

Temas del Mes

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO 1998

Ángel Laborda Peralta

El pasado día 2 de abril el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Acción para el Empleo 1998 (PNAE-98), que posteriormente fue presentado en el Consejo de la Unión Europea el día 15, tal como se decidió en la cumbre extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo el 20 y 21 de noviembre del pasado año. La idea básica que presidió dicha cumbre fue que el éxito y la aceptación plena de la moneda única por parte de los ciudadanos europeos sólo serían posibles si Europa lograba reducir de forma significativa la elevada tasa de paro, situada persistentemente por encima del 10% de la población activa durante toda la actual década. Se trataba de poner en marcha un proceso en el ámbito de las políticas de empleo similar al de la convergencia nominal que había desembocado con éxito en la unión monetaria. Para ello, cada año se establecerían líneas directrices y objetivos comunes que los Estados miembros de la UE deberían recoger en planes anuales de empleo sometidos a la consideración del Consejo Europeo. El incumplimiento de dichos objetivos no daría lugar a sanciones como las contempladas en el Pacto de Estabilidad, pero sí a recomendaciones por parte del Consejo, con las consiguientes presiones políticas para los Gobiernos.

En todo caso, debe señalarse que la estrategia y las actuaciones que se contemplan en los planes de empleo deberán ser respetuosas con los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad en cuanto al saneamiento y consoli-

dación de las finanzas públicas, dado que esto constituye una pieza esencial para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y, por tanto, para la viabilidad de la moneda única y para el crecimiento de la economía y del empleo. En este sentido, las directrices emanadas de la cumbre de Luxemburgo no contemplan mayores dotaciones de gasto público, sino una reorientación del mismo desde políticas pasivas (subsidios) a políticas activas (formación y promoción del empleo). No obstante, el plan aprobado por el Gobierno español incluye un gasto adicional de 80 millardos de pesetas (un 0,1% del PIB) respecto a lo ya recogido en los Presupuestos del Estado y Comunidades Autónomas para 1998. Este gasto adicional era necesario para cumplir con los objetivos fijados por el Consejo Europeo en materia de actuaciones a llevar a cabo en formación y promoción del empleo. Con ello, el presupuesto que las administraciones públicas españolas dedicarán en 1998 a financiar las medidas recogidas en el PNAE-98 asciende a 955 millardos de pesetas (1,2% del PIB). Hay que aclarar que en ellos se incluyen 236 millardos destinados a la formación profesional reglada. En el cuadro 1 se recoge el coste económico del Plan desglosado por tipos de actuaciones.

Tres *líneas básicas de actuación* inspiran el PNAE-98:

1) Actuar sobre un millón de parados para mejorar su empleabilidad (capacidad de las

personas de ser empleadas). Ello incluye acciones de formación, de orientación y de ayuda y promoción del empleo.

2) Promover un plan de apoyo a la contratación del primer empleado por parte de autónomos y profesionales.

3) Impulsar la regulación adecuada del trabajo a tiempo parcial voluntario y estable, para posibilitar una mejor ordenación del tiempo de trabajo. Ésta sería la opción del gobierno español frente a otras propuestas como la reducción de la jornada laboral con carácter general.

En cuanto al *modo de aplicación del Plan*, el texto del mismo señala que debe ser el resultado de la acción de los tres niveles de la Administración: Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Asimismo, el Gobierno, para ampliar las acciones previstas en el Plan, impulsará convenios y acuerdos con diversas Entidades, Organizaciones Sociales y Empresas con vistas a mejorar la empleabilidad y el empleo en España. Todo ello "supondrá la implantación de un nuevo modelo de gestión basado en la coordinación de los esfuerzos de todos los implicados y la clasificación y adecuada asignación de recursos para el logro de los fines perseguidos".

El PNAE-98, en sí, es un largo rosario de objetivos y medidas, la mayoría de ellas ya en marcha o previstas con anterioridad, que desarrollan las 19 directrices emanadas de la cumbre de Luxemburgo. Estas directrices se articulan, a su vez, en torno a *cuatro pilares básicos*: mejorar la capacidad de inserción profesional (directrices 1 a 7); desarrollar el espíritu de empresa (directrices 8 a 12); fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas (directrices 13 a 15) y reforzar la política de igualdad de oportunidades (directrices 16 a 19).

