

LA POLITICA DE PROMOCION DEL EMPLEO. REFERENCIA ESPECIAL A ANDALUCIA

*Armando de la TORRE y del RIO**

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las políticas económicas de promoción de empleo han ocupado con frecuencia un lugar secundario, sirviendo en ocasiones para que los gobiernos transmitan a la opinión pública la sensación de que se toma algún tipo de medidas ante la crisis del empleo, sin una convicción excesivamente firme en su utilidad, en sus resultados. Subyace en esta apreciación de la efectividad de las políticas de promoción del empleo la creencia de que se trata de acciones a desarrollar ante una crisis de la actividad económica que se prolonga más de lo previsto.

Sin embargo, la necesidad de instrumentar políticas dedicadas a dinamizar el mercado de trabajo trasciende esta consideración tan simple; las tendencias detectadas en el efecto del acelerado desarrollo tecnológico en relación a las necesidades de mano de obra y la incorporación aún pendiente de amplios colectivos de mano de obra femenina, son factores que se mantendrán aún en el favorable supuesto de que se consolide la incipiente recuperación de la actividad económica en algunos países desarrollados.

En el seno de diversos organismos económicos internacionales y en especial de la C.E.E. y la O.C.D.E. se analizan intensamente estos fenómenos y se buscan políticas de empleo que puedan reducir los altos niveles de desempleo existentes, pero cuya financiación no tenga efectos negativos sobre las empresas ni suponga aumentos inaceptables del gasto público.

El núcleo de este análisis puede centrarse en los siguientes seis puntos¹ :

1. Las políticas de empleo deben ayudar a la adaptación de la población activa a los rápidos cambios estructurales de la población y el empleo.

* Colaborador del Departamento de Estructura y Política Económica. Universidad de Sevilla.

1. "L'imperatif de l'emploi et les politiques du marché du travail". Perspectives de l'emploi. OCDE, Sept. 1983.

2. No puede mantenerse la tendencia al alza de los costes reales de la mano de obra asalariada en relación al propio incremento de la productividad del factor trabajo.
3. En el conjunto de desempleados se destacan con claridad dos colectivos de importancia creciente y que precisan de tratamiento específico: *los jóvenes desempleados y los trabajadores en situación de paro largamente mantenida*.
4. El gasto público en subvenciones a la creación de empleo, aparte de su clásica orientación contracoyuntural, debe favorecer la integración de la mano de obra al mercado de trabajo en condiciones de mayor equidad.
5. La reducción del tiempo de trabajo sólo puede hacerse en condiciones no negativas para los niveles de costes, precios y competitividad, y si al tiempo se produce una retribución de las rentas salariales en favor del colectivo de desocupados. Ha de tomarse como referencia la tendencia decreciente de la tasa de beneficios como características estructural de las economías desarrolladas.
6. En una fase de cierta recuperación de la actividad económica, el proceso de la negociación colectiva debe contribuir a que se logren aumentos en la producción y el empleo que no se traduzcan en incrementos de salarios y precios.

Dado este diagnóstico, las políticas para el mercado de trabajo giran en torno a varios grandes conjuntos de acciones, políticas estructurales en relación al mercado de trabajo, ayudas temporales a la creación de empleo y acortamiento del tiempo de trabajo.

A pesar de su brevedad espero que esta introducción pueda servir como marco de referencia para la tercera parte de este trabajo en la que analizaremos las principales características del colectivo de desempleados en España, con una referencia especial a Andalucía, características que condicionaron la efectividad de las medidas de fomento del empleo que hasta ahora se han adoptado y que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de nuevas medidas de este tipo².

2. De la amplia bibliografía sobre el tema cabe destacar:

- “L’indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi”. OCDE 1979.
- “Programas de fomento del empleo en España”, Jesús Barroso Barrero, en Papeles de Economía Española n.º 8, 1982.
- “Los incentivos a la creación de empleo”. OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Servicio de Publicaciones. Madrid, 1984.

2. MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA

Puede decirse que los primeros programas de fomento del empleo comienzan a instrumentarse en España a partir de los llamados *Pactos de la Moncloa* de 1977.

Los primeros programas fueron un sistema de bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social a las empresas que contrataran temporalmente a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo (R.D. 3280/1977 de 9 de Diciembre), otro de bonificación de la cuota a la Seguridad Social en la contratación temporal de jóvenes (R.D. 3281/1977 de 16 de Diciembre modificado por el R.D. 883/1978 de 2 de mayo), y otro programa incluido en el paquete de medidas urgentes de reforma fiscal que instituía dos modalidades de desgravación fiscal a las empresas para el fomento de nuevas contrataciones.

