

AVALIACIÓN DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO EN ANDALUCÍA

Miguel BLANCO CANTO

Dpto. de Economía Xeral, Universidade de Cádiz; miguel.blanco@uca.es

Resumo: O obxectivo principal desta investigación é a realización dun estudo comparativo da eficiencia e produtividade das Políticas Activas de Emprego (PAE) desenvolvidas na Comunidade Autónoma de Andalucía durante o período 2006-2011 a través do modelo DEA e o índice de produtividade de Malmquist. Para a súa realización definíronse oito DMU correspondentes a cada unha das provincias da Comunidade. Desta maneira fíxose a posición de cada unha delas con respecto á fronteira de eficiencia. Os resultados amosan diferenzas significativas no grao de eficiencia e produtividade de cada DMU, as cales son consecuencia de diferenzas significativas na realidade económica e social de cada unha das zonas obxecto do estudo en canto a estrutura económica, demográfica, social e do mercado de traballo, evidenciando diferenzas na capacidade de xerar emprego en cada un dos territorios. O estudo completouse cunha análise das relacións entre variables territoriais, concluíndo coa necesidade de planificar e xestionar as PAE de acordo coas características endóxenas de cada territorio.

Palabras chave: Eficiencia, Produtividade, Análise Envolvente de datos, Políticas Activas de Emprego, Índice de produtividade de Malmquist

Abstract: The main objective of this research is to conduct a comparative study of the efficiency and productivity of the Active Employment Policies (SAPs) developed in Andalucía during the 2006-2011 period through the DEA model and the productivity index of Malmquist. This was done by targeting eight DMU for each province of the Community. Thus the position of each one relating the efficiency frontier was established. The results show significant differences in the efficiency and productivity of each DMU, which are due to significant differences in economic and social development of each of the areas studied reality in terms of economic structure, demographic, social and labour market, showing differences in the capacity to generate employment in each of the territories. The study was completed with an analysis of relations between territorial variables, concluding with the need to plan and manage the PAE according to the endogenous characteristics of each territory.

Key words: Efficiency, Productivity, Data Envelopment Analysis, Active Labour Policies, Malmquist productivity index.

Clasificación JEL: C61, J08, R58, D24, F55

1. INTRODUCCIÓN

Este artigo ten como obxectivo fundamental a determinación do grao de adecuación das Políticas Activas de Emprego (PAE) desenvolvidas na Comunidade Autónoma de Andalucía ás características territoriais onde se desenvolven. Para iso, pártese dunha análise de eficiencia e de produtividade dos recursos empregados en cada unha das provincias de Andalucía. Unha vez determinadas diferenzas significativas en cada territorio estudado, determínase a relación entre os fondos investidos e unha característica asociada ao territorio como é o número de desempregados. Os resultados obtidos amosan a necesidade de considerar a dimensión territorial na planificación das PAE como un mecanismo para poder aumentar a eficiencia en termos absolutos e diminuír a eficiencia relativa interterritorial.

No Anexo 1 incluimos un resumo da evolución da normativa que afecta a estas políticas na Unión Europea, e no Anexo 2 unha referencia á evolución do Emprego en Andalucía.

Na sección 2 analizamos as PAE en Andalucía, namentres que na sección 3 presentamos a metodoloxía para a análise da eficiencia das PAE e, na sección 4, os resultados. Por último, a sección 5 presenta as conclusións.

2. AS PAE NA C.A. DE ANDALUCÍA¹

No caso concreto de Andalucía, o novo Estatuto de Autonomía recolle no seu artigo 169 o establecemento de políticas económicas orientadas á creación de emprego estable e de calidade mediante o desenvolvemento de programas de inserción, formación e promoción profesional.

Así mesmo, o artº 173 recolle a capacidade de desenvolver políticas propias de relacións laborais, entre as que se atopan as políticas activas de emprego.

Na práctica, o desenvolvemento das PAE en Andalucía articulábase mediante a instauración dun modelo territorial que inclúe a dimensión local², no cal se potencia a actuación dos gobernos e axentes sociais e económicos ligados a un determinado territorio mediante o establecemento de mecanismos de cooperación. As razóns dese deseño son de dous tipos. Por unha banda, dende o punto de vista económico, permite que os recursos necesarios para instaurar as PAE se nutran de aportacións tanto da propia Junta de Andalucía – investimento propio ou mediante financiación proveniente fundamentalmente do Fondo Social Europeo- como dos entes locais que participan nas mesmas; por outra banda, polo mellor coñecemento da realidade territorial que poidan ter estes entes ao estar en contacto máis estreito coa problemática dos seus cidadáns, empresas e axentes sociais. Na práctica, esta concertación social en materia autonómica experimentou un desenvolvemento extraordinario dende que se inicia o proceso de descentralización das políticas de emprego (Monereo et. al., 2011).

Con respecto a isto, resulta destacable a actuación desenvolvida polo Servizo Andaluz de Emprego³ creado en 2002 como un organismo autónomo de carácter administrativo da Junta de Andalucía dependente da Consellería competente en materia de emprego, ao cal se lle encomendan as funcións que lle sexan traspasadas á Comunidade Autónoma en materia de política de emprego. Entre elas, atópase o fomento do emprego, a formación para o emprego, a orientación e información, a prospección, o rexistro de demanda e a intermediación no mercado de traballo.

O modelo así definido concrétese no territorio mediante iniciativas que propoñen os entes locais e que se vencellan a algúns dos eixos estratéxicos, tales como a cohesión e a concertación social, a xeración de riqueza e emprego de calidade, a posta en valor de recursos endóxenos, a atracción de recursos endóxenos, a participación para o coñecemento dos territorios, a administración próxima ou a calidade no emprego. Isto ten importantes implicacións, no que atangue á vontade política de chegar a formalizar acordos entre distintas entidades territoriais e á creación de espazos de colaboración e participación interterritoriais.

