



El Plan Nacional de Acción por el Empleo

Javier Gorosquieta*

EN el Consejo extraordinario de la Unión Europea (UE) sobre el empleo, que reunió el 15 de noviembre pasado en Luxemburgo a los Jefes de Estado y de Gobierno de la misma UE, se adquirió el compromiso de que todos los Estados miembros presentaran en la Cumbre de Cardiff, prevista para julio, un plan de empleo con la siguiente meta: «ofrecer en cinco años bien un puesto de trabajo, bien formación profesional alternativa (sea reglada, ocupacional, permanente o de reciclaje) al 20 por 100 tanto de los jóvenes parados como de los parados de larga duración». Es bien sabido que España no se quiso comprometer al plazo de cinco años alegando, razonablemente, padecer un índice de paro extraordinario, del doble, en porcentaje, de la media europea (10-11%).

Camino del cumplimiento de ese compromiso el Gobierno presentó públicamente el 2 de abril pasado su Plan Nacional de Acción por el

* Profesor de Ética de la Empresa en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de las Universidades Comillas (Madrid) y Deusto (Bilbao).

Empleo, el plan «más negociado de la historia» (ministro de Trabajo, Javier Arenas), ya que antes de su redacción final se han mantenido numerosas reuniones con los empresarios, los sindicatos, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, las ONGs y otras instituciones.

Disconformidades

POR lo que se ve todos estuvieron de acuerdo menos los sindicatos, la Comunidad Autónoma andaluza gobernada por el PSOE y, de alguna manera también, los empresarios.

El consejero andaluz, Guillermo Gutiérrez, justificó así la negativa de su comunidad autónoma a firmar el Plan de Empleo: «Es poco ambicioso, no incentiva la reducción de jornada y es insuficiente para afrontar el paro en Andalucía». Asimismo afirmó que deja desatendidos a 40.000 parados andaluces, y por ello la Junta no aportará los 200.000 millones del programa que tiene concertado con empresarios y sindicatos para fomentar el empleo. Pese a no firmarlo, Gutiérrez señaló que Andalucía «colaborará con el Plan de Empleo» estatal. Postura ambigua sin duda por razones políticas, de partido. El ministro Arenas, en concreto, se quejó en la presentación del Plan, de los constantes ataques que el Ejecutivo recibe del presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves: «No hay precedente de una Administración que insulte a un Gobierno tal y como lo están haciendo actualmente los consejeros de aquella comunidad autónoma»; la Junta de Andalucía «está incardinada en una estrategia de no colaboración con el Gobierno y de insultos a todos los miembros del Ejecutivo».

Los sindicatos se oponen al Plan tal vez en el fondo también por razones políticas (quieren mantenerse «de izquierda»), pero más en particular por tres motivos: primero, porque no aborda la reducción de la jornada laboral (por ley, como en Francia) a 35 horas semanales; segundo, porque olvida «los nuevos yacimientos de empleo»; tercero, porque tampoco hay en él nada para la mejora de la protección social de los parados. Convocan manifestaciones y concentraciones en protesta por el Plan de Empleo. Pero no rompen el diálogo. Aseguran, por el contrario, los dos máximos dirigentes de CC.OO. y de UGT que se ha producido «una quiebra importante» en el diálogo social, pero no una ruptura definitiva ya que van a seguir negociando con el Gobierno las cuestiones pendientes y, en su día, el desarrollo del Pacto de Toledo. El Ministro de Trabajo, por su parte, indicó que el Gobierno mantendrá la voluntad de diálogo «hasta la extenuación», «aunque otros tomen decisiones que no compartimos».

Respecto de la semana de 35 horas diré que la gran protagonista de la ley francesa, la Ministra de Empleo y Solidaridad, Martine Aubry, en una intervención el 21 de marzo pasado, en Madrid, en la Fundación Progreso Global, que preside Felipe González, para la renovación ideológica de la Internacional Socialista, se extendió mucho sobre tal jornada, pero con bastante modestia y sin ninguna rigidez: «No es la única respuesta al paro»; «no es seguro lo que va a pasar: la izquierda y la derecha nos hemos equivocado con el paro y podemos seguir equivocándonos: hemos esperado la vuelta del crecimiento económico para que lo arreglase y no es así; con un crecimiento del 3 por 100 disminuimos la cifra de paro en 60.000, 80.000 personas al año, pero apenas movemos los tres millones de desempleados»; «lo hemos aprobado por ley porque hubiéramos tardado 70 años en generalizar la medida de forma voluntaria en las empresas, y los jóvenes y la sociedad no pueden esperar 70 años». A la pregunta de si recomendaría para España una ley similar, Aubry respondió que no existen recetas universales y que dependería de la correlación de fuerzas de la sociedad española.