A lo largo de 1979 se ponen en marcha programas de subvención a las inversiones generadoras de nuevos puestos de trabajo, en contrataciones por tiempo indefinido, complementadas con bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social, que van instrumentándose a través de una no desdeñable maraña de decretos, en sucesivos programas de carácter territorial que se van aplicando a diversas comarcas españolas. Programas de este tipo —de carácter territorial— se suceden a lo largo de los años 80, 81 y 82.

También en 1979, por R.D. 2544/1979 de 19 de octubre, se pone en marcha el sistema de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y las Corporaciones locales que empleen a trabajadores perceptores del Seguro de desempleo en obras y servicios de interés público, con carácter temporal de un máximo de cinco meses y completando la diferencia entre la correspondiente base de cotización y la prestación de desempleo recibido. Este programa, con sucesivas precisiones en su reglamentación se ha mantenido vigente hasta ahora, siendo extendida a las Entidades y Organismos de la Administración del Estado la facultad de acogerse a este sistema de contratación (R.D. 421/1980 de 8 de febrero).

Una variante del sistema mixto de subvención y bonificación fue el sistema utilizado para fomentar la contratación de trabajadores minusválidos (R.D. 1327/1981 de 19 de junio).

El *Acuerdo Nacional sobre Empleo*, firmado el 9 de junio de 1981, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982, supuso un giro importante en la valoración que la Administración, los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales venían haciendo de los programas de fomento al empleo y su efectividad.

En el Acuerdo se reconoció la conveniencia de programas para favorecer la contratación de determinados colectivos de trabajadores en situación particularmente desfavorable en el mercado de trabajo: trabajadores desempleados con responsabilidades de familiares y trabajadores que han agotado la

prestación básica de desempleo (este último programa puede asimilarse a los destinados a paliar la situación de larga duración del período de desempleo a que hemos hecho referencia en el primer apartado de este trabajo).

También se contempló en el Acuerdo un sistema para permitir la jubilación a los 64 años de trabajadores a los que se garantiza un 100 0/0 de sus derechos pasivos, jubilación pactada con carácter voluntario y acompañada de la contratación por las empresas de un joven o un perceptor del Seguro de desempleo en sustitución del trabajador jubilado.

Un problema no desdeñable de la legislación en materia de fomento al empleo ha sido la multiplicidad de Decretos y reglamentaciones. Con posterioridad al A.N.E. se promulga el R.D. 1445/1982 de 25 de junio, que trata de recopilar y clasificar todos los programas vigentes de fomento al empleo con excepción de los instrumentados a través del FNPT.

Por entonces ya había sido derogado el programa de promoción de empleo juvenil (por R.D. 1364/1981 de 3 de julio), que aunque permitió un importante número de colocaciones temporales, se consideró que incidía desfavorablemente en otros colectivos que también precisaban de una elevada protección, como los trabajadores largamente desempleados, o los que han agotado las prestaciones de desempleo. Por otra parte las modalidades de contratación temporal, a tiempo parcial y de contratos en prácticas y para la formación, a los que haremos referencia más tarde, estaban dirigidos, como en realidad se ha confirmado en la práctica, al colectivo de desempleados jóvenes.

También hay que notar que el R.D. de 25 de junio de 1982 ha desaparecido también el programa de contratación de perceptores del Seguro de desempleo (derogado por R.D. 1364/1981 de 3 de julio), al que cabía achacar mas bien una finalidad de *ahorro* en los fondos destinados a la protección de los desempleados. No obstante, este supuesto queda incluido en el programa de contratos temporales de colaboración social actualmente vigente.

Ahora, 1984, el conjunto de programas de fomento del empleo ha cambiado de nuevo de forma sustancial, puesto que al finalizar el año 1983, el R.D. 3239/1983 de 28 de diciembre por el que se establecen incentivos para fomentar la contratación de trabajadores mayores de cuarenta y cinco años deroga el programa de bonificaciones a empresas que empleen a trabajadores desempleados que hayan agotado las prestaciones de desempleo o que tengan responsabilidades familiares y lo que es más importante, por el importante número de contrataciones que venía registrándose y deroga también el programa de medidas de fomento del empleo de carácter territorial, (ambos recogidos en el R.D. 1445/1982, sección primera del capítulo tercero y capítulo cuarto completo respectivamente). De esta forma, de las anteriores medidas que afectaban a determinados grupos de trabajadores desempleados sólo quedan vigentes la de mujeres con responsabilidades familiares, y la de minusválidos, esta última con alguna modificación.

El programa para la contratación de trabajadores mayores de 45 años que llevan un año o más inscritos como parados se dirige evidentemente a la franja más débil del colectivo de trabajadores largamente desempleados, y consiste en una subvención de 400.000 pts., una reducción durante dos años del 50 % de la cuota empresarial a la S. Social y formación profesional gratuita, en contrataciones por tiempo indefinido. No hay aún datos suficientes para juzgar la acogida de este nuevo programa.

