

Balance provisional de la aplicación del Decreto 220/84, de 1 de agosto, sobre subvenciones a la contratación de jóvenes trabajadores sin empleo anterior*

1. Introducción. Necesidad Social

Se ha generado una praxis político-administrativa con matices nuevos en la búsqueda de remedios posibles a la fenomenología con que la crisis económica problematiza el equilibrio demográfico-laboral. Superados los costes de permanencia habituales en situación crítica estacional o coyuntural, y residiendo en el ámbito nacional o estatal la solución generalizada de la crisis actual, se perfilan repartos de actuaciones concretas de agentes de menor ámbito, dirigidos a minimizar las consecuencias sociales más irritantes que tal crisis está generando.

En una breve pincelada caracteriológica contemplamos a Andalucía sorprendida en su camino hacia el desarrollo por la crisis económica actual, con sus estructuras socio-productivas en precario; estancadas unas, iniciado el despegue otras o a punto de llegar las menos..., determinando un cierto desorden en lo económico, en lo educativo y en lo social.

La Población Andaluza es una población joven en términos relativos (por tasa de natalidad superior y otras razones específicas) lo que determina una reserva potencial disponible de recursos humanos activos porcentualmente muy superior a la nacional; y una población ocupada semiestancada en el tiempo que dificulta la tasa de sustitución laboral. Predominan estándares educativos clásicos, propios de sociedades primarias, de hegemonía agrícola tradicional, de inadecuado nivel técnico-profesional y con roles de comportamiento poco competitivo en los grupos humanos de la producción, que es de alta dependencia técnico-industrial y de insuficiente rentabilidad agraria.

El mercado laboral en consecuencia se mueve alrededor de la agricultura, pesca, construcción, hostelería y servicios con oferta coyuntural para empleos estacionales e inestables que no nutren las exigencias de la demanda real, produciendo desajustes muy por encima de las media nacionales.

Por todo ello, si el problema del paro ya es grave en España, reviste caracteres de mayor gravedad en Andalucía, donde adquiere particular crudeza el paro de los jóvenes.

* Informe realizado por el Servicio de Fomento del Empleo de la Dirección General de Cooperativas y Empleo (Consejería de Trabajo y Seguridad Social. Junta de Andalucía), en base a la evolución realizada sobre el programa de fomento del empleo juvenil.

Del análisis estadístico de los movimientos registrados en el INEM, se confirma que los demandantes de «sin empleo anterior», donde se ubica a los jóvenes que buscan su primer empleo, es más elevado que el incremento medio español; el 46 por 100 de los parados andaluces tienen menos de 24 años, se encuentran afincados en los grandes municipios y constituyen el 23,9 por 100 de los que se encuentran en igual situación que en el resto de España.

En consecuencia se hace necesario abrir caminos audaces para facilitar la colocación juvenil, la provisión de formación profesional y la adquisición de experiencia laboral que la posibilite; y en este empeño la administración autonómica por razones de cercanía, conocimiento, agilidad y oportunidad, se sitúa en posición idónea para encauzar y dinamizar a los agentes locales implicados en el paro laboral y en el juvenil en especial.

2. La intervención de la Junta de Andalucía. Su justificación jurídica.

Fomentar el empleo a fin de reducir el excedente de recursos humanos es un ideal político-social que sólo es posible conseguir en el plano teórico, con el tratamiento de las magnitudes macroeconómicas cuyos parámetros operativos tienen una escasa tolerancia de maniobra, sin que hasta ahora se haya encontrado con valencias óptimas de las variables más significativas: ofertas y demandas efectivas, masa monetaria, inversión, ahorro, etc.; un sistema cuyos efectos y resultados sean medibles y aplicables con carácter universal para resolver el problema del paro en términos relativos aceptables. En la realidad este ideal se ha quedado en la aplicación de técnicas de distribución racional, a impulsos sociales, de los empleos disponibles por imperativo del sistema productivo. Estas técnicas tienen como denominador común tendencias generalizadas en el mundo occidental como son: la participación de los agentes sociales, lo reducido del ámbito de aplicación y los límites temporales que los hacen fácilmente controlables y adaptables a las más apremiantes necesidades, en espera de soluciones con efectos más vastos en lo social y que no distorsionen los balances económicos a largo plazo.

Para conseguir la máxima rentabilidad social de los recursos disponibles, es necesario propiciar un ambiente de mínima controversia de los agentes sociales, y son desde estas premisas de oportunidad y necesidad desde donde la Junta de Andalucía inicia su intervención en materia de fomento de empleo por la vía de la concentración y la subvención, y son éstas, entre otras, las razones y motivos que legitiman su producción jurídica en la materia, amparada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 12, 3.1. «Consecución del pleno empleo y especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones de andaluces», y recogidas en la Ley 7/84 del Plan Económico para Andalucía 84-86, y en la Ley de Presupuestos del 84, con la aprobación concreta de una política de subvenciones por la Comisión Delegada para Bienestar Social de 13 junio de 1984.

