como consecuencia de la firma, el pasado 9 de junio, del Acuerdo Nacional sobre Empleo. Este Acuerdo, suscri-

to por el Gobierno, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT), va a significar un intento de llegar a un compromiso entre los interlocutores sociales en materia de empleo. El Acuerdo, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982, trata en sus diversos apartados cuestiones importantes relacionadas con el empleo: crecimientos salariales, cobertura del desempleo, medidas de fomento de empleo, Seguridad Social, consolidación sindical, etc., y recoge el compromiso en virtud del cual el Gobierno establecerá una política económica que mantenga al final de 1982 la misma población asalariada ocupada global que la existente al firmar el Acuerdo.

No constituye el objeto del presente artículo analizar el alcance y objetivos del Acuerdo Nacional sobre Empleo, por lo que únicamente nos ocuparemos de su apartado IV que hace referencia, de forma específica, a medidas de fomento del empleo.

En primer lugar, dicho apartado del Acuerdo establece la conveniencia de estimular la contratación de determinados colectivos de trabajadores. Para ello, la contratación de trabajadores desempleados con responsabilidades familiares y la de quienes hayan agotado la prestación básica por desempleo, estará bonificada con una cantidad equivalente al 90 por 100 de la cuota de la Seguridad Social en los contratos que tengan una duración mínima de un año.

Por lo que respecta al empleo juvenil, el Acuerdo recoge el compromiso de la CEOE de fir-

mar con el Instituto Nacional de Empleo un convenio de colaboración para la creación de nuevos puestos de trabajo, en prácticas o en formación, orientados fundamental y básicamente a jóvenes sin primer empleo.

Se recoge también, por sus efectos sobre el empleo, el establecimiento de un sistema que permita la jubilación, con el 100 por 100 de los derechos pasivos, de los trabajadores al cumplir 64 años de edad y la simultánea contratación, por parte de las empresas, de trabajadores jóvenes o perceptores del Seguro de Desempleo en número igual al de las jubilaciones anticipadas que se pacten, con contratos de igual naturaleza que los que se sustituyan.

Las partes firmantes estimaron que la reducción de horas extraordinarias es una vía adecuada para la creación de empleo y por ello el Acuerdo prevé que se gravará el coste de las mismas a través de un recargo de 10 puntos en las cotizaciones a la Seguridad Social por concepto de horas extraordinarias.

Igualmente, las partes firmantes han estimado conveniente la adopción de medidas tendentes a erradicar el pluriempleo.

Por último, el apartado IV señala, asimismo, que, para favorecer el empleo, es preciso reducir la carga de las cotizaciones a la Seguridad Social en los costes laborales de las empresas. Para ello se reducirá en un punto el tipo de cotización a la Seguridad Social, con efectos desde 1 de enero de 1982, y, además, el Gobierno aportará 350.000 millones de pesetas al Presupuesto de la Seguridad Social correspondiente a 1982 (1).

III. RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS

1. Programa de fomento fiscal del empleo

De las dos modalidades de desgravación fiscal a las empresas para fomento del empleo, contempladas en el artículo 25 de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, las empresas se acogieron básicamente a la medida de deducción en la cuota impositiva. La otra modalidad, deducción en la base imponible, no fue prácticamente utilizada debido a la complejidad de los trámites necesarios.

Únicamente disponemos de los resultados de la aplicación de la modalidad de deducción en la cuota (cuadro n.º 1), que fueron creciendo lentamente mientras estuvo en vigor el programa, pero consiguiendo únicamente 8.228 contrataciones durante su vigencia.

El programa de fomento fiscal al empleo se creó, como ya hemos señalado, con el objetivo de aumentar el tamaño de las plantillas en las empresas mediante la concesión de determinadas desgravaciones impositivas. La medida pretendía favorecer a empresas con volumen creciente de empleo o con inversiones poco intensivas en capital, pero las reservas empresariales a efectuar contrataciones de carácter indefinido, junto con las dificultades de tramitación y posterior control estatal que suponía para las empresas acogerse a sus beneficios, y unido a la simultánea puesta en vigor de otros programas de fomento del empleo más ventajosos, produjeron los bajos re-

sultados antes señalados. La conjunción de todas estas razones motivaron la extinción del programa en 1979.

2. Programas que afectan a colectivos específicos

2.1. Programa de fomento del empleo de jóvenes y subsidiados

El número de trabajadores contratados temporalmente al amparo de los programas de fomento al empleo de trabajadores jóvenes y perceptores del subsidio de desempleo (Reales Decretos 41 y 42/1979, de 5 de enero) ha sido, desde su puesta en marcha hasta marzo de 1981, de 1.170.093, de los cuales 485.909 han sido colocaciones de trabajadores jóvenes y 684.184 colocaciones de perceptores del subsidio de desempleo. (Véase cuadro n.º 2.)

Las contrataciones temporales bonificadas han crecido considerablemente a lo largo del tiempo de vigencia de los programas. En 1980 destaca el aumento de las efectuadas a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo, que prácticamente duplican el volumen de las de 1979, representando un 62,4 por 100 del total. El volumen de contrataciones efectuadas en el primer trimestre de 1981 señala la tendencia creciente a la utilización de este programa por parte de los empresarios. El programa de fomento del empleo de jóvenes ha tenido, comparativamente, un crecimiento menor.

La no exigencia de efectuar ofertas de carácter innominado

CUADRO N.º 1

RESULTADOS DEL PROGRAMA DE FOMENTO FISCAL AL EMPLEO

P E R I O D O	N.º de trabajadores contratados (*)
Hasta el 31 de marzo	1.692
Hasta el 30 de junio	3.633
Hasta el 30 de septiembre	6.772
Hasta el 31 de diciembre	8.228

(*) Cifras acumuladas.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO N.º 2

CONTRATACIONES PROGRAMAS JOVENES Y SUBSIDIADOS

A Ñ O S	Programa jóvenes	Programa subsidiados	Ambos programas
1978	71.111	67.065	138.176
1979	167.912	195.770	363.682
1980	194.384	321.893	516.280
1.º trimestre 1981	52.499	99.456	151.955
TOTAL	485.909	684.184	1.170.093

Fuente: INEM.

y el importante número de contratos efectuados a subsidiados del sector construcción, explican la mayor utilización del programa de fomento al empleo de trabajadores subsidiados. En este sentido, el sector construcción, que tradicionalmente ocupa un importante contingente de mano de obra eventual, se acoge en mayor medida a este programa de fomento al empleo.