Hemos dejado para el final la descripción y valoración de aquellas medidas de fomento del empleo basadas en facilitar la *flexibilización del mercado de trabajo* (aparte de las medidas que se tomen en materia de rescisión de contratos), a saber: la contratación temporal, la contratación a tiempo parcial y los contratos en prácticas y para la formación.

Según su actual reglamentación la contratación temporal es factible para trabajadores en paro, en contratos de 6 meses a dos años, con excepción de los sectores de Hostelería y Construcción en que se permiten contratos temporales a tres meses. Existen unos límites en el número de contratos temporales que puede realizar una empresa en función de su plantilla. En la previsible modificación que se va a realizar de determinados artículos del Estatuto de los trabajadores está prevista la admisión de la contratación temporal por un período de tres años, cuando se trate de empleos en nuevas actividades, y se eliminan los topes en relación a la plantilla, todo ello siguiendo recientes directrices de la correspondiente Comisión de las Comunidades Europeas.

La modalidad de contratación a tiempo parcial consiste en la realización de contratos, temporales o indefinidos de duración inferior a los 2/3 de la jornada habitual. El Estatuto de los Trabajadores limita este sistema de contratación a los parados perceptores de prestaciones por desempleo, a los que han agotado el período de prestación de las prestaciones, parados del sector agrario y menores de 25 años. Previsiblemente, con la modificación del Estatuto, desaparecerán estas limitaciones, lo que aportará un elemento más al proceso de flexibilización del mercado de trabajo.

Los contratos en prácticas son contratos temporales de tres meses a un año de duración dirigidos a jóvenes titulados. Estos contratos están incentivados con una elevada bonificación de la cuota a la Seguridad Social - el 75 % - si se efectúan al amparo del acuerdo entre el INEM y CEOE.

Los contratos para la formación son contratos temporales dirigidos a jóvenes de 16 a 18 años, con una duración máxima de dos años y con posibilidad de asistir a cursos de capacidad profesional dentro de la jornada laboral. El INEM, conforma el acuerdo antes citado, concede una beca que

permite al joven trabajador así contratado percibir el 80 y el 100 0/o del salario mínimo interprofesional durante el primer y segundo año respectivamente. Está prevista la ampliación a tres años de la duración máxima de este tipo de contratos, el elevar a 20 años el límite de edad en los contratos de formación y reducir en ellos la parte de jornada destinada a la enseñanza.

3. FOMENTO DEL EMPLEO EN ANDALUCIA

Cuando se describen las medidas de fomento del empleo hay que decidir hasta que punto el ya superado sistema de *"empleo comunitario"* y el actual *Plan de Empleo Rural*, pueden considerarse programas de fomento del empleo en sentido estricto.

El sistema de empleo comunitario debe de considerarse una particular y problemática modalidad de prestación por desempleo aplicada en las grandes bolsas de desempleo rural de Andalucía y Extremadura principalmente, y ello aunque con dicho sistema se realizara un número ciertamente importante de obras de acondicionamiento en el medio rural. Los efectos distorsionadores del mercado de trabajo y la alta discrecionalidad en las gestión del sistema han sido ampliamente tratados en diversas publicaciones y documentos de la Administración, medios sindicales y empresariales. Este sistema, con diversas vicisitudes, han estado en vigor durante los años 1978 a 1983, con una creciente asignación presupuestaria, llegando a suscitar voces de protesta en las regiones no beneficiadas por el mismo.

El sistema de empleo comunitario ha sido recientemente sustituido por el Subsidio Especial para trabajadores agrarios eventuales, instituido por R.D. 3237/83 de 28 de diciembre y desarrollado por la O.M. 10 de Enero de 1984. Este sistema es ya claramente una prestación especial por desempleo³.

Complementando a este sistema de prestaciones se afrontará un Plan de Formación Ocupacional, que aún no ha sido regulado —el proceso de transferencias en este campo están ralentizando la vigente reforma de la formación ocupacional— y, se tratará de lograr la promoción del empleo en base al Plan de Empleo Rural y de los convenios, a los que ya se ha hecho referencia, del I.N.E.M. con entidades inversoras.

La norma reguladora del P.E.R. está contenida en el R.D. 513/1984, BOE 16/3/84. El Plan consiste en esencia en un sistema de afectación de créditos a programas de inversiones de las distintas administraciones públicas: central, autónoma y local, con el compromiso por parte de los ejecutantes de las obras de incluir un porcentaje de los trabajadores no cualificados precisos

3. Una útil descripción y valoración del sistema se encuentra en el n.º 3 del Boletín Oficial Económico de Andalucía, que edita la Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía de la Junta de Andalucía.

que sean desempleados eventuales agrarios inscritos en las oficinas de empleo. Este porcentaje es del 75 0/0 si la obra es ejecutada directamente por la Administración y de un 60 0/0 si se efectúa por contratistas.