PILAR I: Mejorar la capacidad de inserción profesional

Para ello se establecen los siguientes objetivos y medidas:

— *Combatir el desempleo juvenil y prevenir el de larga duración.* Según los compromisos de Luxemburgo, ello implica ofrecer acciones de formación, empleo, reciclaje, prácticas u orien-

tación a los jóvenes y adultos antes de que hayan pasado seis o doce meses en paro, respectivamente. A tal fin, en 1998 serían necesarias unas 725.000 actuaciones. Además, se prevén otras 227.000 actuaciones para un 20% de jóvenes y adultos que ya hayan superado los plazos antes mencionados en paro, de forma que al cabo de 5 años todos los jóvenes antes de seis meses y adultos antes de doce en situación de parados hayan recibido una oportunidad. También se incluyen en este apartado 40.000 discapacitados. En total, se prevén actuaciones durante 1998 sobre 992.000 personas desempleadas (colectivo denominado en el Plan "Objetivo Luxemburgo"). El coste de tales actuaciones para el Estado y las Comunidades Autónomas asciende a 305.865 millones de pesetas. (cuadro núm. 1, acciones de empleabilidad).

— *Sustituir medidas pasivas por medidas activas.* Ello se llevará a cabo mediante las siguientes medidas, además de las contempladas en el punto anterior:

- Incentivos a la contratación indefinida de colectivos con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo (ya existentes).

- Establecimiento de un marco de diálogo social sobre la relación entre políticas de empleo pasivas y activas.

- Plan de choque en 100 municipios muy afectados por el desempleo, incluyendo entrevistas en profundidad a los parados y la puesta en marcha del nuevo programa "Talleres de empleo" para mayores de 25 años, que combina acciones de formación-empleo en nuevos yacimientos de empleo de interés social promovidos por Entidades Públicas o Privadas sin fines de lucro.

- Territorialización de los Servicios Públicos de Empleo, transfiriendo la gestión de las políticas activas de empleo a las CC.AA.

— *Instar a los interlocutores sociales a llegar a acuerdos que favorezcan la empleabilidad, desarrollar la formación permanente, mejorar la eficacia de los sistemas escolares y dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación creando o desarrollando sistemas de aprendizaje.* El Plan hace aquí mención a los

CUADRO NÚM. 1
ESTIMACIONES ECONÓMICAS DEL PNAE-98

	COSTE (Millones de pesetas)			Número de beneficiarios
	Estado	CC.AA.	Total	
1. Acciones de empleabilidad.....	238035	67830	305865	992000
– Formación.....	146142	46151	192293	
– Empleo.....	83777	19241	103018	
– Orientación.....	3643	1695	5338	
– Promoción.....	4473	743	5216	
2. Programa Nac. de Formación Profesional.....	291889	175218	467107	–
– Ocupación (excluye los ya mencionados).....	20132	8013	28145	
– Continua.....	177800	11535	189335	
– Reglada.....	83752	152543	236295	
– Adultos.....	10205	3127	13332	
3. Acciones Fomento Economía Social.....	1890	–	1890	–
				Contratos
4. Bonificaciones.....	144103	–	144103	555000
– Fomento contratación indefinida.....				400000
– Iniciativa "Primer empleo".....				30000
– Desarrollo empleo tiempo parcial.....				90000
– Bonificaciones permisos natalidad.....				35000
5. Medidad fiscales de apoyo a las PYME.....	25000	–	25000	–
6. Acciones Reincorporación Vida Activa.....	798	–	798	1600
7. Acciones Empleo Discapacitados.....	11000	–	11000	–
8. TOTAL ACTUACIONES 1 a 7.....	712715	243048	955763	
Otros conceptos: Empleo y Sociedad.....				
	Medida	Coste (Millones)	Actuaciones	Beneficiarios
Talleres Empleo.....		9000	100	6000
Acciones formativas empleabilidad.....		18000	100000	100000
Total.....		27000	100100	106000

acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales en 1996 (Formación Profesional) y 1997 (Acuerdos Interconfederales para la Estabilidad en el Empleo y para la Negociación Colectiva). Fruto del primero de ellos es el nuevo *Programa Nacional de Formación Profesional* aprobado por el Gobierno el pasado 13 de febrero de 1998. Este Programa aporta, entre otras, las medidas siguientes:

- Consolida un Sistema de Formación Profesional estructurado en tres subsistemas que abarcan toda la vida laboral: formación reglada, en el ámbito educativo; ocupacional, para trabajadores desempleados, y continua, para ocupados.

- Crea el Sistema Nacional Integrado de Cualificaciones. Al servicio del mismo se constituirá el Instituto Nacional de las Cualificaciones, en el que se ubicará el Observatorio del Empleo, cuya función principal será programar la información sobre la evolución de la oferta y

demanda de trabajo agrupándola por profesiones y ocupaciones.

- Acredita la cualificación adquirida.
- Estrecha la relación entre empresas y formación.
- Generaliza las prácticas profesionales en las empresas.
- Programa actuaciones y ofertas formativas a grupos con dificultades especiales.

Durante 1998 está previsto que dos millones y medio de personas se beneficien de actuaciones de formación profesional, de las que millón y medio se inscribirán en la formación permanente o continua.

Otras medidas que el PNAE-98 incluye en este apartado son:

- Nueva regulación del Contrato para la Formación, a partir de la reforma del art. 11 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ya realizada).