De feito é habitual que apareza na normativa que desenvolve os distintos programas de PAE, a existencia de tres figuras: as entidades promotoras, as entidades beneficiarias e os

¹ Durante o período considerado, o eixo fundamental das PAE en Andalucía constituíno a Consellería de Emprego (actualmente, Consellería de Economía, Innovación, Ciencia e Emprego). Porén, existen outras Consellerías que desenvolveron programas e actuacións que se poderían encadrar dentro das mesmas, como a Consellería de Innovación, Ciencia e Empresa ou a Consellería para a Igualdade e o Benestar Social. Así mesmo, hai que destacar o protagonismo das Corporacións Locais e das Cámaras de Comercio, sobre todo, no que respecta ás fases de diagnóstico e execución das anteditas políticas.

² Real Decreto 467/2003 do 25 de abril

³ A Lei 4/2002, do 16 de decembro autorizou a creación do Servizo Andaluz de Emprego

beneficiarios. As entidades promotoras son aquelas con competencia na creación, mantemento e, no seu caso, cese do desenvolvemento dun programa específico, ao que financia en todo ou en parte con recursos propios, alleos ou mixtos, con independencia de que a súa execución sexa realizada pola propia entidade. As entidades beneficiarias, que adoitan ser as corporacións locais, aparecen especificamente na Orde de desenvolvemento do programa e son as encargadas de executalo. Para iso, a entidade promotora subvenciona todo ou en parte o proxecto. Finalmente, os beneficiarios son aquelas persoas destinatarias do programa.

Dende a Consellería de Emprego, durante o período considerado, desenvolveuse un conxunto de programas que se poden encadrar en catro grandes grupos, as políticas de fomento do emprego, de formación ao emprego, de intermediación e outras PAE.

As políticas de fomento do emprego, cuxo obxecto básico é a creación de novos empregos, tanto por conta propia como por conta allea, perseguen a xeración de valor engadido nun territorio como consecuencia dunha utilización máis eficaz e eficiente dos seus recursos endóxenos, así como da creación de emprego e do impulso de novas actividades empresariais. Dende a administración andaluza recóllense varios programas de apoio ao desenvolvemento empresarial como son os programas de fomento á contratación, os programas de apoio ao autoemprego e outras medidas de apoio ao emprego. Os Programas de fomento á contratación, inclúen programas de incentivos á contratación con carácter indefinido, programas de apoio a proxectos de interese social, programas de axudas para a contratación de persoas desempregadas en proxectos e servizos de interese xeral e social e programas de inserción a través do emprego. Os programas de apoio ao autoemprego, consistentes en axudas para o autoemprego, principalmente, subvencións ao inicio da actividade e axudas vencelladas aos programas de promoción para as mulleres traballadoras, de asesoramento e asistencia técnica ao autoemprego e de fomento de actividades no ámbito dos novos xacementos de emprego en Andalucía. Finalmente aparecen outras medidas de apoio ao emprego, tales como o programa de escolas-obradoiro, casas de oficio e obradoiros de emprego e as Unidades de Promoción e Desenvolvemento (UTDLT); o programa de experiencias mixtas de formación e emprego; e as axudas á contratación de persoas para o coidado dun familiar.

As políticas de formación para o emprego están constituídas por un conxunto de programas destinados á mellora da capacitación profesional dos traballadores e desempregados co fin de mellorar o seu grao de ocupabilidade e así facilitar o acceso a un posto de traballo que satisfaga as súas necesidades profesionais, sociais, económicas, de promoción e desenvolvemento persoal. Son unha consecuencia da contorna cambiante na que están sumidas as economías actuais e que provoca que as necesidades formativas asociadas a cada posto de traballo non se manteñan constantes ao longo do tempo. Neste contexto, a formación dirixida aos traballadores e desempregados convértese nun dereito -e case unha obriga- de todos os axentes implicados no desenvolvemento e o crecemento económico dun territorio ao converterse nun mecanismo eficaz para a adquisición de coñecementos, capacidades e destrezas novas, ou o desenvolvemento e mellora das que xa posúe. Dende esta perspectiva, a formación convértese nunha ferramenta estratéxica na instauración de políticas de crecemento asociadas ao territorio e poden desempeñar un papel importante na mellora da eficacia e da eficiencia dos procesos produtivos das empresas, contribuíndo por iso á mellora da súa produtividade.

Dende esta perspectiva, as administracións adoptan un rol de axente fundamental como planificadoras da formación para o emprego dos territorios. Neste senso, a Consellería de Emprego abordou esta situación mediante a instauración de programas formativos no territorio andaluz tales como os de Formación Profesional Ocupacional, a Formación Profesional Continua, os Consorcios-escolas e os Centros Especializados en Formación

Profesional así como mediante a integración das novas tecnoloxías de información e comunicación (TIC) na Formación Profesional Ocupacional. A Consellería de Emprego xestiona a Formación Profesional Ocupacional en Andalucía, de acordo co Decreto 427/93 do 26 de marzo polo que se lle transfiren as funcións e servizos que ata entón exercera a administración central. O Decreto 204/97 e, entre outras, a Orde do 12 de decembro de 2000 regulan a convocatoria de subvencións dos programas de FPO dende aquela. Por outra banda, o Real Decreto 1046/2003 do 1 de agosto incorpora a xestión da Formación Continua ás Comunidades Autónomas con competencias en materia de emprego e o Real Decreto 1562/2005, do 23 de decembro atribúelle especificamente á Comunidade Autónoma de Andalucía a xestión da mesma. Como resultado deste cambio normativo, dende a Consellería de Emprego publícase a Orde do 29 de outubro de 2004 pola que se aproba a convocatoria para a concesión de subvencións públicas mediante contratos no programa para a formación de traballadores na Comunidade Autónoma de Andalucía. Así pódese observar que a xestión da formación tradicionalmente se desenvolvía nunha dobre vertente. Por unha banda, mediante os programas de Formación Profesional Ocupacional para os desempregados e, por outra banda, mediante a Formación Continúa aos traballadores.

