

# PROTECCION POR DESEMPLEO

Tanto la política de fomento del empleo como la de protección por desempleo se muestran bastante limitadas para cambiar de forma sensible, por sí solas, la evolución del mercado de trabajo. Sirven, sin embargo, para corregir parcialmente desigualdades laborales y sociales. En este artículo, **Antonio García de Blas**, tras analizar las características generales y específicas de estas políticas y compararlas con las que se practican en los otros países de la CEE, examina sus costes y sus efectos sobre el mercado de trabajo, finalizando con una serie de conclusiones que resumen la situación actual y apuntan algunas indicaciones para el diseño de acciones futuras de política de empleo.

## I. INTRODUCCION

**L**AS políticas de empleo y de protección por desempleo centran la atención de los especialistas y de la opinión pública por diversas causas: su influencia sobre la situación del mercado de trabajo y sobre la de diversos colectivos; los costes que representan tanto para el sector público como para el privado, y finalmente, su instrumentación y los efectos que producen sobre el sistema económico.

En todo caso, es necesario señalar que las políticas de empleo, tanto en su vertiente de fomento como en la de protección por desempleo, tienen importantes limitaciones, dependiendo de la situación del mercado de trabajo. La primera trata de mejorar las condiciones para la generación de empleo o evitar las discriminaciones que en el mercado de trabajo sufren determinados colectivos. La política de protección al desempleo tiene un papel más pasivo, recogiendo los de-

sajustes que en los niveles de renta produce la situación del mercado de trabajo.

Es evidente que las variaciones que se producen en la actividad y en la ocupación dependen en mucha mayor medida de variables como la evolución demográfica, la participación de la mujer en el mercado de trabajo, el incremento de la inversión, el progreso técnico o el incremento real de los costes laborales que de la influencia de determinado programa de fomento del empleo o de la cuantía del seguro de desempleo.

Aunque las políticas de empleo y de cobertura por desempleo son limitadas para cambiar drásticamente la evolución del mercado de trabajo, pueden, por el contrario, corregir parcialmente defectos del marco legal e institucional, así como ayudar a corregir desigualdades laborales y sociales.

## II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS POLITICAS DE EMPLEO Y DE PROTECCION POR DESEMPLEO

La correlación entre generación de empleo y crecimiento económico en los países occidentales es diferente. En la CEE, en el período de expansión económica (1961-1973), un aumento medio anual del PIB del 4,8 por 100 supuso sólo un incremento del empleo para cada año del 0,3 por 100. En el período de la crisis económica (1974-1981), el aumento medio anual del PIB en la CEE fue muy modesto: 2,0 por 100, con lo que se provocó un descenso anual del empleo de 0,2 puntos. Por el contrario, en los años más recientes (1985-1988), incrementos anuales del PIB similares (2,5 por 100) dieron lugar cada año a aumentos proporcionalmente superiores del empleo (0,8 por 100).

En la economía española, los cambios temporales han sido incluso más drásticos. En el período de la expansión económica (1961-1973) —con uno de los mayores crecimientos anuales del PIB de la CEE (7,2 por 100)— la generación de empleo fue muy reducida (0,8 por 100), aunque la relación incremento del PIB/empleo era algo superior que para la media de la CEE. En el período de la crisis económica (1973-1981), el crecimiento anual de la economía española fue muy débil (1,8 por 100), lo cual supuso la destrucción de empleo más fuerte de todos los países de la CEE.

Por el contrario, en el último año la economía española ocupa el primer puesto de la Comunidad en cuanto a crecimiento eco-