Evidentemente el PER no supone una dotación específica como programa de fomento al empleo y basa su posible efectividad en la coordinación de los efectos sobre el nivel de empleo en las áreas rurales de las inversiones de las distintas administraciones. Una interesante posibilidad del PER queda abierta mediante la afectación de nuevos proyectos procedentes de los Planes de Obras y Servicios de las Diputaciones Provinciales.

Al margen, o bien de forma complementaria a los programas de ámbito nacional, algunas *Comunidades Autónomas* tratan de poner en marcha sistemas propios de prestaciones de desempleo y de fomento al empleo.

De este último tipo de iniciativas cabe destacar los planes de empleo comunitario puestos en marcha por la Generalidad de Cataluña, gestionados por los Ayuntamientos catalanes, y los planes de empleo temporal juvenil de esta misma Comunidad Autónoma. Ambos programas tuvieron una financiación escasa y no parecen tener asegurada su continuidad.

Por su parte, la *Junta de Andalucía*, tiene previstos algunos programas de promoción del empleo dentro del Plan Económico 1984-1986. Hay que reconocer que la financiación asignada a este tipo de programas ha sido también bastante escasa, por lo que deben considerarse en cierto modo *programas piloto*.

El primero y más importante de los programas es el de *empleo juvenil*. Mediante este programa se subvenciona en las pequeñas y medianas empresas ubicadas en Andalucía la contratación de jóvenes de 16 a 25 años, sin empleo anterior y que lleven seis meses registrados en las oficinas del INEM. La subvención abarca durante un período máximo de doce meses el 50 0/0 del salario mínimo interprofesional y el 100 0/0 de la cotización a la Seguridad Social —en contingencias ordinarias—. La ayuda es compatible con cualquier otra que perciba la empresa y en su gestión colaborará la Confederación de Empresarios de Andalucía. Se trata pues de un programa de empleo juvenil en la modalidad de *primer empleo*.

El segundo programa, también de empleo juvenil, subvenciona la contratación de jóvenes demandantes del primer empleo en edades comprendidas entre los 18 y los 25 años, por parte de los Ayuntamientos andaluces de población superior a 50.000 habitantes.

Se trata de evitar la coincidencia en una misma zona de aplicación del subsidio a trabajadores eventuales agrícolas/plan de empleo rural, con esta otra modalidad de ayuda al empleo.

En las contrataciones que se hacen por colaboración de uno de estos Ayuntamientos y la Junta de Andalucía, esta corre con el 75 por ciento de los costes laborales totales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social. La subvención está vinculada a la ejecución de obras o servicios de interés general, mediante proyecto que el Ayuntamiento ha de presentar.

Un tercer programa, aún no reglamentado, se dirigirá a trabajadores en paro en determinadas situaciones de marginación que dificulten especialmente su acceso al mercado de trabajo.

Aún no es posible hacer una valoración de los resultados de estos programas, aunque cabe esperar que se agote en plazo breve la dotación presupuestaria de los mismos, por la *escasa* que es, y por el carácter *no selectivo* de las ayudas.

4. RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS

A partir del año 1981 es cuando puede considerarse que coexistan los principales tipos de programas experimentados en nuestro país. En el cuadro I se recogen los resultados de los programas de fomento del empleo a lo largo de los años 81, 82 y 83, en número de contrataciones anuales por programa en Andalucía y España.

Si tenemos en cuenta que la participación de la población activa andaluza en el total nacional se sitúa en estos años en torno a un 14 0/o, podemos ir interpretando la incidencia relativa de nuestra región de cada modalidad de contratación.

En 1981 no están aún en marcha las subvenciones de carácter territorial por empleo creado, y el grueso de las contrataciones de fomento al empleo queda incluido en el epígrafe "de determinados grupos". Aún así, en este año la utilización en Andalucía de los programas de empleo fue escasa.

El número total de contrataciones con arreglo a programas de empleo fue similar en los años 1982 y 1983, tanto en Andalucía como a nivel nacional, manteniéndose claramente el nivel de utilización de los programas. La participación de Andalucía en el volumen total nacional de contrataciones es en ambos años del 12 0/o, o sea algo *inferior* a la participación en el volumen total de empleo o de población activa nacional. Ahora bien, en este cuadro no se han incluido las contrataciones dentro del programa de empleo comunitario; si las incluyéramos en el conjunto de programas de empleo resultaría que la proporción de empleo "*promovido*" es mucho mayor en Andalucía que en España. No obstante, considerarla un sucedáneo de un claro sistema de prestaciones por empleo es la mejor forma de interpretar las experiencias del empleo comunitario, y ello hace que no esté justificada la anterior comparación.