As políticas de intermediación, que comprenden aquelas actuacións das entidades mediadoras entre os ofertantes e os demandantes de emprego, facilitan a interacción entre a oferta e a demanda de traballo nunha conxuntura laboral caracterizada por cambios continuos orixinados na evolución gradual da sociedade, as novas tecnoloxías da información e da comunicación, así como a aparición de novos modelos de organización empresarial.

Sobre os ofertantes de traballo permite dirixir actuacións de orientación profesional, formación para o emprego, información e seguimento. En relación aos demandantes de traballo, están asesorados no proceso de selección de persoal en canto ás características do posto de traballo que ofertan.

Outras actuacións, como o programa de estudos e difusión do mercado de traballo, inclúen as actuacións territoriais integrais preferentes para o emprego (ATIPE) e as actividades dos axentes Locais de Promoción de Emprego (ALPE).

3. METODOLOXÍA PARA A ANÁLISE DA EFICIENCIA DAS PAE

Nos últimos anos, a crise económica obrigou ás economías da nosa contorna a unha maior racionalización e control do gasto público (Miedes, 2010; Cabello e Hidalgo, 2014), motivando un maior interese académico pola avaliación do impacto na xestión dos recursos en organizacións públicas. En concreto, dentro do ámbito das PAE foron aparecendo diversos estudos avaliativos tanto a nivel nacional (Díaz e Iglesias, 2008; Cabrero, Serrano e Toharia, 2009; Ramos, Suriñach e Artis, 2009 e Neffa, Brown e López, 2010) como internacional (Rosholm e Svarer, 2008; Card, Kluve e Weber, 2010 e Crépon, et al., 2012). Nembargantes, a pesar deste crecente interese por este tipo de investigacións, non se realizou un estudo sobre a eficiencia das PAE na Comunidade Autónoma de Andalucía. Por iso, o obxectivo principal deste artigo é a realización dunha análise avaliativa territorial mediante a determinación do grao de eficiencia e produtividade das políticas de emprego desenvolvidas.

A análise da eficiencia no sector público é un tema complexo, xa que as medidas e programas de emprego adoitan perseguir múltiples obxectivos (Tanzi, 1999; La Porta, et al., 1998). O artigo 9.3 da Lei 56/2003 establece a necesidade de determinar obxectivos concretos que permitan determinar a eficiencia das PAE mediante indicadores de seguimento, que xeralmente determinan o grao de inserción dos mesmos sen ter en conta variables asociadas ao territorio. Neste artigo faise unha análise de eficiencia e de

produtividade baixo unha perspectiva eminentemente empresarial, medindo a relación entre a máxima cantidade de produtos obtidos –output- utilizando para isto unha cantidade de inputs determinada (Arcos *et al.*, 1993)⁴. Para iso, no caso concreto das PAE, un aumento da eficiencia asociada a un territorio implica un aumento dun output territorial -número de ocupados- utilizando para iso a menor cantidade de inputs territoriais -recursos económicos e/ou materiais na xestión dos programas de emprego. A metodoloxía utilizada na medición da eficiencia das PAE é a Análise Envolve de Datos (DEA) e a produtividade calculouse mediante o índice de Malmsquist.

A DEA é unha técnica non paramétrica que permite definir unha fronteira de produción como unha envolvente dos datos e posibilita a medición da eficiencia relativa de cada unha das unidades organizacionais definidas (DMU) entre elas. A utilización da DEA no sector público é frecuente polos investigadores (Zhou, Ang e Poh, 2008; Kumar e Gulati, 2008; Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2010 e Fox, 2013). Para esta investigación utilizouse o modelo de retornos a escala variable (VRS) orientado cara o output (modelo BBC-output). As unidades de decisión que se definiron son as provincias andaluzas. Deste xeito, cando se defina a fronteira de eficiencia, establécese unha comparativa intramostral podendo determinar a posición relativa de cada unha con respecto a ela. Os resultados obtidos amosarán, desta maneira, a existencia de diferenzas entre o grao de eficiencia dunhas DMU con respecto a outras.

A determinación da produtividade utilizouse para o índice de Malmquist formulado por Sten Malmquist e adaptado para contextos non paramétricos por Fare, Grosskopf, Norris e Zhang (1994). Os datos de ocupación obtivéronse da información subministrada polo Instituto Nacional de Estatística a través da Enquisa de Poboación Activa (EPA). Así mesmo, os investimentos realizados en programas de emprego da Comunidade Autónoma de Andalucía obtivéronse das memorias anuais publicadas pola Consellería de Emprego. Os resultados da aplicación da metodoloxía DEA e o índice de Malmsquist indican diferenzas na eficiencia e produtividade asociadas ás DMU definidas. Por iso, completouse a análise cun estudo de adecuación dos investimentos ás características territoriais. Neste caso, asociáronse investimentos territoriais co número de desempregados mediante as seguintes ratios:

N_{ij} = Promedio de desempregados do período i no territorio j = Suma de desempregados do período i no territorio j / i , para todo i = unidade temporal e para todo j = unidade territorial

IA_{ij} = Promedio de investimento do programa no período i no territorio j = Suma de investimento do programa no período i no territorio j / i , para todo i = unidade temporal e para todo j = unidade territorial.

IAD_{ij} = Promedio de investimento no programa i por desempregado no período i no territorio j = IA_{ij} / N_{ij} , para todo i = unidade temporal e para todo j = unidade territorial.