En España, efectivamente, la situación es distinta. Se están creando no 60.000 u 80.000 sino 370.000 puestos netos de trabajo al año (1997) y se espera repetir esa cifra en 1998, sin ley de 35 horas.

Por otra parte, como dice la ministra francesa, no está claro lo que sucederá con tal ley. Los empresarios, con las nuevas tecnologías, son capaces, manteniendo e incluso incrementando la productividad de sus empresas, de no tener que contratar a más trabajadores, a pesar de la ley. Experiencias de reducción de jornada, de mutuo acuerdo entre la dirección y la plantilla, realizadas, por ejemplo, en Volkswagen, muestran que aquella sirvió sólo para mantener, no para aumentar, el nivel de empleo.

Esa ley de 35 horas puede darse manteniendo, como la francesa, los niveles de salarios o reduciéndolos en la misma proporción que la reducción de jornada. Si se mantienen los salarios, inicialmente se pierde competitividad por parte de las empresas, al incrementarse el coste salarial por unidad de producto obtenido; con lo cual la primera tendencia es a que disminuyan las ventas; y como el empresario no produce para quedarse con la mercancía, sino para darle salida en el mercado la tendencia inicial será a reducir la producción y, por lo tanto, el empleo. Efecto contrario al pretendido.

Bien es verdad que el empresario, puesto entre la espada y la pared por tal ley, podrá tratar, como se indicó arriba, de incrementar la productividad a base de tecnología, para reducir o mantener al menos, los costes laborales unitarios y no perder competitividad. Pero no parece que vaya a sentir gran estímulo para crear empleo adicional con salarios horarios acrecidos por decreto.

La alternativa de reducir jornada rebajando en la misma proporción el nivel de los salarios no tiene viabilidad general, dada la oposición de los sindicatos y de la base de los trabajadores. No llega a tanto la tradicionalmente denominada «solidaridad obrera». Por eso los economistas han sostenido siempre que los salarios no son flexibles a la baja. Y, como decíamos antes, donde se ha hecho puntualmente la experiencia, sólo ha servido para mantener el nivel de empleo.

En cuanto a los nuevos yacimientos de empleo, aludamos de nuevo a Francia puesto que en ella están inspirados. Hay nuevas necesidades reales y es bueno que el sector público ayude a los empresarios a descubrirlas. Pero en Francia el esfuerzo público timoneado por el Gobierno Jospin, para descubrirlas, es enorme (850.000 millones de pesetas de inversión pública en cinco años) para unos resultados previstos, en el mejor de los casos, modestos: 350.000 empleos. ¿No habría otros caminos menos onerosos y más eficientes para animar y persuadir a la inversión empresarial privada? ¿Para qué está la información, la publicidad, la investigación sociológica empírica? Descúbrase una actividad probablemente rentable, que, si hay empresarios creativos, será bien atendida. La postura del Gobierno en España es que ya existen sectores con jornada de 35 horas semanales, y que el tema de la duración y programación de la jornada a lo largo del año debe ser materia de negociación colectiva entre empresarios y sindicatos. Postura defendible. De hecho en el ámbito de la Unión Europea sólo la va a introducir por ley, en el año 2000, Francia y también posiblemente, por esas mismas fechas, Italia.

Respecto de la cobertura del paro por el seguro de desempleo, creemos que los sindicatos tienen razón en considerarla como muy importante, pero que también la tiene el Gobierno al decir que esa cuestión no fue considerada en la cumbre extraordinaria de Luxemburgo. Luxemburgo consideró sólo políticas *activas*, no *pasivas*, de empleo. Los sindicatos atacan diciendo que el Gobierno lo que quiere es cumplir con Luxemburgo más que elaborar el conveniente Plan Nacional de Empleo, al dejar fuera del plan el tema de ese seguro de paro. Pero creo que esta respuesta es sólo emocional ya que el Plan Nacional de Acción por el Empleo va todo él dirigido a la creación de puestos de trabajo.