CUADRO I
 CONTRATACIONES EFECTUADAS EN BASE A LOS DIVERSOS PROGRAMAS
 DE FOMENTO DEL EMPLEO. ANDALUCIA Y ESPAÑA. AÑOS: 81, 82, 83.

	Total	Trabajo temporal	Trabajo a tiempo parcial	En prácticas y para formación	De determinados grupos	De carácter territorial	De colaboración social	En base a convenios
Año 1981								
Andalucía	14.993	4.270	945	659	6.370	—	2.749	—
España	483.264	67.977	7.046	7.235	386.868	—	14.138	—
And./Esp.	3,1	6,3	13,4	9,1	1,6	—	19,4	—
Año 1982								
Andalucía	54.146	17.180	4.562	2.923	26.705	1.291	323	1.162
España	444.592	253.183	27.749	28.434	105.655	7.423	2.605	19.543
And./Esp.	12,1	6,7	16,4	10,2	25,2	17,3	12,3	5,9
Año 1983								
Andalucía	52.522	18.178	5.212	3.638	13.378	6.351	383	5.382
España	431.232	220.068	33.269	31.102	59.288	34.705	4.207	48.593
And./Esp.	12,2	8,3	15,7	11,7	22,6	18,3	9,1	11,1

Fuente: INEM

La contratación temporal ha sido utilizada muy escasamente en Andalucía. Esto causa la impresión de que los efectos de un aumento de la flexibilidad del mercado laboral —esta es la mayor virtud de esta modalidad de contratación—, son más importantes en las regiones más industrializadas y afectan menos a una región que concentra la mayor parte de su paro en la agricultura y la construcción y tiene un gran sector servicios que ya venía acudiendo de forma habitual a otras formas de empleo eventual e incluso a canales propios de la economía sumergida.

La contratación a tiempo parcial ha sido poco relevante a nivel nacional como medida de promoción del empleo y los sindicatos evitaron su utilización como instrumento de flexibilización de plantillas en la negociación de ANE impidiendo la posibilidad de reconvertir contratos a jornada completa en otros a tiempo parcial.

En cuanto a los contratos en prácticas y para la formación, son programas de los que cabía esperar mejores resultados de los logrados. Programas similares —aunque con mayor protagonismo de las empresas en su gestión— han tenido un éxito relativo en diversos países europeos, Francia en particular. La utilización de estas modalidades de contrato ha ido subiendo paulatinamente en Andalucía y cabe esperar un uso más elevado en el futuro si el programa de primer empleo de la Junta de Andalucía se hace compatible con dicho sistema⁴.

En el epígrafe “determinados grupos” se incluyen los programas destinados a desempleados que han agotado las prestaciones de desempleo o con responsabilidades familiares y el de minusválidos. Esta categoría fue disminuyendo radicalmente a partir de la derogación del programa destinado a los perceptores del Seguro de desempleo. Es el programa con mayor participación relativa de Andalucía, lo que puede darnos una medida indirecta de la incidencia en Andalucía de situaciones de paro de larga duración y de menor cobertura de las prestaciones básicas de desempleo.

Las primas y bonificaciones por empleo creado incluídas en la categoría “medidas de carácter territorial” incrementaron notablemente su dotación presupuestaria en 1983 respecto a 1982, para actualmente dejar paso a programas dirigidos a colectivos específicos, en particular el programa destinado a desempleados mayores de 45 años.

Quizá la desaparición de este programa resulte demasiado radical y aún pueda instrumentarse un programa similar con carácter territorial definido, vinculado a las áreas en que vayan a desarrollarse los programas de reindustrialización. Este sistema tuvo en Andalucía una amplia utilización relativa.

4. Realmente ya no cabría imaginar un nivel más alto de subvención a un empleo.

En cambio, los contratos de colaboración social y las contrataciones con arreglo a convenios entre el INEM y las administraciones, en particular las Corporaciones Locales, han tenido, un nivel de utilización muy por debajo del posible, desplazados posiblemente por el sistema de empleo comunitario. Las Corporaciones Locales andaluzas tienen aquí un margen de maniobra infrutilizado.

5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS DESEMPLEADOS EN ANDALUCÍA Y ESPAÑA

El colectivo de desempleados puede ser analizado desde diversas ópticas: su distribución por edad y sexo, por sectores económicos, por cualificación profesional, por la duración media del período de búsqueda de empleo, por la proporción de parados con larga permanencia en situación de desempleo, por su características sociológicas, y por su distribución sectorial o espacial.

Toda esta información, más un análisis dinámico de la oferta de mano de obra y la demanda por subsectores económicos y especialidades de fuerza de trabajo componen la base para el diseño de las distintas acciones de la política de empleo.

En diversos países europeos la atención se ha ido centrando en los últimos años en dos fenómenos destacados: el incremento constante del porcentaje de *jóvenes desempleados* y el aumento de la importancia relativa de los desempleados que soportan esa situación durante *largo período*. Lo que se considera largo período era hace unos años un intervalo de seis meses y últimamente se considera el plazo de un año, lo que nos da una idea del agravamiento progresivo del fenómeno.