4. RESULTADOS

Na avaliación das políticas activas de emprego, tivéronse en consideración os seguintes programas desenvolvidos na Comunidade Autónoma de Andalucía:

- Programas de Fomento para o emprego.
- Programas de Intermediación para o emprego
- Programas de emprego asociados ao territorio

⁴ Isto supón a elección do output que maximice o beneficio de todos os niveis de produción posibles, a combinación óptima de inputs que minimiza os custos de produción de entre todas as posibles combinacións de inputs necesarias para obter o produto ou a produción do produto, utilizando para iso a mínima cantidade posible de inputs (Álvarez, A. 2001).

Para os programas de Fomento de emprego tivéronse en conta os Incentivos á contratación estable, os programas de Escolas-obradoiro, Obradoiros de Emprego e Casas de Oficios, os programas de apoio a proxectos de interese xeral e social, os programas de creación e mantemento de emprego en centros especiais de emprego, os incentivos á contratación de persoas con discapacidade, as axudas á contratación para o coidado dun familiar e as axudas concedidas para o inicio da actividade.

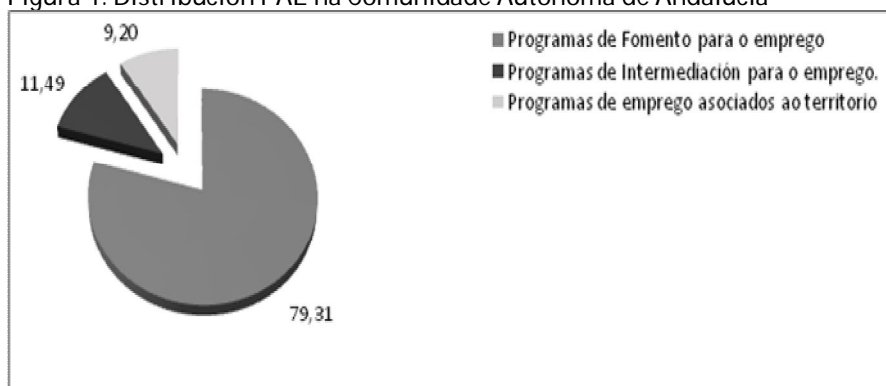
Por outra banda, nos programas de intermediación para o emprego contabilizáronse os importes correspondentes aos programas de experiencias profesionais para o emprego, o programa de Andalucía Orienta, o programa de acompañamento á inserción e o programa de accións experimentais.

Finalmente, para os programas de emprego asociados ao territorio incluíronse os programas de axentes locais de promoción de emprego (ALPEs), os programas de unidades territoriais de emprego, desenvolvemento local e tecnolóxico (UTEDLTs) e os programas de axudas destinadas a empresas calificadas como I+E.

Deste xeito, a avaliación das políticas activas de emprego contempla máis do 70% dos investimentos levados a cabo pola Consellería, excluídos os programas específicos destinados a desempregados.

Durante o período 2006 a 2011, de acordo coa información facilitada pola Consellería de Emprego a través das memorias anuais do Servicio Andaluz de Emprego, destináronse na execución dos anteditos programas a cantidade de 2.887.588.321 euros. A distribución porcentual dos programas de emprego amósanse na figura 1.

Figura 1. Distribución PAE na Comunidade Autónoma de Andalucía



Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias do SAE

4.1 Análise da eficiencia

Para a análise de eficiencia das PAE constrúese unha función de produción onde os inputs estarían formados polo investimento realizado nos programas de fomento para o emprego, os programas de intermediación e os programas de emprego asociados ao territorio. O output sería a taxa de ocupación. Sobre a devandita función aplícase unha análise envolvente de datos (DEA) que asume unha orientación cara o output e rendementos variables a escala. As DMU serían cada unha das provincias da Comunidade Autónoma de Andalucía. O seguinte cadro (Cadro 1) recolle as variables e a súa definición.

En base a estes resultados, elabórase o cadro 3 que recolle de maneira resumida os principais resultados do Cadro 2, e onde aparece o valor medio da eficiencia provincial en programas de intermediación para o emprego, así como o número de veces que cada DMU se atopa en condición de eficiencia, a eficiencia máxima, a eficiencia mínima e a variación entre elas.

Cuadro 1. Función de producción das PAE a nivel provincial

TIPO	VARIABLE	DESCRIPCIÓN
Produto (output)	Taxa de ocupación	Relación entre o nº de ocupados sobre o total da poboación activa (maiores de 16 anos) na provincia i para o período j
Insumos (Inputs)	(I1) Programas de Fomento para o emprego: - Incentivos á contratación estable - Programas de Escolas-obradoiro, obradoiros de emprego e casas de Oficios. - Programas de apoio a proxectos de interese xeral e social. - Programas de creación e mantemento de emprego en centros especiais de emprego. - Programas de incentivos á contratación de persoas con discapacidade. - Programas de axudas á contratación para o coidado dun familiar. - Programas de axudas para o inicio da actividade.	Investimento para o período i na provincia j correspondente aos programas de Fomento do emprego.
	(I2) Programas de Intermediación para o emprego -Programas de intermediación para o emprego -Programas de experiencias profesionais para o emprego -Programa Andalucía Orienta -Programa de acompañamento á inserción -Programa de accións experimentais.	Investimento para o período i na provincia j correspondente aos programas de intermediación para o emprego.
	(I3) Programas de emprego asociados ao territorio -Programas de axentes locais de promoción de emprego (ALPEs) -Programas de unidades territoriais de emprego, desenvolvemento local e tecnolóxico (UTEDLTs) e os programa de axudas destinadas ás empresas calificadas como I+E.	Investimento para o período i na provincia j correspondente aos programas de emprego asociados ao territorio.