No deja, pues, de ser ésta, la del seguro de desempleo, una fundamental cuestión pendiente. Téngase en cuenta que, según las mejores estadísticas disponibles, la cobertura por el seguro contributivo más el subsidio asistencial alcanzaba en 1993 al 68,7 por 100 de los parados, mientras que en 1998 ese porcentaje desciende por debajo del 50 por 100. Por otra parte, la protección del desempleo representaba en 1994 en España el 17,4 por 100

del gasto en protección social, mientras que en 1996 ese porcentaje descendió al 13,1 por 100.

Los empresarios, representados en la CEOE, piden, por su lado, rebajas generalizadas en las cotizaciones sociales. Argumentan, con razón, que tales rebajas generalizadas disminuirían los costes laborales no salariales y que significarían entonces un claro estímulo a la creación de empleo. Pero sucede que el horno del Estado del Bienestar, de la Seguridad Social, no está para bollos. No puede prescindir, de una manera global, de las actuales fuentes de ingresos si se quieren mantener las pensiones, la sanidad y otras prestaciones sociales. El Ministerio de Trabajo, en consecuencia, insiste en seguir reduciendo las cotizaciones a la Seguridad Social, pero de forma selectiva, ligada a la contratación de determinado tipo de trabajadores y en seguir manteniendo, no obstante, el tema sobre la mesa para cuando se estudie, en concreto, la separación de las fuentes de financiación del sistema de pensiones en el futuro.

El plan

EL plan elaborado por el Gobierno basa la creación de empleo fundamentalmente en tres factores: un crecimiento no inflacionista de la economía; una reducción del déficit público que se traducirá en menos impuestos y, por tanto, en mayor actividad e inversión; y, por último, unas ayudas a través de incentivos fiscales a los trabajadores autónomos que creen su primer empleo y a los contratos fijos a tiempo parcial.

Y el plan gira en torno a diez ideas fuerza:

- 1.^a El papel de la nueva formación profesional.
- 2.^a La orientación personal profesionalizada de los desempleados.
- 3.^a El apoyo a las pequeñas empresas y autónomos que creen su primer empleo.
- 4.^a Modificaciones fiscales dirigidas a favorecer el empleo.
- 5.^a Reducción selectiva de las cotizaciones sociales.
- 6.^a Impulso al trabajo a tiempo parcial.
- 7.^a Reordenación del tiempo de trabajo por medio de la negociación colectiva.
- 8.^a Políticas activas de empleo que irán sustituyendo progresivamente a las pasivas.
- 9.^a Incentivación de la mujer en el mercado de trabajo.
- 10.^a Apoyo a la inserción laboral de personas discapacitadas.

Comentemos brevemente esos tres factores y estas diez ideas fuerza.

El *crecimiento* es necesario para la creación de empleo pero ya no es la panacea. En 1997 en Producto Interior Bruto (PIB) en España creció un 3,6 por 100, el empleo sólo lo hizo en un 2,7 por 100, algo más de 1.000 empleos netos diarios, y el paro únicamente se redujo en 199.000 personas debido al incremento de la población activa. A este ritmo y dando por supuesto un crecimiento sostenido, difícil de mantener, tardaríamos quince años en llegar a una situación que pudiéramos denominar de pleno empleo (un 2-3% de paro). Queda todavía mucha población, sobre todo mujeres, por incorporarse a la vida económicamente activa; por eso no se puede prever un descenso anual neto del desempleo mucho más significativo que el actual. De todas maneras los mejores cálculos apuntan a un descenso de la población activa a partir del año 2001 debido al hecho –lamentable desde otros puntos de vista– del descenso de la natalidad. La absorción del paro a partir de entonces, y en iguales condiciones que las actuales, sería más rápida.

La *reducción* del déficit presupuestario por menores gastos públicos corrientes y menores intereses que pagar por la deuda pública, dejará recursos liberados para la inversión privada y la creación de empleo. Aquí hay una opción política de fondo. El socialista José Borrell diría –se lo oí hace tiempo en una conferencia– que conviene que las Administraciones Públicas dispongan directamente de en torno al 50 por 100 del PIB. Se trata de una postura ideológica. Creo preferible confiar en la iniciativa privada, con tal de que se mantenga el Estado del Bienestar y una política fiscal (de ingresos y gastos) redistributiva.