La duración de los contratos temporales efectuados ha sido diferente en cada programa (ver cuadro n.º 3). Mientras que en el programa de fomento al empleo de jóvenes sólo un 32,3

por 100 de los contratos tienen una duración inferior a nueve meses, esta proporción es del 72,3 por 100 en el de subsidiados. Por el contrario, únicamente el 27,7 por 100 de los perceptores del subsidio de desempleo son contratados por más de nueve meses, en tanto que, en el programa de fomento al empleo de jóvenes, el 51,9 por 100 de los contratos lo son por más de quince meses.

Las contrataciones temporales realizadas mediante bonificación parcial a la cuota empresarial de la Seguridad Social representan actualmente, a pe-

CUADRO N.º 3

DURACION DE LOS CONTRATOS TEMPORALES

	1979		1980		1.º TRIMESTRE DE 1981	
	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
Prog. Subsidiados:						
Menos de 6 meses.	84.512	43,3	136.658	43,1	41.350	41,6
De 6 a 9 meses ...	65.832	33,6	109.259	33,9	30.521	30,7
Más de 9 meses ...	45.426	23,2	73.976	23,0	27.585	27,7
TOTAL	195.770	100,0	321.893	100,0	99.456	100,0
Prog. Jóvenes:						
Menos de 9 meses.	66.798	39,8	72.536	37,3	16.981	32,3
De 9 a 15 meses...	26.581	15,8	30.533	15,7	8.281	15,8
Más de 15 meses.	74.533	44,4	91.318	47,0	27.237	51,9
TOTAL	167.912	100,0	194.387	100,0	52.499	100,0

Fuente: INEM.

CUADRO N.º 4

PORCENTAJE DE COLOCACIONES TEMPORALES EN RELACION A:

	1978	1979	1980	1.º trimestre de 1981
Paro registrado (media)	1,4	2,9	3,4	3,4
Demandas registradas	5,7	11,9	14,5	15,8
Colocaciones registradas	10,5	23,4	27,0	31,0
Ofertas registradas	10,0	23,0	25,8	29,5

Fuente: INEM.

sar del fuerte crecimiento experimentado a lo largo del tiempo de vigencia de los programas, un porcentaje reducido del desempleo registrado medio: el 3,4 por 100 de la media de paro registrado, representando el 15,8 por 100 de las demandas registradas y el 31 por 100 de las colocaciones registradas. (Véase cuadro n.º 4.)

La importancia del número de

contrataciones temporales bonificadas en relación con el total de colocaciones registradas en las oficinas de empleo ha aumentado, año a año, durante la vigencia de los programas, pasando de significar el 10,5 por 100 de las colocaciones registradas en 1978, el 31 por 100, ya señalado, en el primer trimestre de 1981. El paulatino aumento del peso relativo de las contrataciones bonificadas so-

bre el total de las registradas en las oficinas de empleo indica una mayor tendencia a la utilización, por parte de los empresarios, de contrataciones temporales, en sustitución de contrataciones de carácter indefinido.

Las regiones que más han utilizado la contratación temporal bonificada se reflejan en el cuadro n.º 5.

Estas regiones son aquellas con mayor población activa. Dentro de éstas, son las provincias más industrializadas y urbanizadas, Barcelona, Madrid, Valencia, junto a otras como Baleares, Málaga y Alicante, en las que el turismo tiene una elevada importancia en su estructura productiva y, en consecuencia, las actividades de índole eventual y temporal tienen una destacada relevancia, las que en mayor medida utilizan la posibilidad de efectuar contrataciones temporales bonificadas.

Es interesante señalar el coste anual para la Seguridad Social de la bonificación parcial en la cuota empresarial de los contratos temporales realizados al amparo de ambos programas, que fue de 5.582,8 millones de pesetas en 1979 y de 10.288,4 millones de pesetas en 1980. (Véase cuadro n.º 6.)

Esto representa una media de 15.350 pesetas por contrato temporal bonificado efectuado en 1979 y de 19.812 pesetas por cada uno de los realizados en 1980.

Como complemento a la información relativa a los resultados globales de los programas de fomento al empleo de jóvenes y perceptores del subsidio de desempleo que estamos analizando, es de interés,

para calibrar su eficacia, conocer las características de los colectivos contratados al amparo de estos programas, así como la naturaleza de los contratos realizados. Para ello nos basamos en una encuesta realizada por el INEM a finales de 1979 (2), de la que obtenemos los resultados que exponemos a continuación:

- Predomina la contratación del grupo de menos edad (16-20 años) en el programa de jóvenes y del intervalo entre 20 y 40 años entre los subsidiados. El 67,71 por 100 de los contratados por ambos programas tenían menos de 26 años y el 30,27 por 100 menos de 20 años. En sentido contrario, únicamente el 12,9 por 100 de los contratados tenía más de 40 años y sólo el 3,1 por 100 más de 50 años.

- El 75,3 por 100 de los contratos realizados en virtud de los dos programas lo fueron a varones y el 24,7 por 100 a mujeres. La proporción de varones es más intensa en el programa de subsidiados (86,4 por 100) que en el de jóvenes (64,2 por 100). Al ser la construcción el principal sector contratante de perceptores del subsidio de desempleo, se explica el bajo porcentaje de empleo femenino en el programa.

- Las categorías profesionales de mayor peso relativo son las de peón-mozo que absorben el 23,3 por 100 del total, seguidas de las de oficial 1.^a y 2.^a con el 24,2 y 15 por 100, respectivamente. En general, las categorías de los contratados jóvenes son inferiores a las de los trabajadores que perciben el seguro de desempleo.