Fonte: Elaboración propia

A función de produción así definida cumpre a regra de Charnes e Cooper (1990) que indica: $DMUs \geq \alpha(\text{input}+\text{outputs})^5$. Os resultados obtidos amósanse no Cadro 2.

Cadro 2. Eficiencia BCC con orientación output da función PAE. Período 2006-2011

PROVINCIA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	MEDIA 2006-2011
ALMERÍA	100	100	100	100	100	100	100
CÁDIZ	94,52	96,39	96,54	96,01	95,14	93,23	95,31
CÓRDOBA	100	100	100	100	100	100	100
GRANADA	100	100	100	95,15	97,65	97,8	98,43
HUELVA	100	100	100	100	100	100	100
JAEN	95,58	98,21	99,91	100	100	100	98,95
MÁLAGA	98,14	100	97,53	95,11	93,76	95,38	96,65
SEVILLA	96,26	97,57	100	99,02	99,37	100	98,70
Media Andalucía	98,06	99,02	99,25	98,16	98,24	98,30	98,51

Fonte: Elaboración propia

⁵ A regra establece que o valor mínimo a asumir é $\alpha = 1,5$ malia que moitos autores adoitan asumir valores de 2 ou de 3 (Belmonte e Plaza, (2008); Pastor, (2009); Bartual e Garrido, (2011).

Caño 3. Resumo variacións da eficiencia das PAE. 2006-2011

PROVINCIA	Media 2006 2011	Nº veces en condición eficiente	Eficiencia máxima	Eficiencia mínima	Variación
ALMERÍA	100	6	100	100	0
CÁDIZ	95,31	0	96,54	93,23	3,31
CÓRDOBA	100	6	100	100	0
GRANADA	98,43	3	100	95,15	4,85
HUELVA	100	6	100	100	0
JAEN	98,95	3	100	95,58	4,42
MÁLAGA	96,65	1	100	93,76	6,24
SEVILLA	98,70	2	100	96,26	3,74

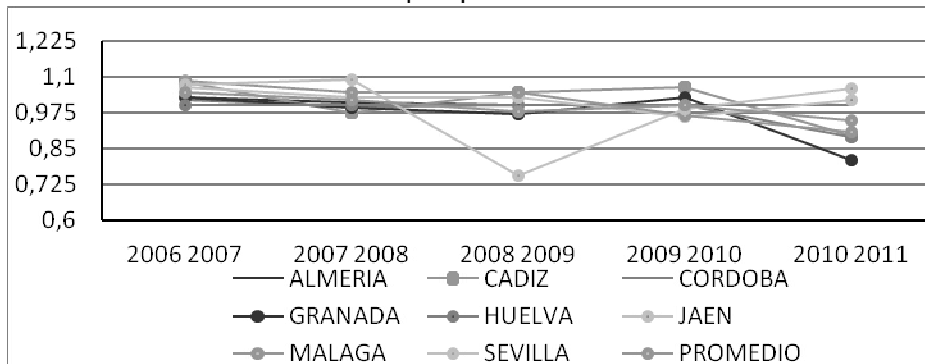
Fonte: Elaboración propia

Sobre os resultados obtidos, hai que resaltar que indican a posición relativa de cada DMU con respecto á fronteira de mellor práctica de cada mostra. Esta calculouse segundo a función de produción definida. Isto implica, por unha banda, que calquera modificación que se introduza na función de produción podería ofrecer resultados que poderían ser distintos. Por outra banda, a condición de eficiencia obtida polas DMU indica a súa relación coa fronteira e co resto de DMU definidas. É dicir, é unha eficiencia relativa e non absoluta. O que é destacable dos resultados é a existencia de diferenzas no grao de eficiencia entre unhas e outras DMU.

4.2 Análise de produtividade

O Anexo 3 recolle os índices de produtividade de Malmquist a través dos seus dous compoñentes: Cambios na Eficiencia e Cambios Tecnolóxicos para o período 2006-2011. A partir dos datos obtidos, elaborouse o gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución do índice de Malmquist para a función PAE. 2006-2010



Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias do SAE

Nel obsérvase como a provincia de Cádiz durante os períodos 2006-2007 e 2007-2008 dan valores de produtividade por debaixo da media. Os seguintes períodos 2008-2009 e 2009-2010 consegue situarse por enriba da media. Finalmente, no último período analizado, xurden de novo valores por debaixo da media.

1.3. Análise territorial

Da análise de eficiencia e produtividade presentada amosáronse diferenzas apreciables en cada DMU definida no grao de eficiencia e de produtividade. Por iso, complétase a análise relacionando as PAE desenvolvidas con algunha variable territorial. Neste caso, o investimento realizado está relacionado co número de desempregados.

$$lit (ppa) = \frac{\text{Inversión realizada en PAE en la provincia } i \text{ en el año } t}{\text{Número de desempleados de la provincia } i \text{ en el año } t \text{ según datos de la EPA}}$$

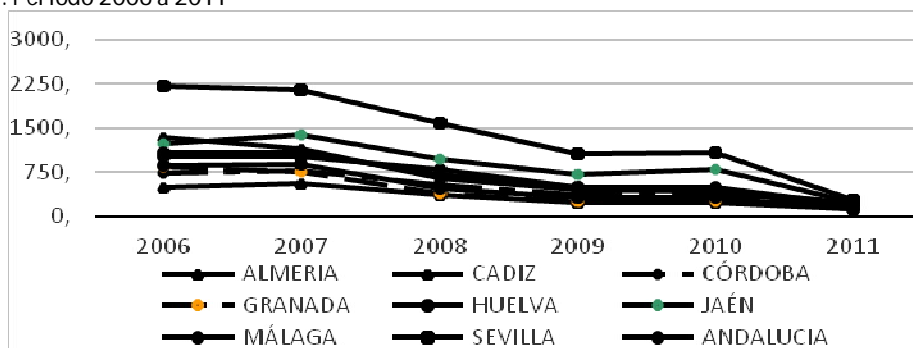
$$Ilt (pr) = \frac{\text{Inversión realizada enPAE en la provincia } i \text{ en el año } t}{\text{Número de desempleados de la provincia } i \text{ en el año } t \text{ según datos de paro registrado}}$$

Calculáronse os valores **Ilt (epa)** e **Ilt (pr)** medios para establecer unha relación con cada un dos obtidos a nivel provincial. Os resultados obtidos aparecen no gráfico (Gráfico 2).