CUADRO N.º 1

## INTERRELACION ENTRE EMPLEO Y CRECIMIENTO ECONOMICO (1961-1989)

	1961-73	1974-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bélgica .....	0,1	—	—	—	—	0,5	0,4	0,1	0,4	0,1
Dinamarca .....	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	0,6	—	—	—
Alemania .....	0,0	—	—	—	0,0	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3
Grecia .....	—	0,4	—	2,5	0,1	0,3	0,0	—	0,5	0,5
España .....	0,1	—	—	—	—	—	0,6	0,5	0,6	0,6
Francia .....	0,1	0,0	0,0	—	—	—	0,1	—	0,0	0,0
Irlanda .....	0,0	0,2	—	—	—	—	—	—	—	0,1
Italia .....	—	0,2	3,0	1,0	0,2	0,5	0,2	0,0	0,1	0,2
Luxemburgo .....	0,2	0,5	—	—	0,0	0,3	0,8	1,3	0,4	0,4
Holanda .....	0,1	0,0	—	—	—	0,5	0,7	0,6	0,2	0,1
Portugal .....	—	0,1	—	—	—	—	0,0	0,5	0,3	0,2
Reino Unido .....	0,0	—	—	—	0,9	0,4	0,1	0,4	0,4	0,3
CEE .....	0,0	—	—	—	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Estados Unidos .....	0,4	0,7	—	0,2	0,7	0,7	0,5	0,8	0,7	0,6
Japón .....	0,1	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,27

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

nómico y, asimismo, en cuanto a aumento de empleo. Además, lo más relevante es que la proporción crecimiento PIB/empleo no sólo ha mejorado en los últimos años, sino que alcanza el valor más alto de la CEE. En 1988, por cada punto que está creciendo la economía española se generarán, en términos relativos, el doble de empleos que para la media de la CEE (véase cuadro n.º 1). Por lo tanto, aquellas opiniones que reiteradamente señalan que la economía española no genera empleo en proporción suficiente al alto ritmo de crecimiento del PIB no se sustentan en un análisis riguroso de los datos.

Los distintos efectos que el crecimiento económico provoca en la generación de empleo dependen de multitud de factores. A título enunciativo, podríamos citar los siguientes:

a) La política macroeconómica que se siga en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit del sec-

tor público y balanza de pagos), ya que éstos frenan o pueden frenar en el futuro el aumento de la producción interna.

b) Las políticas sectoriales que se adopten, evitando estrangulamientos e ineficiencias de los sectores productivos a través de la búsqueda de una agricultura competitiva, una industria eficaz y un sector servicios no inflacionista. Si ello se acompaña con un nivel adecuado de infraestructuras terrestres e hidráulicas, y con un sistema coordinado de transportes, se crearán las condiciones para un aumento de la inversión generadora de empleo.

c) Las políticas que mejoren el funcionamiento de los mercados laboral y financiero.

d) Las políticas activas de empleo que traten de impulsar la generación de puestos de trabajo con carácter general, o específicamente para algún colectivo o espacio geográfico determinados, utilizando para ello como instrumentos la reducción de los cos-

tes laborales, la mejora de la formación profesional y/o la modificación de las condiciones de contratación.

e) La protección por desempleo que contrarreste los efectos negativos que se pueden producir con carácter temporal en el funcionamiento del mercado de trabajo, estableciendo rentas sustitutorias mientras el desempleado encuentra un nuevo trabajo. Estas prestaciones, aparte de jugar un papel social compensando la pérdida de una fuente de renta, también, desde el punto de vista económico, ayudan al mantenimiento de la demanda. La duración y cuantía de la prestación debe ser suficiente, siempre que no suponga un incentivo negativo a encontrar un nuevo empleo.

### III. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO Y DE PROTECCION POR DESEMPLEO

#### 1. La política de fomento del empleo

La política de empleo debe estar correctamente diseñada para que cumpla las finalidades que se persiguen, bien con carácter general o para algún colectivo o región determinados. Igualmente, los instrumentos de las medidas deben estar correctamente evaluados. Así, la cuantía de las subvenciones para estimular la contratación debe tener en cuenta el nivel absoluto de los salarios; las bonificaciones en el pago por seguridad social deberán tener una mayor o menor cuantía en función de la importancia de las cuotas de la seguridad social en los costes laborales, mientras la formación ocupacional debe centrarse en corregir la descualificación profesional o la falta de formación adecuada de determinados colectivos.

Los objetivos que contemplan las medidas de política de empleo activa buscan fundamentalmente:

a) Incrementar la inversión generadora de empleo a través de deducciones fiscales o subvenciones en determinadas áreas.

b) Reducir los costes laborales mediante subvenciones y bonificaciones en las cuotas de seguridad social.

c) Aminorar el gasto de formación profesional con bonificaciones en las cuotas de seguridad social.

d) Incentivar la autocolocación, permitiendo la capitalización de las prestaciones por desempleo.

e) Estimular la instalación como empresarios de desempleados, facilitando créditos blandos y subvenciones.

f) Ampliar la contratación mediante programas que permitan los contratos temporales.