- A un 83 por 100 de los contratados por ambos programas no se les exige titulación o se

CUADRO N.º 5

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS POR REGIONES

	Programa jóvenes (%)	Programa subsidiados (%)	Ambos programas (%)
Andalucía	13,74	19,82	17,72
Cataluña	17,57	13,27	14,76
Madrid	11,92	12,56	12,34
País Valenciano	10,85	10,97	10,93
Castilla-León	7,96	6,67	7,12
Galicia	8,83	6,12	7,06
ESPAÑA	100,00	100,00	100,00

(%) Porcentajes sobre el total.
Fuente: INEM.

CUADRO N.º 6

COSTE DE LAS BONIFICACIONES DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO PARA JOVENES Y PARA SUBSIDIADOS

(En millones de pesetas)

	1979	1980
1.º trimestre	534,9	2.335,3
2.º trimestre	1.177,8	2.631,9
3.º trimestre	1.856,4	2.441,8
4.º trimestre	2.013,7	2.819,4
TOTAL AÑO	5.582,8	10.228,4

Fuentes: Tesorería General de la Seguridad Social y elaboración propia.

les exige estudios primarios. En lo que respecta a los contratados por el programa de promoción del empleo juvenil, para los cuales se dispone de información de la distribución por titulaciones de todo el colectivo contratado mediante incentivos, casi el 90 por 100 de los contratados no tienen titulación de ningún tipo, proporción que se mantiene año a año. (Véase cuadro n.º 7.)

- Las profesiones más usuales en las contrataciones tem-

porales bonificadas son las relacionadas con las actividades de la construcción, hostelería, oficinas y transportes. (Véase cuadro n.º 8.)

- La distribución por ramas de actividad de las empresas contratantes se concentran en tres: construcción, comercio y hostelería, y otras industrias transformadoras (66,2 por 100 del total). En consecuencia, resulta evidente que las empresas que más utilizan las contrataciones temporales bonificadas per-

CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

1 PROGRAMAS QUE AFECTAN
A COLECTIVOS ESPECIFICOS DE TRABAJADORES

PROG
MA

OBJE

CARA
RISTIC
CONTI
TOS

EMPRI

EXCEP
CIONE

COLE
VOS
AFEC
DOS

BENE
FICIOS

REQUI
TOS

OTRO:
ASPEC

A-	Promoción del empleo juvenil. Real Decreto 41/1979, de 5 de enero (BOE, 12-I-79). Derogado por el Real Decreto 1.364/1981, de 3 de julio (BOE, 11-VII-81).	Contratación perceptores del subsidio por desempleo. Real Decreto 42/1979, de 5 de enero (BOE, 12-I-79). Derogado por el Real Decreto 1.364/1981, de 3 de julio (BOE, 11-VII-81).	Promoción del empleo de la mujer con responsabilidades familiares. Real Decreto 723/1980, de 11 de abril (BOE, 23-IV-80).	Fomento de la contratación de emigrantes retornados a la Patria. Orden de 25 de febrero de 1980 (BOE, 1-IV-1980).	Colobos Locales Decret (BOE, 7 (BOE, 1
VO	Contratación temporal de trabajadores jóvenes.	Contratación temporal de trabajadores perceptores de seguro de desempleo (período de prueba de dos semanas para trabajadores no cualificados y un mes para el resto).	Regular (desarrollando el PEG) un Programa de Ayuda al empleo de la mujer con cargas familiares (financiado por la dotación de 500 millones de pesetas).	Desarrolla la norma del XIX Plan de Inversiones del FNPT para 1980, por el cual se establece una bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social a los empresarios que contraten temporalmente trabajadores retornados a la Patria.	Colobos blicos o bajador empleo, percepto
TE- S- A-	Duración temporal de 6 meses a 2 años.	Duración temporal de 4 meses a 2 años (los contratos de obra podrán prorrogarse hasta el fin de la obra).	Se establecen tres programas: a) Programa de FP. b) Programa de promoción de cooperativas de trabajo asociado con el fin de crear una mayor oferta de servicios que la mujer necesita para acceder al trabajo, para lo cual se estimulará bajo formas cooperativas la creación de guarderías y otros servicios. c) Programa de promoción del trabajo autónomo de la mujer con cargas familiares.	Abono por el FNPT del 50 por 100 de las cuotas de empresas a la Seguridad Social, durante 1980 en los contratos temporales, de 4 meses a 2 años, a retornados sin empleo perceptores de subvención del FNPT.	Los org por un subsidio adminis dad soc
SAS					
	Empresas que hayan sido autorizadas a reducir sus plantillas seis meses antes de la contratación.	Empresas que presenten expedientes de regulación en los que se autorice el cese o suspensión de empleo durante 1978 o durante la vigencia del Decreto.		Empresas que hayan sido autorizadas al cese o suspensión de contratos de trabajo de toda o parte de la plantilla en virtud de expediente de regulación de empleo presentado en 1979 o durante la vigencia del XIX Plan de Inversiones.	
PI- A-	Trabajadores con edades comprendidas entre 16 y 26 años, inscritos en las Oficinas de Empleo al menos con quince días de antelación.	Trabajadores perceptores del seguro de desempleo.	Mujeres que tengan a su cargo cónyuge, descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, y, en su caso, por adopción.	Empresas que contraten temporalmente, de cuatro meses a dos años, a retornados sin empleo perceptores de la subvención establecida en el Fondo (a los no beneficiarios de seguro de desempleo).	Corpora Adminis parados pleo.
-	<ul style="list-style-type: none"> - 75 por 100 de la cuota empresa a la Seguridad Social (incluye AT) si el trabajador obtiene su primer empleo y 50 por 100 si tuviesen empleo anterior (bonificación durante la duración del contrato). - Las empresas percibirán asistencia técnica y material del INEM para acciones de formación, reconversión o adaptación profesional. - El INEM prestará gratuitamente FP cuando lo solicite la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> - 50 por 100 en la cuota empresarial a la Seguridad Social (incluye AT) durante la duración del contrato. - El INEM le prestará gratuitamente FP de los trabajadores contratados cuando se solicite por la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> a) FP preferente o gratuita por el INEM. b) Subvención de 100.000 pesetas por cada puesto de trabajo ocupado por mujer con cargas familiares en la Cooperativa creada (es compatible con ayudas a Cooperativas recogidas en FNPT). c) Préstamos de hasta 500.000 pesetas, al 6 por 100 con ocho años de amortización para promocionar el trabajo autónomo de la mujer. 	50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social durante el tiempo de contratación que transcurra en el año 1980.	<ul style="list-style-type: none"> - El órg conti el se tizaci plem la dif y la p - FP gr
-					<ul style="list-style-type: none"> - Los o coste los tr
OS	Ofertas exclusivamente innominadas. La bonificación se considera concedida si la Oficina de Empleo no opone reparo en diez días.	La bonificación se considera concedida si la Oficina de Empleo no opone reparo en el plazo de diez días.			<ul style="list-style-type: none"> - Ofert - La de tados - La re jadore pensis del se