3. Génesis y establecimiento de la fórmula empleada

Con el respaldo jurídico estatutario, la Junta de Andalucía realiza su acción de fomento del empleo, siguiendo para ello un procedimiento dual por medio de un acuerdo con la Confederación Empresarial Andaluza y una norma con rango de Decreto (220/84 de 1 de agosto) de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social. Ambos, pacto y decreto, reconocen el sentir común sobre la problemática del paro juvenil, y uno y otro recogen y complementan el establecimiento de canales de colaboración entre la C.E.A. y la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, con el cobijo de subvenciones económicas a la creación de puestos de trabajo para jóvenes menores de 26 años que buscan su primer empleo.

Estas subvenciones se formalizan en un régimen de colaboración Administración Autonómica-Empleadores Regionales con garantías de cautela y control, pero con la confianza recíproca suficiente para establecer un procedimiento operativo, ágil y desburocratizado que elimine gran parte de las trabas que otras normas de ámbito nacional incorporaban. En este sentido cabe destacar:

a) *Requisitos exigidos del trabajador y empresa.* Están definidos claramente y responden a la mínima exigencia justificativa de la legitimidad de los usuarios a quien va dirigida la subvención. Destacándose la no exigencia de contratación previa a la solicitud.

b) *Tramitación y Resolución:* Descentralizada la recepción y poder la resolución en las Delegación Provinciales en la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, legitimándose a la CEA y sus asociados a la participación en el trámite colectivo o individualizado de expedientes ante las mismas.

c) *Cuantía y abono de subvenciones:* La cuantía responde a criterios de homogeneidad e individualidad en función del trabajador contratado y la empresa contratante, con un total económico del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional tasado según la edad del trabajador, y el importe de la cuota empresarial a la Seguridad Social, por contingencias generales (lo que supone una cantidad variable en virtud de las bases salariales de cotización específicas de la empresa).

El abono de subvenciones se realiza por meses vencidos contratados, efectivamente trabajados y cumplida previamente la obligación empresarial de pagos de salarios y cuotas a la Seguridad Social.

d) *Formas de contratación y Duración:* No se exige contratación específica, remitiéndose a algunas de las formas legalmente establecidas. Esta liberalidad en el derecho de contratación es la más novedosa de las fórmulas arbitradas y trata de no constreñir a las partes con exigencias complementarias de tiempo o forma, más allá de las usualmente utilizadas en nuestro mercado laboral, que pudieran debilitar la propia existencia de la colocación. La subvención tiene un límite de 12 meses, sea cual sea la relación laboral existente, y siempre que ésta se haya mantenido al menos por el tiempo subvencionado.

4. Complementariedad y compatibilidad

En Andalucía las normas generales de fomento del empleo emanadas de la Administración Laboral del Estado, no han tenido aceptación, siendo la región de menor incidencia de las mismas. Sin entrar en un examen exhaustivo de las causas podríamos citar entre otras, el que gran parte de la oferta andaluza es de carácter temporal estacional, con lo que difícilmente se podría contratar por los tiempos mínimos que se exigían (contratos de más de 12 meses, Real Decreto 1.485/82 ya derogado, contratación indefinida Real Decreto 3.239/83, trabajadores mayores de 45 años, Real Decreto 1.451/83, trabajadores minusválidos). De esta manera gran parte del sector productivo andaluz quedaba en la práctica excluido de la oferta fomentadora del empleo.

La Junta de Andalucía con el Decreto 220/84 corrige esta dificultad en buena parte, al establecerse en el Decreto la compatibilidad con otras subvenciones e incentivos estatales o no, hasta el 100 por 100 de los ingresos salariales y el 100 por 100 de las cuotas patronales de la Seguridad Social.

De esta manera la empresa andaluza de actividad estacional o temporal puede compatibilizar las fórmulas generales de contratación temporal (Real Decreto 1989/84 y Real Decreto 2.104/84) con las subvenciones económicas autonómicas, resultando pues un doble estímulo: la temporalidad contractual y la subvención económica de la misma.

Es necesario resaltar que con la extensión a 12 meses de la subvención se cubre las exigencias normales para contrataciones de formación o prácticas (Real Decreto 1992/84) cumplimentándose también este tipo de contratación estatal, que permite a las empresas un incentivo adicional importante para proveer a los jóvenes contratados de la formación y práctica profesional precisas a sus procesos productivos.