En torno a estos dos aspectos queremos centrar nuestro estudio del colectivo de desempleados, analizando la estructura por grupos de edad y sexo en atención al primero y la duración media de la situación de desempleo para el segundo.

5.1. El problema del desempleo juvenil.

En el cuadro II se facilitan las tasas de desempleo de cada grupo de edad y sexo de desempleados respecto a la población activa de cada grupo para Andalucía y España en el cuarto trimestre de 1983 según la Encuesta de Población Activa.

Como marco de referencia de la información pueden tenerse en cuenta algunas tasas de desempleo de jóvenes menores de 25 años en diversos países

de la OCDE en 1983⁵: Alemania 10,8 o/o, Francia 21 o/o, Reino Unido 23,2 o/o, Italia 32,0 o/o, conjunto de los 12 principales países de la OCDE 17,7 o/o.

Puede observarse que los jóvenes son el colectivo más afectado por la fuerte progresión del desempleo, pero España debido a factores demográficos y a factores de rigidez del mercado de trabajo, tiene una tasa de desempleo juvenil que casi *triplica* la media de la O.C.D.E. y duplica la tasa francesa.

Aunque la proporción de jóvenes en la población potencialmente activa se está estabilizando y tenderá a disminuir en los próximos años⁶, lo hará previsiblemente de forma lenta, por tanto el problema del desempleo juvenil se mantendrá aún por bastantes años.

En cuanto a Andalucía, se trata de una región que mantiene un retraso de varios años en el proceso de "*transición demográfica*" que ha conocido España en la última década, tiene por tanto una población relativamente más joven, y sufre un nivel de desempleo juvenil que afecta a la mitad de la población activa menor de 25 años. Los niveles de desempleo son en Andalucía superiores en varios puntos a los del conjunto nacional *para todos los grupos de edad*. En el cuarto trimestre de 1983 la diferencia entre las tasas globales de paro era de 6,3 puntos y de 6,9 puntos entre las tasas de empleo juvenil (grupo de edad de 16 a 24 años).

CUADRO II

TASAS DE PARO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO. ANDALUCÍA Y ESPAÑA.

4.º Trimestre - 83. (Respecto a población activa de cada grupo).

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España
de 16 a 19 años	56,7	52,3	58,4	51,5	53,5	53,4
de 20 a 24 años	45,5	38,0	46,5	36,4	43,8	40,0
de 25 a 54 años	17,3	12,4	17,9	12,4	14,9	12,4
de 55 a más años	11,0	7,4	12,9	8,9	3,0	3,1
Total	24,7	18,4	24,4	17,1	25,7	21,4
de 16 a 24 años	50,3	43,4	51,6	42,2	47,9	44,9

Fuente: Encuesta de Población Activa. I.N.E.

5. Perspectives Economiques de L'OCDE. Juillet 1984.

6. En España la población potencialmente activa crecerá en los próximos años a un ritmo anual del 1,1 o/o, que resulta aún elevado y que empezará a reducirse a comienzos de los años 90. (Del resumen del Informe Demográfico Español elevado a la Conferencia Europea de Población de 1982). I.N.E.

Del análisis de los datos de desempleo registrado en las oficinas del INEM, resulta una composición del colectivo de desempleados por grupos de edad y sexo bastante similar entre Andalucía y España, de forma que el peso de los menores de 25 años en el paro registrado total es prácticamente idéntico, e incluso ligeramente inferior en Andalucía.

La composición por grupos de edades del colectivo de desempleados en Andalucía y en España es la que consta en el cuadro III, así como el porcentaje que representa en cada grupo de edad el colectivo de desempleados andaluces respecto a los de toda España.

Como puede apreciarse, *no existen diferencias significativas* en la composición por grupos de edad y sexo del desempleo registrado en Andalucía y España.

No obstante, hay que tener en cuenta que dentro del paro registrado no se computaban los trabajadores eventuales agrícolas afectos a contrataciones en base al sistema de empleo comunitario, ni ahora, tras las recientes innovaciones en materia de prestaciones de desempleo, se incluyen los trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio establecido por el R.D. 3237/1983 de 28 de Diciembre.