En definitiva, los citados instrumentos tratan de estimular la inversión, moderar los costes laborales, incentivar la búsqueda de empleo y modificar temporalmente el marco de contratación, con carácter general o dirigido selectivamente a determinados colectivos (jóvenes, trabajadores maduros, minusválidos) o a al-

gunas zonas geográficas con bajo nivel de desarrollo o afectadas por procesos de reconversión.

#### 2. La política de protección por desempleo

La política de protección por desempleo se instrumenta en casi todos los países de la CEE a través de un sistema dual: contributivo y asistencial (véase cuadro n.º 2).

El primero vincula la duración temporal de la protección al tiempo cotizado anteriormente, mientras la cuantía de la prestación viene ligada normalmente,

CUADRO N.º 2

#### ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCION POR DESEMPLEO EN LOS PAISES DE LA OCDE (1987)

	Contributivo	Asistencial	Mixto
Alemania .....			×
Australia .....		×	
Austria .....			×
Bélgica .....	×		
Canadá .....	×		
Dinamarca .....	×		
España .....			×
Estados Unidos .....	×		
Finlandia .....			×
Francia .....			×
Grecia .....	×		
Irlanda .....			×
Islandia .....	×		
Italia .....	×		
Japón .....	×		
Luxemburgo .....	×		
Noruega .....	×		
Nueva Zelanda .....		×	
Holanda .....			×
Portugal .....			×
Reino Unido .....			×
Suecia .....			×
Suiza .....	×		
Turquía .....			

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE.

CUADRO N.º 3

**GASTO PUBLICO EN POLITICA DE EMPLEO EN LA OCDE (1986)**  
(En porcentaje)

	Gastos adminis- tración	Formación adultos	Programas para jóvenes	Ayudas colocación	Ayudas minusvá- lidos	Total medidas fomento 6=(1+2+ 3+4+5)	Protección por des- empleo	Jubilación anticipada	Manten- imiento renta	Total
	1	2	3	4	5		7	8	9=(7+8)	10=(6+9)
Australia .....	6,7	1,2	4,3	9,1	—	21,2	78,8	—	78,8	100
Austria .....	7,8	7,8	2,1	12,1	1,4	31,5	59,4	10,1	69,5	100
Bélgica .....	3,7	1,7	nd.	18,4	3,3	27,3	54,2	18,5	72,7	100
Canadá .....	9,1	7,8	2,5	4,9	—	24,3	75,7	—	75,7	100
Finlandia .....	3,6	11,0	1,2	22,9	0,8	39,2	38,8	22,0	60,8	100
Francia .....	3,8	8,7	7,7	2,9	1,6	24,8	51,7	24,5	75,2	100
Alemania .....	9,9	10,8	2,2	8,5	9,0	40,8	58,8	0,4	60,2	100
Irlanda .....	3,0	11,2	8,2	6,4	—	28,9	71,1	—	71,1	100
Japón .....	nd.	5,5	—	18,2	1,8	25,4	75,6	—	75,6	100
Holanda .....	1,2	2,5	1,5	1,7	18,1	27,2	72,8	nd.	72,8	100
Nueva Zelanda .....	4,3	15,7	—	22,4	1,2	43,6	56,4	nd.	56,4	100
Noruega .....	14,0	10,8	5,4	6,5	21,5	58,0	42,0	nd.	42,0	100
Portugal .....	nd.	26,0	5,5	5,5	5,5	42,9	57,1	—	57,1	100
España .....	nd.	2,0	5,8	10,8	0,3	19,0	80,2	0,9	81,0	100
Suecia .....	8,9	17,5	6,2	12,7	26,4	71,5	24,4	4,1	28,5	100
Reino Unido .....	5,4	3,4	8,8	11,2	1,4	30,2	68,8	1,0	69,8	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

con algunas correcciones, a la cotización realizada.

El sistema asistencial atiende a situaciones de necesidad de aquellas personas que, habiendo agotado la prestación contributiva o no pudiendo acceder a ella, no han encontrado un empleo. En general, las cuantías son menores y la duración temporal puede alargarse a períodos amplios, o incluso con carácter ilimitado, hasta que varíen las condiciones que dieron lugar a dicha situación.