Podemos pues afirmar, que la fórmula establecida en el Decreto 220 de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social como expresión jurídico formal del pacto suscrito entre la C.E.A. y la propia Consejería, para incentivar la colocación de jóvenes demandantes de su primer empleo, no entra en colisión con lo establecido a nivel estatal, no compiten ni se contraponen, sino muy al contrario, se complementan o interrelacionan en un todo útil y necesario al mercado de trabajo andaluz.

5. Datos más significativos de los resultados obtenidos al 31-12-84

El programa se ha aplicado a partir de la publicación el 14 de agosto del Decreto 220/84 de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, en algo más de cuatro meses situados al final del año, época desfavorable a la creación de empleo en Andalucía por la preponderancia estacional de sus sectores productivos, cuyas temporadas estaban prácticamente finalizadas como es el caso del sector turístico-hostelero, construcción o transformados agroalimentarios.

Se asignó un crédito de 530 millones que se han distribuido entre las ocho provincias en base a criterios objetivos y concertados con la CEA.

El nivel de solicitudes desde el primer día fue importante, llegándose en alguna provincia (Córdoba) a solicitar la totalidad de los fondos asignados, apenas transcurridos 2 meses de iniciada la recepción de solicitudes.

Se han subvencionado 1.746 colocaciones que corresponden al 70 por 100 de las solicitudes presentadas; lo limitado de los fondos disponibles obligó a la aplicación de criterios selectivos.

a) *Características de las colocaciones.*

Las colocaciones objeto de estas subvenciones tienen una duración de contratación menor a los 6 meses en el 56 por 100 de los casos, entre 6 y 12 meses el 30 por 100 y sólo un 14 por 100 mayor de 12 meses.

Por otra parte el 87 por 100 de los empleos creados lo son para puestos de trabajo no cualificados; poniéndose por tanto de manifiesto las dificultades del sistema productivo andaluz para crear empleos cualificados y a largo plazo.

b) *Tipología de las empresas.*

Han solicitado y han sido subvencionadas preferentemente pequeñas empresas, de empresario individual. El 57 por 100 de las beneficiadas tiene una plantilla de hasta 5 trabajadores y sólo el 16 por 100 la tiene de más de 25 y menos de 100 trabajadores.

El comercio es el sector económico al que pertenecen el mayor número de empresas solicitantes, con un 42 por 100 del total y dentro de éste al comercio al por menor le corresponde casi la totalidad de las subvenciones otorgadas. A distancia le siguen las industrias manufactureras con 18 por 100 del total y de éstas la mayoría son de alimentación (acaso por lo puntual de la época prenavideña). Las industrias de la energía, las minerías, petroquímicas y las de transformados industriales apenas si han tenido una representación simbólica con el 4 por 100 del total para toda la gran industria. Completa la distribución sectorial, el resto de los servicios con el 30 por 100 del total.

La mayoría de las empresas solicitantes están ubicadas en los grandes núcleos urbanos, y esto es lógico si recordamos que su actividad gira en torno a la producción de bienes y servicios de subsistencia de la comunidad.

Se perfila pues la empresa subvencionada preferentemente, como de menos de 10 trabajadores, ubicada en zona urbana y perteneciente al sector servicios, comercio o manufacturas típicas del pequeño empresario individual, que realiza una oferta de puestos de trabajo de baja cualificación y para una duración temporal, situada en torno a los 6 meses de contratación por razones de estacionalidad productiva (y posiblemente para cubrir los requisitos mínimos exigidos para llevar al joven a las prestaciones por desempleo).

c) *Perfil de los trabajadores contratados.*

Los trabajadores mayores de 18 años y menores de 25 años suman el 80 por 100 de los contratados, aunque la distribución por edades se ha distinguido en

dos series de edades con distribución igualada al año cronológico de edad: los de 16, 22, 23, 24 y 25 años con el 7 por 100 medio para cada grupo y los de 17, 18, 19, 20 y 21 con el 12,5 por 100 medio para cada grupo, destacando el 13,5 por 100 del total contratado.

El nivel de formación responde esencialmente a la baja cualificación de los puestos ocupados, así el 56 por 100 del total de jóvenes contratados no supera los estudios primarios; sólo el 30 por 100 posee el graduado escolar, el 8 por 100 el B.U.P. y menos del 5 por 100 estudios universitarios (encontrándose estos últimos polarizados en Granada y Málaga).

A la espera de un más amplio tiempo de aplicación que produzca resultados de mayor consistencia para el análisis estadístico y las consecuencias socio-administrativas, cabe decir que la fórmula empleada por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social con el concierto establecido con la CEA y el Decreto 220/84 ha abierto un nuevo camino, cuyas expectativas de eficacia permanecen aún abiertas.