entre el INEM, Corporaciones de Administración del Estado. Reales Decretos 144/1979, de 19 de octubre), y 421/1980, de 8 de febrero).	Empleo para trabajadores minusválidos. Real Decreto 1.327/1981, de 19 de junio (BOE, 8-VII-81).	Programa de fomento del empleo para determinados grupos de trabajadores desempleados. Real Decreto 1.364/1981, de 3 de julio (BOE, 11-VII-81).
del INEM con organismos pú- blicos contratados temporalmente a tra- ceptores del seguro de des- pérdida para éstos de dicha	Contratación de trabajadores minusválidos.	Contratación temporal de trabajadores desempleados que ha- yan agotado la prestación por desempleo, estén subsidiados o no; y de trabajadores desempleados con responsabilidades familiares.
los públicos podrán contratar, no de 5 meses, trabajadores para la realización, mediante n directa, de trabajos de utili-	Duración indefinida y en jornada completa.	Duración mínima de seis meses.
	Contratos efectuados con anterioridad a la entrada en vigor del programa y los realizados a minusválidos que hubiesen realizado servicios en la empresa.	Empresas que durante el año anterior a la contratación hayan sido autorizadas a la extinción o suspensión de contratos de trabajo, salvo que sean de categoría profesional distinta a la de los contratos a realizar.
los locales y organismos de ción del Estado que contraten eficiarios del seguro de desem-	Trabajadores minusválidos con una disminución de su capacidad física o psíquica en el grado que reglame- ntariamente se determine, sin que en ningún caso pue- da ser inferior al 33 por 100.	Trabajadores desempleados que hayan agotado la prestación por desempleo estén subsidiados o no y estén inscritos en la Oficina de Empleo; y de trabajadores desempleados con res- ponsabilidades familiares, que no reciban prestación y perma- nezcan seis meses inscritos en las Oficinas de Empleo.
gestor del seguro de desempleo á pagando a los trabajadores de desempleo (incluida la co- a la Seguridad Social), com- ndo los organismos públicos cia entre la base de cotización ación de desempleo.	Subvención de 300.000 pesetas por cada minusválido contratado. Bonificación del 75 por 100 de la cuota empresarial de la Seguridad Social por cada trabajador minusválido contratado menor de 45 años y del 90 por 100 para los mayores de dicha edad. Las empresas podrán solicitar del INEM la formación o reconversión profesional de los trabajadores minus- válidos contratados.	<ul style="list-style-type: none"> - 50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social en los contratos de más de seis meses y menos de doce meses. - 90 por 100 de bonificación en los contratos de doce o más meses y menos de veinticuatro. - 50 por 100 de bonificación el primer año y 75 por 100 el se- gundo para los contratos de más de veinticuatro meses o indefinidos. - Por sus especiales características se bonificará con un 20 por 100 los contratos de más de tres meses y menos de seis efectuados en el sector de hostelería.
los colaboradores deberán il coste de desplazamiento de adores, si éste es necesario.	Compromiso de mantener el puesto de trabajo du- rante tres años como mínimo. Sustitución por otro trabajador minusválido en el ca- so de que se produzca el cese durante los tres pri- meros años de contratación.	
nnominadas. nda de los trabajadores contra- manecerá vigente en la O. de E. cia no motivada de los traba- eleccionados dará lugar a sus- de seis meses en la percepción o de desempleo.	Solicitudes innominadas.	El Consejo General del INEM será informado de los resultados de este programa, para valorarlo y proponer, en su caso, las medidas oportunas.

2

PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN COMARCAS Y AREAS GEOGRAFICAS

PROGRAMA	Concurso extraordinario de beneficios en la Bahía de Cádiz y la comarca de El Ferrol. Real Decreto 1.974/1979, de 14 de agosto (BOE, 18-VIII-79).	Promoción del empleo del Vallés y del Bajo Decreto 2.649/1979, de 14 de agosto (BOE, 21-XI-79).
OBJETIVO	Convocatoria de un concurso de beneficios para empresas industriales ubicadas en la Bahía de Cádiz y la comarca de El Ferrol que creen puestos de trabajo capaces de absorber parados precedentes preferentemente de la construcción naval.	Subvención a la creación de trabajo de duración indefinida.
CARACTERISTICAS CONTRATOS	Duración indefinida.	Duración indefinida.
EMPRESAS	Empresas <i>industriales</i> de nueva creación o ampliaciones de las ya instaladas que creen puestos de trabajo o aumenten los existentes en la Bahía de Cádiz y en la comarca de El Ferrol.	Empresas que realicen o creen puestos de trabajo en las comarcas del Vallés Oriental y del Bajo Llobregat.
EXCEPCIONES	Actividades no industriales.	Empresas que en los meses anteriores o durante el mes de la misma hayan admitido de trabajo a través de expediente de empleo o conciliación.
COLECTIVOS AFECTADOS	Para percibir la subvención de 300.000 pesetas y la bonificación de la Seguridad Social el trabajador debe proceder de la construcción naval (entendido como tal además de las empresas de CN a las empresas subcontratistas que desarrollen su actividad dentro de las factorías de dicho sector).	Trabajadores inscritos en el INEM que no sean perceptores de subsidio de desempleo. Se excluyen el tercer grado inclusivo y de quienes ocupen puestos directivos en la empresa.
BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> - Expropiación forzosa de terrenos necesarios. - Reducción de hasta el 95 por 100 de los siguientes impuestos: <ul style="list-style-type: none"> a) Impuesto General s/Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. b) Impuesto General s/Tráfico de empresas y de los derechos arancelarios y del Impuesto de compensación de gravámenes interiores que graven las importaciones de bienes de equipo y utillaje que no se fabriquen en España. - Preferencia en el Crédito oficial. - Subvención con cargo al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de hasta el 20 por 100 de la inversión fija. - Subvención del INEM de 300.000 pesetas por puesto de trabajo creado, siempre que el trabajador provenga de la construcción naval. - Bonificación por dos años del 50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores procedentes del sector naval. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvención del 100 por 100 de las pesetas por cada puesto creado. - FP gratuita y prioridad en el INEM para los trabajadores cuando los haya.
REQUISITOS	Para la obtención de la subvención de 300.000 pesetas se requiere: <ul style="list-style-type: none"> a) Presentación de la baja en la empresa de procedencia. b) Compromiso de mantener el nivel de empleo durante tres años. c) Los contratos serán indefinidos. Si se incumpliese alguno de los requisitos deberá devolverse la subvención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta de trabajador y estar al corriente de las cuotas a la Seguridad Social. - Compromiso de mantener el nivel de empleo durante tres años. - Contrato indefinido. - Sustitución por el caso que se produzca durante los tres años de la contratación.
OTROS ASPECTOS	El plazo de admisión de solicitudes, que finalizaba el 31 de diciembre de 1979, fue prorrogado hasta el 30 de junio de 1980 por Real Decreto 1.909/1979, de 17 de diciembre (BOE, 4-I-80).	