La financiación del nivel contributivo suele corresponder casi exclusivamente a las cotizaciones de empresarios y trabajadores, mientras la del sistema asistencial proviene del Presupuesto del Estado.

#### IV. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO Y DE PROTECCION POR DESEMPLEO EN ESPAÑA, EN RELACION CON LA CEE

Las medidas de política de empleo de España son muy similares a las imperantes en cada uno de los países occidentales. Por el contrario, la atención presupuestaria que se les dedica comparativamente en los países de la CEE es diferente.

Así, desde el punto de vista de la proporción de los recursos dedicados a las políticas de empleo y de protección por desempleo, se puede observar que en la mayoría de los países de la CEE se

produce un reparto bastante equilibrado entre ambos tipos de gastos (véase cuadro n.º 3).

Los países con mayores tasas de paro (Irlanda, Holanda y España) dedican una mayor proporción del total de gastos a la función de cobertura por desempleo y una menor atención a la política de fomento del empleo. Así, en nuestro país, la primera absorbe tres de cada cuatro pesetas dedicadas a los gastos de política de empleo.

En 1986, y en cuanto a la distribución de los recursos de la política de fomento del empleo, España dedica una menor atención a los programas de estímulo a la formación de adultos y minusválidos, y un mayor esfuerzo a los programas para la jubilación anticipada, mientras los programas para el fomento de la colocación, con carácter ge-

neral o específicamente para los jóvenes, concentran una mayor atención dentro de los países de la CEE que en España (cuadro número 3). Los importantes gastos del Fondo Social Europeo han producido desde esa fecha algunas modificaciones sobre esta distribución.

## V. COSTE DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO Y DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Los recursos dedicados a políticas de empleo y de protección por desempleo superaron en 1986 el billón de pesetas (1,05 miles de millones), mientras en 1988 alcanzaron ya los 1,1 miles de millones (1). En términos del

PIB, con los últimos datos disponibles, España dedica el 3,4 por 100, ocupando el cuarto lugar de la CEE, después de Irlanda, Bélgica y Holanda (véase cuadro número 4).

La política activa de empleo absorbe en España el 0,8 por 100 del PIB (200.000 millones en 1986 y 250.000 millones en 1988), con lo cual se sitúa en uno de los últimos lugares dentro de la CEE. En cuanto a los gastos del sector público dedicados a cobertura por desempleo, España ocupa el tercer lugar de la CEE después de Irlanda y Holanda, con un 2,7 por 100 del PIB (850 y 950 miles de millones de pesetas en 1986 y 1988, respectivamente).

Una primera reflexión que se podría extraer de estas comparaciones sería que nuestro país debería incrementar en el futuro su atención a la política de empleo.

El esfuerzo relativo que se realiza en política de fomento de empleo y protección por desempleo debe analizarse no sólo desde el punto de vista de su relación con el PIB, sino también desde el de la importancia que representa este gasto presupuestario sobre el total del sector público y sobre el gasto de protección social.

Dicho análisis permite extraer algunas conclusiones:

a) La proporción de gastos que España dedica a financiar las políticas de fomento de empleo y protección por desempleo sobre el gasto público total (8,1 por 100 del total) es superior en dos puntos a la media de la CEE (véase cuadro n.º 5); lo cual supone ocupar el segundo lugar de la CEE, detrás de Irlanda. Esto significa que una de cada doce pesetas del gasto público se dedica a dichas políticas, lo cual representa una elevada atención,

CUADRO N.º 4  
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE EMPLEO EN LA OCDE (1986)  
(En porcentaje del PIB)