Dende 2007 existe unha redución no investimento realizado por cada desempregado en programas de emprego, debido a dous factores, como son os derivados da diminución dos recursos públicos destinados a financiar as PAEs e ao importante aumento no número de desempregados como consecuencia da crise económica.

Igualmente hai que destacar as importantes diferenzas no investimento por provincias. Así, Sevilla e Jaén recibiron durante todo o período investimentos por enriba da media andaluza. Pola contra, Granada, Córdoba, Málaga ou Cádiz atopáronse por debaixo. Tamén hai que destacar como as diferenzas interprovinciales relativas a un valor medio central diminúen de maneira significativa a partir de 2011.

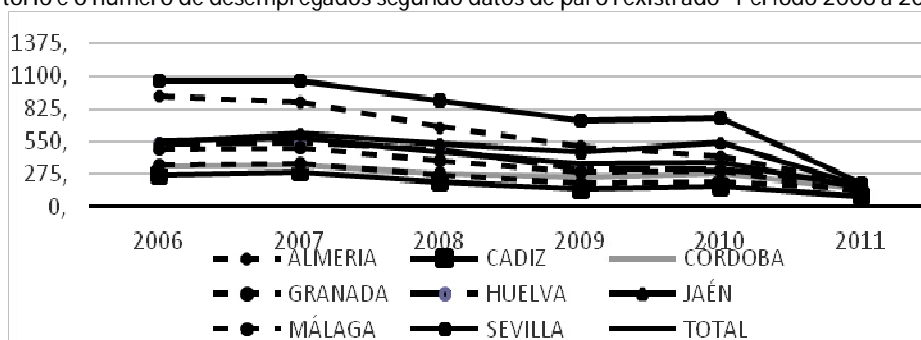
Gráfico 2. Relación entre o investimento provincial en PAE e o número de desempregados segundo a EPA⁶. Período 2006 a 2011



Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias do SAE

No gráfico (Gráfico 3) relaciónanse os datos de investimento en programas de emprego e datos de paro rexistrado.

Gráfico 3: Relación entre o investimento provincial en programas de emprego asociados ao territorio e o número de desempregados segundo datos de paro rexistrado⁷. Período 2006 a 2011



Fonte: Elaboración propia a partir das Memorias do SAE

⁶ www.ine.es (Consultado o 23 de febreiro de 2013)

⁷ Consultado o 23 de febreiro de 2013

O comportamento reflectido é similar ao exposto na gráfica 2, apreciando unha diminución nos investimentos por desempregado a partir de 2007. Dende ese momento, as diferenzas en investimentos interprovinciais por desempregado tenden a diminuír. Sevilla, Almería e Jaén recibiron investimentos por enriba da media andaluza, namentres que Córdoba, Granada, Cádiz e Sevilla recibiron por debaixo.

5. DEBATE E CONCLUSIÓNS

A aplicación da metodoloxía DEA e da análise de Malmquist ás PAE a nivel provincial permitiu evidenciar diferenzas significativas na capacidade de mellorar o nivel de emprego en cada unha das DMU. Así, o impacto das políticas de emprego en cada un dos territorios definidos é diferente, contribuíndo en distinta medida a mellorar os seus niveis de emprego. En concreto, detectáronse tres provincias –Almería, Córdoba e Huelva- que acadaron a máxima eficiencia durante todo o período. Granada e Jaén alcanzaron en tres ocasións, Sevilla en dúas ocasións e Málaga nunha. A provincia de Cádiz foi a única provincia de Andalucía que non acadou en ningún período a condición de máxima eficiencia. O índice de produtividade de Malmquist para o período 2006-2011 indica que a provincia de Cádiz, durante os períodos 2006-2007 e 2007-2008, deu valores de produtividade por debaixo da media. Nos seguintes períodos, 2008-2009 e 2009-2010, consegue situarse por enriba da media, para finalmente, no último período analizado, amosa de novo valores inferiores á media.

Estas conclusións deben tomarse coas precaucións xa indicadas que impón o modelo. Así, debe de terse en conta que o que se está realmente determinando é unha comparativa con respecto á fronteira de eficiencia, e que esta vai definida polas DMU e a función de inputs e outputs. Por tanto, calquera modificación nalgún destes elementos, podería evidenciar outros resultados.

Así mesmo, o que se está calculando é unha comparativa da relación de eficiencia dunhas DMUs con respecto a outras. Iso quere dicir que non se deben entender os datos en termos absolutos. Por tanto, a existencia dunha DMU que sexa eficiente débese entender en termos de comparativa inter- DMUs.

Unha vez feitas estas aclaracións, o que nos interesa destacar son os diferentes resultados obtidos nos niveis de desempeño das PAE a nivel territorial, e que son consecuencia de diferenzas significativas na realidade económica e social de cada unha das zonas obxecto do estudo en canto á estrutura económica, demográfica, social e de mercado de traballo, evidenciando diferenzas na capacidade de xerar emprego en cada unha das zonas.