en las comarcas de Jobregat. Real Decreto 16 de noviembre de 1980.	Promoción del empleo en la comarca de Antequera. Real Decreto 807/1980, de 29 de febrero (BOE, 9-V-1980).	Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Badajoz. Real Decreto 1.591/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo en la cuenca del Nalón, provincia de Oviedo. Real Decreto 1.592/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo en determinados municipios de las comarcas de Carmona, Cazalla de la Sierra, Estepa, Morón de la Frontera, Osuna, Sanlúcar la Mayor y Utrera, en la provincia de Sevilla. Real Decreto 1.593/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción de empleo en determinados municipios de las comarcas de Arcos de la Frontera, Grazalema y Olvera, en la provincia de Cádiz. Real Decreto 1.594/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo en la comarca de Béjar (Salamanca). Real Decreto 1.595/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	P d le R d V
de puestos de finida.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	l
	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	l
inversiones que go, ubicadas en las Occidental y regat.	Empresas ubicadas en la comarca de Antequera.	Empresas ubicadas en determinados municipios de la provincia de Badajoz.	Empresas ubicadas en la comarca del Nalón, provincia de Oviedo.	Empresas ubicadas en determinados municipios de varias comarcas de la provincia de Sevilla.	Empresas ubicadas en determinados municipios de varias comarcas de la provincia de Cádiz.	Empresas ubicadas en municipios de la comarca de Béjar (Salamanca).	l l
lazo de los seis ante la vigencia ortizado puestos despido impro- e regulación de	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	
en O. de E. que el seguro de des- s parientes hasta de empresarios puestos de traba- esa.	Trabajadores desempleados inscritos en O. de E. (perciban o no el seguro de desempleo). Exclusión parientes hasta tercer grado.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	
EM de 300.000 uesto de trabajo taría a cargo del ajadores contrac- icite.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	
es contratados de pago de las ad Social. antener el nivel tres años. ro trabajador en luzca el cese du- meros años de	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	
		El INEM podrá tomar en consideración otras solicitudes de empresas ubicadas o que se ubiquen en otros municipios de la provincia de Badajoz no incluidos en el Decreto cuando discrecionalmente se justifique la necesidad del emplazamiento.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	

el empleo en municipios de Cáceres. Real Decreto 1.596/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Granada. Real Decreto 1.597/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo dirigido a la pequeña empresa y autónomos en las Islas Canarias. Real Decreto 1.599/1980, de 11 de julio (BOE, 1-VIII-80).	Promoción del empleo en determinados municipios de la provincia de Huelva. Real Decreto 2.293/1980, de 3 de octubre (BOE, 27-X-80).	Promoción del empleo en las localidades de Ceuta y Melilla. Real Decreto 2.598/1980, de 7 de noviembre (BOE, 3-XII-80).
Idem.	Idem.	Subvenciones para crear puestos de trabajo con menos de 25 trabajadores por cuenta propia o autónomos en las Islas Canarias.	Subvencionar la creación de puestos de trabajo de duración indefinida.	Subvencionar la creación de puestos de trabajo de duración indefinida.
Idem.	Idem.	Duración indefinida y a jornada completa.	Duración indefinida.	Duración indefinida y a jornada completa.
ubicadas en determinados municipios de la provincia de Cáceres.	Empresas ubicadas en determinados municipios de la provincia de Granada.	Empresas con menos de 25 trabajadores por cuenta propia o autónomos ubicados en las Islas Canarias.	Empresas que realicen inversiones ubicadas en determinados municipios de la provincia de Huelva.	Empresas y autónomos ubicados en las localidades de Ceuta y Melilla que contraten trabajadores, sin necesidad de efectuar nuevas inversiones.
Idem.	Idem.	Aquellas que en el plazo de seis meses anteriores o durante la vigencia de la norma, hayan amortizado algún puesto de trabajo a través de despido improcedente, expediente regulación de empleo o conciliación.	Empresas que en el plazo de seis meses anteriores o durante la vigencia de la norma hayan amortizado puestos de trabajo a través de despido improcedente, expediente de regulación de empleo o conciliación.	Empresas que hayan amortizado, en el plazo de los seis meses anteriores a la norma o durante su vigencia, algún puesto de trabajo ocupado por trabajadores de nacionalidad española a través de despido improcedente, expediente de regulación de empleo o conciliación.
Idem.	Idem.	Trabajadores en desempleo de nacionalidad española inscritos en la O. de E. con tres meses de antelación como mínimo. Se excluyen los que tengan parentesco con el contratante o empresarios y directivos hasta el 3.º inclusive y a aquellos trabajadores que hayan tenido relación laboral con el contratante en los últimos cinco años.	Trabajadores desempleados inscritos en Oficinas de Empleo (perciban o no subsidio de desempleo), excluyendo parientes hasta tercer grado.	Trabajadores desempleados inscritos en Oficinas de Empleo con tres meses de antelación como mínimo, que cumplan los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> — Nacionalidad española. — No tener con el contratante, empresario o quienes ocupan puestos directivos parentesco hasta el 3.º inclusive. — No haber tenido relación laboral con el contratante en los últimos cinco años.
Idem.	Idem.	<ul style="list-style-type: none"> — Subvención del INEM de 300.000 pesetas por puesto de trabajo creado. — Bonificación equivalente al 50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por el trabajador contratado durante tres años. — FP gratuita y prioritaria. 	<ul style="list-style-type: none"> — Subvención del INEM de 300.000 pesetas por puesto de trabajo creado. — Bonificación equivalente al 50 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social por trabajador contratado durante tres años. — Formación Profesional gratuita y prioritaria. 	Idem.
Idem.	Idem.	<ul style="list-style-type: none"> — Compromiso de mantener el puesto de trabajo creado durante tres años como mínimo. <p>Si se produce el cese del trabajador durante los tres primeros años será obligatoria la sustitución del mismo (en caso contrario deberá devolver las 300.000 pesetas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Alta de trabajadores contratados y estar al corriente de pago de las cuotas a la Seguridad Social. — Compromiso de mantener el nivel de empleo durante tres años. — Contrato indefinido. — Sustitución por otro trabajador en el caso que se produzca el cese durante los tres primeros años de contratación (en caso contrario tendrá que devolverse la subvención). 	<ul style="list-style-type: none"> — Compromiso de mantener el nivel de empleo durante tres años. — Contrato indefinido y a jornada completa. — Sustitución por otro trabajador en el caso de que se produzca el cese durante los tres primeros años (en caso contrario se devolverá la subvención).
Idem.	Idem.	Idem.	El INEM podrá tomar en consideración otras solicitudes de empresas ubicadas o que se ubiquen en otros municipios de la provincia de Huelva no incluidas en el Decreto cuando discrecionalmente se justifique la necesidad del emplazamiento.	