	Gastos adminis- tración	Formación adultos	Programas para jóvenes	Ayudas colocación	Ayudas minusvá- lidos	Total medidas fomento 6=(1+2+ 3+4+5)	Protección por des- empleo	Jubilación anticipada	Manteni- miento renta	Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9=(7+8)	10=(6+9)
Australia .....	0,11	0,02	0,07	0,15	—	0,35	1,30	—	1,30	1,65
Austria .....	0,11	0,11	0,03	0,17	0,02	0,44	0,83	0,14	0,97	1,40
Bélgica .....	0,17	0,08	nd.	0,85	0,15	1,25	2,50	0,85	3,35	4,60
Canadá .....	0,22	0,19	0,06	0,12	—	0,59	1,84	—	1,84	2,43
Finlandia .....	0,09	0,28	0,03	0,58	0,02	1,00	0,99	0,56	1,55	2,54
Francia .....	0,12	0,27	0,24	0,09	0,05	0,77	1,26	1,07	2,33	3,10
Alemania .....	0,22	0,24	0,05	0,19	0,20	0,90	1,30	0,01	1,31	2,22
Irlanda .....	0,16	0,60	0,44	0,34	—	1,54	3,80	—	3,80	5,33
Japón .....	nd.	0,03	—	0,10	0,01	0,14	0,42	—	0,42	0,55
Holanda .....	0,07	0,17	0,06	0,07	0,74	1,11	2,98	nd.	2,98	4,09
Nueva Zelanda .....	0,07	0,26	—	0,37	0,02	0,72	0,93	—	0,93	1,65
Noruega .....	0,13	0,10	0,05	0,06	0,20	0,54	0,39	nd.	0,39	0,93
Portugal .....	nd.	0,19	0,04	0,04	0,04	0,31	0,41	—	0,41	0,73
España .....	nd.	0,07	0,20	0,37	0,01	0,65	2,74	0,03	2,77	3,42
Suecia .....	0,26	0,51	0,18	0,37	0,77	2,09	0,72	0,12	0,84	2,92
Reino Unido .....	0,16	0,10	0,26	0,33	0,04	0,89	2,03	0,03	2,06	2,95

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

CUADRO N.º 5

**GASTO EN POLITICAS DE EMPLEO SOBRE EL TOTAL DEL GASTO PUBLICO EN LA CEE (1986)**  
(En porcentaje)

Bélgica .....	3,0
Dinamarca .....	6,4
Alemania .....	4,7
Grecia .....	1,1
España .....	8,1
Francia .....	6,0
Irlanda .....	9,8
Italia .....	1,4
Luxemburgo .....	3,2
Holanda .....	6,9
Portugal .....	1,6
Reino Unido .....	6,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

entre 1980 y 1986 ha sido absorbido por dichas políticas.

**VI. EFECTOS DE LAS POLITICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO Y DE PROTECCION POR DESEMPLEO**

Las prioridades de la política de fomento del empleo son las de incrementar la ocupación y reducir las discriminaciones en el mercado de trabajo. Su éxito no sólo dependerá del volumen de recursos públicos que se le dediquen o de las características de sus programas, sino también, como antes se apuntaba, de las políticas macroeconómicas y sectoriales a las que tenga que complementar.

La progresiva penetración de los programas de fomento dentro del total de colocaciones (que alcanza el 48,5 por 100 del total) indica su importancia. Su amplia utilización se debe —según una encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a 2.000 empresas— en un 43 por 100 a los menores costes de seguridad social, en un 30 por 100 a que permiten ajustar la plantilla a las necesidades de producción, y en un 14 por 100 a que posibilitan la reducción de otros costes laborales. Ello indica que la causa fundamental que estimula la contratación de trabajadores acogidos a estos programas es el ahorro de costes laborales presentes y futuros.

Los efectos de los incentivos fiscales, las subvenciones y las bonificaciones para incrementar la inversión y el empleo deben ser diseñados para evitar discriminaciones entre las empresas y deben ser estables en el tiempo,

CUADRO N.º 6

**GASTO EN POLITICAS DE EMPLEO SOBRE EL GASTO DE PROTECCION SOCIAL EN LA CEE (1982)**  
(En porcentaje)

Bélgica .....	15,4
Dinamarca .....	16,9
Alemania .....	8,9
Grecia .....	nd.
España .....	16,6
Francia .....	9,8
Irlanda .....	11,7
Italia .....	3,3
Luxemburgo .....	2,7
Holanda .....	10,9
Portugal .....	2,5
Reino Unido .....	12,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

que viene plenamente justificada por la prioridad que debe darse a la generación de empleo y a la cobertura del desempleo.