En concreto, ao relacionar os investimentos cunha variable territorial –número de desempregados – obtivéronse distintos datos en cada DMU. Existen diferenzas en canto aos recursos económicos destinados a políticas activas de emprego entre os distintos territorios e iso ten repercusións sobre os cambios na súa situación relativa de desenvolvemento. Estes resultados formulan a necesidade de seguir afondando neste tipo de análise, introducindo máis variables territoriais e, con iso, mellorar o grao de eficiencia das PAE tanto en termos absolutos como relativos mediante a incorporación do enfoque endóxeno.

Sobre todo, nun mercado laboral caracterizado por unha forte segmentación territorial, cunha oferta e demanda de traballo que responde a unhas características moi específicas relacionadas coa contorna cada vez máis globalizada na que se desenvolven e cun grao de flexibilidade maior ao da media nacional. Así, para que poidan cumprir os seus obxectivos, é necesario introducir, nos proxectos sobre os que se desenvolven as PAE, elementos que permitan mellorar a eficiencia e a produtividade e establecer un criterio de adecuación

dos programas e fondos públicos ás características dos distintos territorios sobre os cales se deben desenvolver. Para iso, é necesario elaborar un diagnóstico preciso por medio do cal se poñan de manifesto os principais recursos cos que conta o territorio e as súas potencialidades a medio e longo prazo, así como os obstáculos para o crecemento endógeno e, sobre esa base, deseñar, instaurar e avaliar políticas específicas de desenvolvemento vencelladas ao territorio, entre as cales se atopan as políticas activas de emprego. Para iso é fundamental a elaboración e seguimento dun diagnóstico o máis axustado posible á realidade territorial, así como o necesario seguimento e avaliación das actuacións das políticas públicas sobre o territorio para conseguir unha maior eficiencia no emprego dos recursos públicos.

Na posta en marcha das políticas de desenvolvemento de emprego rexional requírese un proceso consensuado de actuacións entre os axentes territoriais, tales como as corporacións locais, os representantes económicos, os sindicatos, as asociacións, as Universidades, etc., xunto coas administracións públicas de ámbito superior ao local. Para poder dirixir ese proceso consensuado requírese un elemento aglutinador que desenvolva unha estratexia e que impulse as accións de todas as partes implicadas. Quizabes o axente que poida desenvolver ese rol son, *sen lugar a dúbidas*, as administracións locais.

Da capacidade para asimilar os cambios que se veñen producindo por parte de todos os axentes territoriais implicados depende a capacidade para revitalizar os territorios. A súa negativa, así como a asunción de roles tradicionais pode xerar perdas de oportunidades aumentando así as desigualdades territoriais.

BIBLIOGRAFÍA

AFONSO, A., SCHUKNECHT, L., y TANZI, V. (2010). "Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets", *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.

ARCOS, J., et AL. (1993). Evaluación de programas y políticas públicas. Metodología de evaluación. Avances en Contabilidad Analítica. *Eficacia y Legalidad en la Gestión Pública*. X Jornadas de Control Interno en el sector Público, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 113-158.

CABELLO, P.A., HIDALGO, A. (2014). "Análisis de la eficiencia hospitalaria por Comunidad Autónoma en el ámbito del Sistema nacional de Salud", *Investigaciones Regionales*, 28, 147-158

CABRERO, G. R., SERRANO, C. G., y TOHARIA, L. (2009). *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral* (Vol. 9). CERMI.

CARD, D., KLUVE, J., y WEBER, A. (2010). "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis". *The Economic Journal*, 120(548), 452-477

CHARNES, A., COOPER, W., RODHES, E. (1978). "Measuring the technical efficiency of decision making units", *European Journal of operational research*, 2, 429-444

Charnes, A. y COOPER, W. (1990). Data Envelopment Analysis. En H.E. Bradley (Eds). *Operational Research'90*. Pergamon Press. Oxford.

CRÉPON, B., DUFLO, E., GURGAND, M., RATHELOT, R., y ZAMORA, P. (2012). "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment", *National Bureau of Economic Research*, 18597.

DÍAZ, F. J. M., y IGLESIAS, B. C. (2008). "Efectos de las políticas de formación a desempleados", *Revista de economía aplicada*, 16(46), 61-84.

- FARE, R.; GROSSKOPF, M, NORRIS, M. y ZHANG, Z. (1994). "Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Change in Industrialized Countries", *American Economic Review*, 84(1), 66-83.
- FARRELL, M. J. (1957). "Measuring the Technical Efficiency" *Journal of the Royal Statistical Society*, 120, 253-290.
- FAY, R. G. (1996). "Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries ", OECD Publishing, 18.
- FOX, K. J. (Ed.). (2013). *Efficiency in the public sector* (Vol. 1). Springer Science & Business Media.
- GARCÍA ARCE, M.C. (2010). *La dimensión territorial de la política de empleo*. Ediciones Thompson Reuters, Navarra
- KLUVE, J. (2010). "The effectiveness of European active labor market programs". *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- KUMAR, S., y GULATI, R. (2008). "Evaluation of technical efficiency and ranking of public sector banks in India: An analysis from cross-sectional perspective. International", *Journal of Productivity and Performance Management*, 57(7), 540-568.
- LA PORTA, R., F. LÓPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFERAND y R. VISHNY (1998). "The quality of government", *Working Paper 6727*.
- MALMQUIST, S. (1953). "Index Nombres and indifferent surfaces", *Trabajos de estadística*, 4, 209-242
- MIEDES, B. (2010). *Gobernanza e inteligencia territorial en Barroso, M y Flores, D. (coord.) Teoría y estrategias de desarrollo local*. pp 169-198, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla
- MONEREO PÉREZ, J.L. y otros (2011). *Manual de política y derecho del empleo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- NEFFA, J. C., BROWN, B., y LÓPEZ, E. (2010). Empleo, desempleo y políticas de empleo. *Políticas activas de empleo durante la pos convertibilidad*, 11.
- RAMOS, R., SURIÑACH, J., y ARTÍS, M. (2009). "La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña". *Document de Treball de l'Institut de Recerca en Economia Aplicada (IREA)*, 19.
- ROSHOLM, M., y SVARER, M. (2008). "The threat effect of active labour market programmes". *The Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385-401.
- TANZI, V. (1999). "The quality of the public sector", IMF conference on second generation reforms"
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Editorial Pirámide, Madrid.
- WORTHINGTON, A., y DOLLERY, B. (2000). "Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques" *Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness*, 78, 1324-5910.
- ZHONGHUA, C. Ye, W. (2012). "Research frontiers in public sector performance measurement", *Physic Procedia*, 25, 793-799
- ZHOU, P., ANG, B. W., y POH, K. L. (2008). "A survey of data envelopment analysis in energy and environmental studies" *European Journal of Operational Research*, 189(1), 1-18.