CUADRO N.º 7

**DISTRIBUCION DEL EMPLEO JUVENIL CLASIFICADO
POR NIVEL DE TITULACION**

	1979 (%)	1980 (%)	1.º trimestre de 1981 (%)
Titulados superiores o medios	3,97	4,4	4,8
Titulados de formación profesional	6,85	6,7	7,5
Otros	89,18	88,9	87,7
TOTAL	100,00	100,0	100,0

Fuente: INEM.

CUADRO N.º 8

**DISTRIBUCION POR PROFESIONES DE LA CONTRATACION
TEMPORAL BONIFICADA DE JOVENES Y SUBSIDIADOS**

PROFESIONES	Ambos programas (%)
Peón	18,0
Administrativo	11,9
Albañil	11,9
Dependiente	5,0
Conductor	4,1
Camarero	3,7
Mecánico	3,3
Limpiadores	1,9
Electricista	1,8
Carpintero	1,7
Mozo	1,6
Encofrador	1,6
Confeccionista	1,5
Otros	32,0
TOTAL	100,0

Fuente: INEM.

CUADRO N.º 9

TRABAJADORES ADSCRITOS	1980	Primer trimestre de 1981
Altas	28.181	4.012
Bajas	24.710	4.304
Neto	3.471	- 292

tenecen a los sectores económicos cuya actividad está más influida por factores cíclicos, estacionales o temporales, y en los que el empleo eventual tiene una mayor entidad.

Finalmente, las retribuciones brutas de los contratos están por debajo de las retribuciones medias de los asalariados, siendo inferiores en el programa de jóvenes.

2.2. Programa de colaboración entre el INEM y las Corporaciones Locales y Administración del Estado

Los resultados de este programa, por lo que respecta a trabajadores adscritos, han sido los que se presentan en el cuadro n.º 9. Destaca la elevada rotación de los trabajadores contratados, cuyo empleo medio a lo largo del año 1980 fue de 59 días/trabajador, y de 69 días/trabajador en el primer trimestre de 1981.

2.3. Otros programas

Finalmente, hay cuatro programas acerca de cuyos resultados no podemos facilitar información. En los casos del programa de promoción de empleo de la mujer con responsabilidades familiares y del programa de fomento a la contratación de emigrantes retornados a la patria, porque no se conocen datos oficiales publicados sobre resultados de estas medidas, lo que parece indicar que no han debido ser demasiado significativos. Y en los casos del programa de empleo para trabajadores minusválidos y el programa de fomento del empleo para

determinados grupos de trabajadores desempleados, por lo reciente de su establecimiento, junio y julio del presente año, que nos impide tener información sobre sus resultados.

3. Programas de fomento del empleo en comarcas y áreas geográficas

Del concurso extraordinario de beneficios en la bahía de Cádiz y en la comarca de El Ferrol, cuya vigencia finalizaba el 30 de junio de 1980, se habían recibido, el 15 de septiembre, 2.957 solicitudes, de las que 2.476 corresponden a Cádiz y 481 a El Ferrol. Este programa, a pesar de los importantes beneficios que concede, no ha servido para crear un número de puestos de trabajo que compense en parte las pérdidas del sector naval. El volumen de empleo creado es muy escaso y el coste muy elevado si se tiene en cuenta que, aparte de las desgravaciones y de las otras subvenciones, el Ministerio de Obras Públicas concede una subvención de hasta el 20 por 100.

En total, las inversiones previstas son de 35.716,3 millones de pesetas en Cádiz y 1.921,4 millones de pesetas en El Ferrol, lo que implica subvenciones por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por valor de 7.527,5 millones de pesetas, de las que más de un 81 por 100 (6.160 millones de pesetas) serán para una importante empresa multinacional norteamericana instalada en la bahía de Cádiz. En consecuencia, las subvenciones directas concedidas por el Estado por cada puesto de trabajo creado al amparo de

CUADRO N.º 10

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS COMARCALES - I

PUESTOS DE TRABAJO	Solicitud de reserva	Concesiones
Antequera	98	—
Vallés y Bajo Llobregat	95	—
Badajoz	86	—
Cáceres	139	—
Cádiz	37	—
Granada	711	230
Oviedo	11	—
Salamanca	11	—
Sevilla	96	—
TOTAL	1.284	230

Fuente: INEM.