b) En cuanto a los gastos de protección social, y a pesar de la dificultad de la comparación internacional de este tipo de gastos, se puede deducir, a la vista de los datos existentes, que España dedica la sexta parte del total de gastos de protección social a políticas de empleo (véase cuadro n.º 6); lo cual supone la máxima prioridad dentro de la CEE.

c) En un período temporal amplio, se puede observar que la atención dedicada en España por los poderes públicos a estas políticas ha sido creciente, tanto dentro del gasto público como del de protección social. Así, entre 1973 y 1986 se ha multiplicado por seis la importancia relativa de los gastos en políticas de empleo y de protección por desempleo dentro del total del gasto público, mientras un tercio del incremento que se ha producido en los gastos de protección social

aunque con un plazo de vigencia determinado para evitar que pierdan su papel incentivador.

**VII. CONCLUSIONES**

1.ª) Las políticas de empleo y de protección por desempleo son instrumentos de la política económica a los que debe dedicarse una atención preferente por parte de los poderes públicos.

2.ª) Para que tenga éxito en el cumplimiento de sus objetivos, la política de empleo debe estar acompañada de otras políticas macroeconómicas y sectoriales.

3.ª) La política de empleo sólo puede corregir parcialmente las distorsiones que, en el funcionamiento del mercado de trabajo, generan el nivel de los costes laborales (salariales y de seguridad social), el marco laboral y la inadecuación de la formación reglada a los requerimientos productivos.

4.ª) Los costes presupuesta-

rios de las políticas de fomento del empleo y de protección por desempleo indican que España, en relación a la CEE, dedica comparativamente una mayor atención a la segunda que a la primera. En cuanto a los gastos de la política de empleo con relación al PIB, nuestro país ocupa uno de los últimos lugares de la CEE, mientras alcanza el tercero de la Comunidad en cuanto a la importancia de los gastos por desempleo con relación al PIB.

5.<sup>a</sup>) En función de la situación comparativa se debería reforzar la atención a las políticas de empleo tendentes a la formación profesional de adultos descualificados y al estímulo a la contratación de jóvenes. En cuanto a la política de protección por desempleo, debe dedicarse una atención especial al colectivo de trabajadores adultos, que son los que pueden tener mayores dificultades en el mercado de trabajo.

6.<sup>a</sup>) En España se dedica una atención prioritaria a las políticas de empleo y de protección por desempleo, referidas al total de gasto de protección social y al total de gasto del sector público (16 y 8 por 100, respectivamente), ocupando nuestro país los primeros lugares dentro de los países de la CEE. Ello indica que los poderes públicos entienden que la generación de empleo y la cobertura de los parados representa el objetivo más importante.

7.<sup>a</sup>) Más de un billón de pesetas se dedica a estas finalidades (3,4 por 100 del PIB). Esta cifra se verá incrementada por las medidas anunciadas de ampliación de la cobertura por desempleo y de estímulo a la contratación de determinados colectivos de jóvenes.

8.<sup>a</sup>) Debe prestarse especial atención al seguimiento de los programas de fomento del empleo para corregir aquellas desviaciones que se produzcan sobre los objetivos establecidos.

9.<sup>a</sup>) La mejor política de empleo que se puede diseñar es aquella que coadyuve al logro de la máxima tasa de crecimiento económico, y que, sin poner en peligro los equilibrios macroeconómicos, genere un fuerte aumento del empleo. La política de fomento del empleo debe centrarse en que esa expansión llegue a todos los colectivos, en tanto que la política complementaria de protección debe atender prioritariamente a aquellos grupos que tienen más dificultades de inserción en el mundo del trabajo. Por último, no debe olvidarse que algunas políticas sectoriales, como la mejora de infraestructuras, pueden ser incluso más eficaces para la generación de empleo que un determinado programa de fomento.

10.<sup>a</sup>) La responsabilidad de los poderes públicos en la adopción de medidas para incrementar la ocupación debe ser compartida por los interlocutores sociales, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo y creando las condiciones para incrementar la ocupación, así como seleccionando aquellas políticas de empleo y de protección por desempleo que atiendan mejor a los objetivos que tratan de cumplir: estimular el incremento del número de puestos de trabajo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.

#### NOTA

(1) Incluyendo los mayores gastos para los fondos de promoción de empleo y subsidio especial agrario, así como una estimación del coste de la desgravación por empleo del impuesto de sociedades.