Trabajadores autónomos en pequeñas empresas hay en España en torno a los 2.000.000. Si cada uno creara un solo puesto de trabajo, particularmente los que todavía no han creado el primero, está claro que cambiaría sustancialmente el panorama del paro en nuestro país. Bien está, pues, como lo hace el plan, tratar de incentivar fiscalmente esos potenciales primeros empleos. El plan, mucho más modesto y realista, aspira a que en 1998 se creen por esta vía unos 30.000 empleos.

Nueva formación profesional. El plan presupuesta para ella y 1998, 467.218 millones de pesetas (291.889 millones el Estado –35.000 millones más que los que estaban previstos en los Presupuestos Generales del Estado– y 175.218 millones las Comunidades Autónomas). Se dedicarán a formación ocupacional, continua, reglada y de adultos. Esos 35.000 millones saldrán de los nuevos ingresos (por cotizaciones) que se generen con la creación de empleo, de los ahorros consecuentes en costes por desempleo y de ampliaciones de crédito, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), del

Presupuesto público, aunque sin poner en peligro las previsiones de déficit. Acción ésta activa importante ya que el 64 por 100 de los parados que recibe formación ocupacional logra acceder a un puesto de trabajo, según un documento del Instituto Nacional de Empleo (Inem) titulado *Memoria de Inserción de 1997*. El informe, que recoge los últimos datos al respecto, indica que de los 92.672 trabajadores que en 1996 recibieron cursos de formación, 59.332 consiguieron volver al mercado laboral en 1997.

Orientación profesional profesionalizada. Para el conjunto del plan se propone realizar 2.000.000 de entrevistas personalizadas a parados, por personal especializado, con una financiación para 1998 de 5.338 millones de pesetas (Estado y CC.AA.). Se trata de conocer y de asesorar individualmente cada caso, intentando facilitar con ello el acceso por cada uno a un puesto de trabajo. El plan no se atreve a cuantificar los resultados por esta vía, sin duda por su novedad y la incógnita de su rendimiento.

Bonificaciones. Su coste total, 144.103 millones de pesetas. Bonificaciones ya vigentes desde 1997 al fomento de la contratación indefinida; incentivos ya aludidos al «primer empleo» en el caso de trabajadores autónomos; desarrollo del empleo a tiempo parcial; cuotas cero a la Seguridad Social en el caso de trabajadores interinos que sustituyan a otros con permiso por maternidad. Se esperan lograr por este camino entre 1997 y 1998, 555.000 nuevos contratos.

Es particularmente interesante en este capítulo el tema del contrato indefinido a tiempo parcial. En España el peso relativo de este tipo de contratos en el total es reducido: el 8 por 100, mientras la media de la UE está en el 17 por 100. En ella el país pionero es Holanda, con el 33 por 100, aunque en este país se polemiza ya sobre si no habrán llegado a un porcentaje excesivo. El trabajo a tiempo parcial elimina paro, y tiene como ventaja adicional que se acomoda muy bien a la situación de algunos sectores sociales, como el de las amas de casa, que realizan «sus labores», que cuidan de sus hijos, pero que se consideran paradas porque quisieran entrar a tiempo parcial en la vida económicamente activa. Con el plan se esperan lograr en 1998 90.000 nuevos empleos indefinidos a tiempo parcial.

Medidas fiscales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. 25.000 millones presupuestados para 1998. Aquí entran algunas acciones para el desarrollo de la reforma laboral aprobada en 1997 y la repetidamente indicada iniciativa del «primer empleo».

El Plan de Empleo asume explícitamente la filosofía de la citada reordenación del tiempo de trabajo por medio de la negociación colectiva.

Acciones para el empleo de discapacitados. Presupuestados 11.000 millones para 1998. Una iniciativa y estímulo de justicia y de solidaridad.

En resumen, las metas más inmediatas del Plan de Empleo son cubrir las necesidades de formación de un millón de parados y poder generar cerca de 600.000 contratos estables en 1998. Para ello dedicará el Gobierno un total de 1,28 billones de pesetas, repartidos entre la aportación de las Administraciones (Central y Autonómicas) y una línea de crédito del ICO de 300.000 millones. Se señala que estas medidas del plan más la previsión de crecimiento del PIB, en torno al 3,7 por 100, permitirá aumentar el ritmo de creación de empleo por encima del 2,96 por 100.

Creemos que, en definitiva, es un buen plan aunque los sindicatos –en su papel– quieran y pidan más. De todas maneras, de aquí al Consejo en julio de la UE en Cardiff queda tiempo, que convendría emplear en ese diálogo «hasta la extenuación» para intentar mejorar el contenido del proyecto.