CUADRO N.º 11

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS COMARCALES - II

PUESTOS DE TRABAJO	Solicitud de reserva
Las Palmas	90
Santa Cruz de Tenerife	194
<i>Total Canarias</i>	284
Huelva	119
Ceuta	—
Melilla	30
TOTAL	433

Fuente: INEM.

estos programas sería de 2,5 millones de pesetas procedentes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y 300.000 pesetas del INEM si el trabajador contratado procede del sector naval.

Del resto de los programas comarcales, analizaremos, por una parte, los resultados de aquellos cuyo principal beneficio es una subvención a cargo del INEM de 300.000 pesetas

por puesto de trabajo creado, y por otra, la de los que, además de esta subvención, conceden una bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial de la Seguridad Social. En los primeros, las solicitudes y concesiones en 1980 son los que se recogen en el cuadro n.º 10. Para los segundos, las solicitudes se recogen en el cuadro número 11. El total de solicitudes es de 1.717 puestos de trabajo, de los que se han conce-

dido 230 correspondientes al primero, ya que para el segundo todavía no se han efectuado concesiones.

Con excepción del programa del Vallés y Bajo Llobregat, cuya vigencia comienza a finales de 1979, y cuyo número de solicitudes es francamente bajo (95 puestos de trabajo), y del de Antequera, promulgado el 28 de febrero de 1980, todos los demás llevaban menos de seis meses de vigencia al finalizar 1980, por lo que es pronto para analizar sus resultados, aunque, y pese a la excepción de algunas provincias por razones específicas, los datos de las que se dispone parecen indicar su casi nula eficacia. Sin embargo se puede señalar el volumen de solicitudes en la provincia de Granada (41,4 por 100 del total de los programas), donde existen las únicas concesiones, y de Huelva, donde el programa apenas llevaba vigente tres meses al finalizar 1980.

IV. RESUMEN

El intento de fomentar la creación de empleos reduciendo el coste del factor trabajo, mediante bonificaciones parciales en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, difícilmente puede resultar efectivo a corto plazo por sí mismo, sin que se produzcan transformaciones importantes en las expectativas empresariales y en una situación en la que gran parte de nuestras empresas utilizan un bajo porcentaje de su capacidad productiva y tienden a emplear tecnología parcialmente destructora de puestos de trabajo.

Los actuales programas de fomento de empleo actúan en tér-

minos relativos sobre el mercado de trabajo. Al no afectar con equidad a todos los colectivos de trabajadores, alteran la participación relativa de éstos en el empleo, facilitando la inserción en el mercado de trabajo de los colectivos beneficiarios de las medidas y dificultando, vía encarecimiento en términos comparativos de coste, la colocación de los colectivos no beneficiados.

Estos programas no pueden ser enjuiciados desde el punto de vista exclusivo de sus resultados cuantitativos; es imprescindible valorarlos en términos cualitativos, considerando sus efectos secundarios sobre otros colectivos o sectores y su incidencia en el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto.

Los programas de fomento al empleo de jóvenes y perceptores del subsidio de desempleo han posibilitado colocaciones temporales numéricamente importantes, como ya hemos visto, pero han incidido negativamente en las posibilidades de empleo de colectivos con mayores necesidades de protección, tales como trabajadores largamente desempleados, mujeres con responsabilidades familiares, trabajadores que han agotado las prestaciones de desempleo y, en definitiva, aquellos colectivos de trabajadores cuyas dificultades de inserción en el mercado de trabajo son mayores.

El continuo aumento de la proporción de contrataciones bonificadas en relación con el total de las registradas, señala la tendencia a la utilización, por parte de los empresarios, de contrataciones temporales en

sustitución de contrataciones de carácter indefinido.

La utilización ascendente de los programas se puede explicar por el hecho de que han permitido a las empresas contratar mano de obra sin hipotecarse para el futuro.

En este sentido, han sido las empresas pertenecientes a sectores de actividad muy influidos por factores estacionales (construcción, hostelería) las que más han utilizado la posibilidad de realizar contrataciones temporales bonificadas.

Estos programas han constituido un medio de estímulo importante, mediante la bonificación y el subsidio, de la eventualidad y flexibilización de plantillas, sin necesidad de modificar sustancialmente la legislación laboral en este sentido.

Lo reciente de la publicación del Real Decreto 1.363/1981, de 3 de julio, por el que se autoriza la contratación temporal como medida de fomento del empleo, y la del Real Decreto 1.362/1981, de 3 de julio, sobre contratos de trabajo a tiempo parcial, nos impide conocer la incidencia que estas nuevas posibilidades de contratos de trabajo van a tener sobre el empleo.

El programa de colaboración entre el INEM y las Corporaciones Locales y Administración del Estado no ha tenido los resultados positivos que se esperaban a su puesta en marcha. Será preciso institucionalizar una campaña de difusión de las posibilidades del programa para que las Corporaciones Locales y los Organismos de la Administración del Estado tengan una mayor información acerca de la posibilidad de ocupar temporalmente perceptores de prestacio-

nes de desempleo para realizar obras de interés público. Igualmente, será necesario introducir modificaciones técnicas al programa, dirigidas básicamente a aumentar la asignación a percibir por el trabajador subsidiado para que encuentre un verdadero incentivo para su cooperación en la realización de obras de utilidad social.

En relación con este programa, la Ley Básica de Empleo, en su artículo 6.º, institucionaliza los trabajos temporales de colaboración social al establecer que el INEM podrá exigir de todo trabajador desempleado, siempre que sea subsidiado, un trabajo de colaboración cuando sea de utilidad social, se concierte con un organismo público o privado de utilidad social, tenga carácter temporal, se realice en el ámbito de la oficina de empleo en la que el trabajador esté registrado y coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado.

Los programas de fomento del empleo en determinadas comarcas y zonas geográficas han tenido resultados, cosa ya demostrada, prácticamente nulos. En el futuro este tipo de medidas deberán establecerse con criterios más técnicos y selectivos, y en forma coordinada con las medidas generales de política económica.