CUADRO III

COMPOSICION POR GRUPOS DE EDADES DEL COLECTIVO DE DESEMPLEADOS EN ANDALUCIA Y ESPAÑA, Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN CADA GRUPO EL DESEMPLEO REGISTRADO EN ANDALUCIA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL

	Paro registrado Andalucía	o/o	Paro registrado España	o/o	Andalucía respecto a España
menos de 19 años	101.258	20,9	503.092	21,5	20,1
20-24 años	123.215	25,4	604.384	25,8	20,4
25-29 años	71.175	14,7	343.580	14,7	20,7
30-34 años	44.992	9,3	208.713	8,9	21,6
35-39 años	37.338	7,7	166.913	7,1	22,4
40-44 años	28.738	5,9	125.579	5,4	22,7
45-49 años	28.260	5,8	127.242	5,4	22,2
50-54 años	24.785	5,1	117.390	5,0	21,1
55-59 años	17.973	3,7	96.347	4,1	18,7
mayores de 60 años	7.886	1,6	47.969	2,0	16,4
Total	485.590	100	2.342.309	100	20,7
menores de 25 años	2.224.473	46,2	1.107.476	47,3	—

Fuente: INEM

La bolsa de desempleo que tal sistema encubre en cierto modo, puede suponer un conjunto adicional de unos 32.000 jóvenes menores de 25 años, según se desprende del análisis de la composición por grupos de edad colectivo de TEAS.

Así pues, al valorar el problema del desempleo juvenil en Andalucía hay una cierta contradicción entre dos aspectos de la *medición* del mismo: las tasas de desempleo juvenil respecto a la población activa de estos grupos de edad son bastantes más altas que en España, pero la importancia relativa de los parados menores de 25 años en el conjunto de los desempleados es similar e incluso menor en Andalucía que en España.

La primera forma de considerar la incidencia del paro juvenil invita a diseñar programas de empleo juvenil complementarios e incluso diferentes de los nacionales y ateniéndose al segundo aspecto del problema puede considerarse que no es preciso instrumentar programas de empleo juvenil cualitativamente diferentes de los existentes o de los que se pongan en marcha a nivel nacional.

En cualquier caso, el hecho de que no se detecten diferencias significativas en la composición por grupos de edad y sexo, entre Andalucía y España, no oculta la importancia del fenómeno del desempleo juvenil, pues ya se acerca a la mitad del desempleo total el que afecta a los menores de 25 años. Por ello la Comunidad Autónoma debe en la medida de sus posibilidades canalizar recursos hacia programas de empleo juvenil, que no tienen por que ser genéricos, sino *orientados* hacia la modalidad de contratación especial para trabajos en prácticas y de formación, puesto que los programas genéricos de fomento del empleo de jóvenes han posibilitado en el pasado un número importante de colocaciones temporales, pero incidiendo negativamente en las posibilidades de empleo de colectivos más reducidos pero con mayores dificultades para encontrar un empleo: trabajadores con larga duración de su período de desempleo y trabajadores de edades adultas superiores, excedentes de procesos de reconversión.

Decir esto puede resultar desalentador a la vista de la lenta progresión en la utilización de los contratos de prácticas y para la formación, como se pone de manifiesto en el *cuadro I* dedicado a la incidencia en Andalucía y España de las distintas modalidades de la política de fomento del empleo.

Un programa genérico de empleo juvenil como es el programa de primer empleo puesto en marcha por la Junta de Andalucía corre el *riesgo* de limitarse a hacer durante un año mucho más barata la creación de un empleo que probablemente se crearía también en ausencia de la ayuda. Es difícil estimar en que medida la decisión empresarial de crear una plaza de trabajo se ve influida por una subvención temporal inmediata o está más condicionada por las perspectivas de la actividad económica o por la seguridad de participación en un mercado flexible, en el que tampoco sea excesivamente costosa la decisión de rescindir un contrato de trabajo. El efecto positivo sobre las

expectativas y el clima empresarial, de un programa gestionado en colaboración entre la Administración autónoma y la organización patronal puede sin embargo resultar bastante significativo.

Abundando en la valoración que se ha hecho de la efectividad de los programas genéricos de empleo juvenil hay que añadir que será por la vía de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo por donde previsiblemente se logren resultados mejores.

Flexibilidad que puede darse en dos campos: los niveles salariales fijados en convenios y las posibilidades de la contratación temporal.

Eludiendo, por poco significativo, el factor de rigidez que pueda imponer la existencia del salario mínimo (los niveles pactados en convenios son siempre muy superiores), en la política sindical de favorecer los repartos lineales, existe un factor de desánimo a la contratación de jóvenes, reforzado por la imposibilidad de aplicar a este colectivo una remuneración salarial algo inferior a la fijada en convenio (incluso en nuevas actividades o en nuevas contrataciones).

En el terreno de la contratación temporal hay que dar un amplio margen de confianza —si finalmente se aprueba tras la negociación con las centrales sindicales— al Proyecto de Ley por el que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, permitiendo la contratación temporal en casos de *nueva actividad*, por un período máximo de tres años, conforme a las más recientes directrices de la Comisión correspondiente de las Comunidades Europeas.