- Extensión de los Programas de Garantía Social, actuaciones dirigidas a jóvenes entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de la enseñanza obligatoria.

- Ampliar la oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años (educación de adultos).

PILAR II: Desarrollar el espíritu de empresa

Se facilitará la creación y gestión de empresas, reduciendo los gastos generales y las cargas administrativas, fundamentalmente de las PYME. Se fomentará el trabajo por cuenta propia. Se aprovecharán las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado (nuevos yacimientos de empleo). Se adaptará el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo, especialmente el trabajo poco cualificado y poco retribuido. Para el cumplimiento de estos objetivos, el PNAE-98 incluye, entre las más importantes o novedosas, las siguientes medidas:

- Iniciativa "Primer Empleo" para fomentar la contratación de un primer empleado por los aproximadamente 1,9 millones de autónomos y profesionales existentes en España. Incluye incentivos fiscales y bonificaciones de cotizaciones a la S.S.

- Desarrollo de los mercados de capital-riesgo.

- Nuevo marco regulador de las Sociedades de Garantía Recíproca.

- Reformas de las leyes de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas, del Procedimiento Administrativo Común y nueva Ley Concursal.

- Marco de apoyo fiscal a las PYME (Impuestos de Sociedades, Sucesiones, IRPF, Régimen de Módulos).

- Nueva Ley de Cooperativas.

- Línea PYME del Instituto de Crédito Oficial de 300 millardos de pesetas para 1998.

- Revisión de los Programas de Fomento de la Actividad en el ámbito local y desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo en los ámbitos locales.

- Bonificaciones en las cotizaciones a la S.S. por contratación indefinida (ya existentes).

- Incentivación de los contratos a tiempo parcial indefinidos (a establecer).

PILAR III: Fomentar la adaptación de los trabajadores y de las empresas

En cuanto a la adaptación de los trabajadores, los objetivos son instar a los interlocutores sociales a negociar acuerdos para modernizar la organización del trabajo e introducir contratos más adaptables. En cuanto a las empresas, se removerán las trabas que dificultan la inversión en recursos humanos, ofreciendo, en su caso, incentivos fiscales o de otra índole para el desarrollo de la formación en la empresa. Las medidas que recoge el Plan son:

- Desarrollo de los Acuerdos Interconfederales citados anteriormente, en particular el referente a la Negociación Colectiva. En él se contemplan diversas materias orientadas a la modernización de la organización del trabajo, tales como la estructura o clasificación profesional, la ordenación del salario, jornada de trabajo, horas extraordinarias, interrupción del trabajo, etc. Este Acuerdo se encuentra en fase de desarrollo.

- Impulso del trabajo a tiempo parcial, mejorando la protección social (incapacidad temporal y desempleo) para los de jornada inferior a 12 horas semanales o 48 al mes.

Impulso a la reducción de las horas extraordinarias, suprimiendo el trato favorable a las llamadas horas estructurales y eliminándolas del cómputo de las bases reguladoras de la prestación por desempleo (medidas incluidas en la Ley de Acompañamiento de los PGE-98)

- Deducciones fiscales por gastos en formación profesional en los impuestos de Sociedades e IRPF y subvención del coste salarial de

los permisos individuales de formación concedidos por las empresas a sus trabajadores.

PILAR IV: Reforzar la política de igualdad de oportunidades

Como objetivos de este cuarto y último pilar se sitúan los de combatir la discriminación entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, conciliar la vida laboral con la vida familiar, facilitar la reincorporación a la vida activa y favorecer la inserción de los minusválidos en el trabajo. Las principales medidas contempladas en el Plan a estos efectos son:

- Se establece “coste cero” en las cotizaciones a la S.S., para la sustitución de una baja por maternidad o adopción.
- Modificación normativa de los programas de Escuelas–Taller, INEM–Corporaciones Locales y de Formación Profesional, para impulsar al colectivo de mujeres.
- Apoyo a la contratación indefinida mediante bonificaciones para la contratación de mujeres en profesiones u oficios en los que se encuentren subrepresentadas.
- Aplicación de la Directiva Comunitaria sobre permisos parentales.
- Desarrollo de un Plan de Guarderías.
- Modificación del Art. 28 del Estatuto de los Trabajadores para hacer plenamente efectivo el principio de igual retribución por trabajo de igual valor.
- Inclusión de la totalidad de los discapacitados demandantes de empleo inscritos en las acciones previstas en el Pilar I.
- Modificaciones normativas de los programas de Escuelas–Taller, Formación Profesional y empleo de interés social, para impulsar al colectivo de discapacitados.
- Reducción de cotizaciones a la S.S. por contratación de discapacitados.
- Potenciar y redefinir los Centros Especiales de Empleo e incrementar las plazas en los mismos.
- Nuevas medidas para hacer efectivas las previsiones de reserva de plazas para discapacitados en las empresas y en la Administración.