V. CONCLUSIONES

Una política de subvenciones al empleo, mediante bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, debe favorecer a los colectivos que, por sus características socioprofesionales, se encuentren

en inferioridad de condiciones en el mercado. El carácter selectivo de este tipo de programas desaconseja su extensión indiscriminada a nuevos colectivos de desempleados. Deben limitarse a fomentar la colocación de colectivos con serios problemas de inserción en el mercado de trabajo; trabajadores maduros, largamente desempleados o que hayan agotado la prestación por desempleo, mujeres con cargas familiares, etc.

En este sentido, podría parecer positiva la derogación del programa de fomento del empleo de trabajadores perceptores del subsidio de desempleo, si su campo de protección se hubiese dirigido a los colectivos antes citados. Ya que no parece conveniente que el ahorro económico que supone esta política provoque la institucionalización de la discriminación de colectivos con verdaderas dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

Pero su sustitución por el programa de fomento del empleo de determinados grupos de trabajadores desempleados (los que hayan agotado la prestación por desempleo o los que tengan responsabilidades familiares) no nos parece positiva. El nuevo programa unirá a los efectos negativos del anterior otros nuevos, al abarcar un campo de protección demasiado amplio y en cierto modo impreciso, ya que podrán ser beneficiarios los desempleados que hayan agotado la prestación, por una parte, y por otra, los desempleados con cargas familiares, cuyo concepto es demasiado vago y no refleja en ningún modo situaciones semejantes a proteger.

Desde el punto de vista de la eficacia, la amplitud del campo

de protección hace perder el carácter selectivo que este tipo de programa precisa, y, aunque el autor de este artículo quisiera equivocarse, tendrá pocos efectos en la creación neta de empleos, siendo un mero instrumento de reducción de los costes salariales de los nuevos contratos vía disminución de los costes de la Seguridad Social. Disminución que puede hacerse por otras vías más eficaces y sin crear situaciones discriminantes, ya que ésta da origen a un dualismo de los contratos de trabajo desde el punto de vista de los costes de la Seguridad Social, los bonificados y los que no lo son.

Sin embargo, y aunque suponga un cambio brusco en relación con la política seguida últimamente, parece adecuada la suspensión del programa de fomento del empleo juvenil y su sustitución por las posibilidades de colocación que puedan abrir los contratos de trabajo en prácticas y para la formación. El único problema lo constituye el hecho de que el colectivo que se beneficiaba del programa de empleo juvenil es más amplio que el que puede hacerlo con estas nuevas formas de contratos de trabajo.

La justificación que se emplea para proteger al colectivo juvenil suele ser la de que tropieza con desventajas que suponen una discriminación inicial que se trata de remediar. Es posible pensar que el sistema educativo no es capaz de proveer a los jóvenes de las cualificaciones que son requeridas por el sistema económico. Pero ello no es justificación para primar discriminadamente a todo el colectivo y de una forma tal que la subvención y temporalidad en los contratos sea utilizada,

en ciertos casos, por las empresas, no para un mejor conocimiento de futuros trabajadores fijos, sino para utilizar una mano de obra barata y sometida a rotación continua.

Todas estas razones han producido la paulatina desaparición de estos programas en Europa, o al menos su transformación en otros con mucho mayor contenido formativo. Por ejemplo, en Francia (3) y en Gran Bretaña (4) los programas de empleo juvenil se han ido centrando en organizar el aprendizaje para todos los jóvenes que lo soliciten. En Gran Bretaña, además del aprendizaje, se ofrecen cursos especiales y trabajos en el sector público y entidades sociales sin fines de lucro. En el caso francés, se impulsa la formación ligada al empleo efectivo, principalmente en el sector privado. Así pues, en toda Europa los programas de empleo juvenil se centran cada vez más en impulsar el aprendizaje.

Una reflexión por último: parece claro que las actuales circunstancias condicionan la utilización de políticas puntuales, a nivel microeconómico, para proteger del desempleo a determinados colectivos o a determinadas zonas geográficas. Este tipo de medidas suponen una segmentación del mercado de trabajo y no crean empleo de manera sustancial, sino que reparten el empleo disponible entre diferentes colectivos del mercado de trabajo, favoreciendo a unos y, por consiguiente, perjudicando a otros. En consecuencia, los programas de fomento del empleo deben tener un ámbito temporal estrictamente limitado, y esto por dos razones. En primer lugar, porque no es posible mantener una situación discriminatoria por tiempo ilimi-

tado, y en segundo lugar, porque las medidas puntuales de protección a segmentos del mercado de trabajo pierden eficacia cuando se constituyen en distorsiones estructurales del mercado o se generalizan en demasía.

Los datos que hemos aportado muestran que el fomento del empleo ha tenido éxito, casi exclusivamente, en aquellos programas que flexibilizan el mercado de trabajo mediante contrataciones temporales. Parece claro, pues, que el reciente desarrollo del Estatuto de los Trabajadores arbitrando nuevas formas de contratación, mediante contratos temporales y a tiempo parcial, así como contratos de formación y en prácticas, abren nuevas posibilidades en este campo.

Para terminar, diremos que somos conscientes de que estas propuestas no constituyen una novedad. Simplemente suponen acercarnos a modelos ya probados en países que, de alguna manera, queremos emular.

NOTAS

(1) Para una información más amplia sobre las características y resultados de los programas de fomento del empleo, véase «Situación de los Mercados de Trabajo. Informe de Coyuntura», *Instituto Nacional de Empleo*, n.º 1, marzo 1978 y siguientes.

(2) El estudio de los colectivos afectados y naturaleza de los contratos, se basa en la encuesta realizada por el INEM, en diciembre de 1979, a 1.428 empresas, 2.888 trabajadores e igual número de contratos temporales registrados en las oficinas de empleo.

(3) LECLERC DU SABLON, F., «Les problèmes d'emploi des jeunes vus des foyers de jeunes travailleurs», *Droit Social*, junio 1980. DUPARC, J. D., «Jeunes: objectif emploi-formation», *Economie et Politique*, n.º 42, 1980.

(4) SPECIAL PROGRAMES DIVISION, «Review of the first year of Special Programmes» (Manpower Services Commission 1979).