En el proyecto de Ley se amplía por tanto en un año la duración máxima de la contratación temporal, se eliminan los topes existentes de contratos temporales en proporción al volumen de plantilla con contrato indefinido y se introduce una compensación económica al trabajador a la finalización del contrato, inferior a la indemnización por despido, que desanime una posible práctica empresarial de rotar al trabajador adscrito al puesto de trabajo haciendo uso exclusivo de contratos temporales.

Hay que tener en cuenta que el segmento de población activa mayoritariamente destinatario de la contratación temporal son los jóvenes (el 50 0/0 de los contratos temporales en 1983 se hicieron a trabajadores menores de 24 años).

Cabe esperar un efecto beneficioso similar de las condiciones más flexibles que se articularían para los programas dirigidos a jóvenes titulados en prácticas y en los contratos de formación: se permitirá una duración de hasta tres años en el contrato, se prolonga hasta cuatro años el tiempo que puede haber transcurrido entre la obtención del título y la celebración del contrato de prácticas, se eleva de 18 a 20 años la edad máxima en los contratos de formación y se reduce la parte del tiempo de trabajo destinada a enseñanza.

5.2. Los desempleados durante largo período.

El crecimiento del volumen de desempleados ha ido acompañado por una importancia cada vez mayor del número y la proporción de los desempleados durante largo período.

Este fenómeno no está suficientemente analizado en España, a pesar de que la gravedad relativa de nuestra situación nos convierte en el segundo país más afectado del ámbito europeo de la OCDE, pues sólo Bélgica enfrenta una composición del colectivo de parados con mayor peso de los desempleados durante un largo período.

El seguimiento estadístico del tema deja mucho que desear y no podemos hacer una medición específica del mismo para Andalucía. El I.N.E.M., en su papel de mero gestor de las prestaciones de desempleo, y por los problemas de falta de informatización de su actividad administrativa, no ofrece un análisis periódico del problema.

Tomando como fuente la Encuesta de Población Activa, en el cuadro IV se presenta una comparación entre la composición del colectivo de parados en 1979 y 1983 según la duración del período de búsqueda de empleo.

Puede observarse el carácter dramático del cambio habido. Los parados por más de 6 meses y por más de un año constituían en 1979 el 27,2 0/0 y el 51,1 0/0 del total. En 1983 han pasado a ser el 53,6 0/0 y el 70,9 0/0 respectivamente. Los parados durante dos y más años han pasado del 8,3 0/0 al 29,8 0/0, casi un tercio del total.

CUADRO IV
COMPOSICION DEL COLECTIVO DE DESEMPLEADOS SEGUN TIEMPO
DE BUSQUEDA DE EMPLEO. ESPAÑA. AÑOS 1979 Y 1983.

Tiempo de búsqueda de empleo	1979-IV Trim.		1983-IV Trim.	
	N.º de personas	Porcentaje	N.º de personas	Porcentaje
Menos de 1 mes	63,6	4,8	66,7	2,7
De 1 a 3 meses	273,4	20,5	301,6	12,4
De 3 a 6 meses	301,6	22,6	327,7	13,5
De 6 meses a 1 año	318,8	23,9	421,9	17,3
De 1 a 2 años	251,7	18,9	579,2	23,8
2 y más años	111,2	8,3	724,9	29,8
Todos los parados	1.334,2	100	2.433,6	100

Fuente: E.P.A.

El estudio ya citado en la OCDE muestra para los mas afectados países europeos una concentración del paro de larga duración en los estratos de mas edad del conjunto de parados. La estructura demográfica de la población española, y algunos factores propios de nuestro mercado de trabajo, entre los cuales se encuentra el mayor coste de los despidos, han dado como resultado una mayor incidencia en los jóvenes del desempleo prolongado.

Aparte de las posibles prestaciones de desempleo existen dos grandes tipos de programas de actuación contra este fenómeno (como vimos también en el apartado dedicado al desempleo juvenil).

Pueden implantarse programas específicos o programas genéricos. Los programas específicos han de basarse en un estudio profundo de dicho colectivo, que permita orientar los afectados hacia programas "a la medida" conforme a sus particulares circunstancias: formación profesional para los que deben su situación a su baja cualificación, jubilación anticipada de los de mas edad o reciclaje de los cuadros directivos con desfase en su nivel de conocimientos.

La otra alternativa posible son los programas genéricos de subvenciones a los contratantes de parados en prolongada situación de desempleo.

El reciente programa de fomento del empleo de trabajadores mayores de 45 años que llevan un año o mas inscritos como parados hay que situarlo dentro de tal gama de medidas.

Ahora bien, a la vista de la gran incidencia del desempleo de larga duración entre los jóvenes, es lógico recomendar que al menos cualquier nueva iniciativa en materia de programas de empleo juvenil, sea de la Administración Central o de la Autónoma, *se oriente* hacia esta franja del colectivo de jóvenes parados.