Anexo on line en: <https://ideas.repec.org/s/sdo/regaec.html>

Hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997, las Políticas Activas de Empleo (PAE) eran desarrolladas de manera unilateral por cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea⁸. Esta situación cambió en 1997 tras la celebración del consejo extraordinario de Luxemburgo en el cual se recogió la necesidad de diseñar una Estrategia Europea de Empleo (EEE) que fijase las directrices comunes a seguir en esta materia dentro de la Unión Europea, y en él se aprobaron las primeras directrices que han de seguir los estados miembros. De esta manera, la EEE se convirtió en el marco de referencia de las PAE y por lo tanto, desde entonces, los países de la UE deben incorporar sus líneas de actuación en sus respectivas normativas mediante la aprobación de los denominados Planes Nacionales de Acción por el Empleo (PNAE)⁹. Los recursos necesarios para apoyar las estrategias europeas a nivel nacional se obtienen fundamentalmente a través del Fondo Social Europeo (FSE), el cual permite financiar la EEE y de esta manera, la mayor parte de las políticas activas de empleo puestas en práctica por los países.

Ese mismo año se aprueba el Tratado de Maastricht, donde se reconoce el carácter estructural del desempleo y se define la necesidad de desarrollar estrategias que persigan la estabilidad tanto a nivel macroeconómico como a nivel de empleo. En 1993 se crea el libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo en el que se establece el empleo como el elemento clave en los procesos de integración social y económica. Asimismo el Tratado de Constitución Europea recoge en el artículo 127 la necesidad de contribuir a la creación de empleo. Destacar igualmente los avances en la necesidad de definir una política de empleo europea del Consejo de Cardiff (1998), el Consejo de Viena (1998), el Consejo de Colonia (1999), el Consejo de Helsinki (1999), el Consejo de Lisboa (2000), el Consejo de Niza (2000), el Consejo de Estocolmo (2001), el Consejo de Barcelona (2002) o el Tratado de Lisboa de 2007 entre otros.

En 2010, el Consejo de la Unión Europea aprueba la Estrategia Europea para el crecimiento y el Empleo denominada Europa 2020. Propone la consecución de tres objetivos: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador.

La adaptación de la normativa europea en España sigue una estrategia basada en el desarrollo de líneas de actuación acordadas con las Comunidades Autónomas en el seno de las distintas Conferencias Sectoriales de Empleo y Asuntos Laborales que se han celebrado. Su desarrollo en España se efectúa mediante la aprobación de los planes anuales de política de empleo que suelen recoger seis ejes de actuación -orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional- dentro de los cuales se enmarcan las acciones y medidas a desarrollar. En ella se establecen los criterios territoriales de distribución de recursos para la financiación de los programas de empleo en aquellas CCAA que tienen asumidas su gestión. La publicación se realiza mediante órdenes ministeriales de carácter anual. El nuevo modelo de reparto de fondos incluye criterios asociados al cumplimiento por parte de cada Comunidad Autónoma de los objetivos acordados el año anterior.

El artº 4 de la Ley 56/2003 de Empleo recoge además la necesidad de contar con la dimensión local en el diseño y definición del modelo de gestión de las PAE para ajustarlas a las necesidades del territorio y, de esta forma, favorecer y apoyar las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

⁸ En nuestro país, resulta adecuado resaltar el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1985, el Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992 o la creación de los Servicios Integrados para el Empleo en 1995.

⁹ Actualmente Planes Anuales de Políticas de Empleo

Esta idea viene avalada por una distribución desigual y permanente de las tasas de desempleo entre los distintos territorios que sirve como argumento para defender un enfoque de políticas de empleo a un nivel cada vez más próximo a la ciudadanía como es el local. Sobre todo si se tiene en cuenta como los gobiernos locales y regionales presentan una mayor capacidad para recoger los impulsos de “abajo-arriba”, que pueden permitir definir programas de empleo, de desarrollo e industrialización endógena. De esta manera, las CCAA y las administraciones locales pueden llegar a convertirse en los agentes más adecuados para llevar a cabo estrategias de desarrollo local (Vázquez, 1988).

Sin embargo, tradicionalmente estas administraciones no han contado ni con las competencias legales que avalen su gestión ni con los recursos humanos y materiales necesarios para implantarlas. En concreto, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local 7/85 no recogía como competencias propias las relacionadas en materia de empleo y sí lo hacían los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un cambio administrativo sustancial en la gestión del territorio a favor de los entes locales. Es, sin duda, el resultado de una demanda continua por parte de los gobiernos locales que exigían asumir mayores funciones de promoción económica, pero que al verse desprovistos del amparo jurídico competencial, carecían de unidades específicas que pudiesen preparar y ejecutar actividades económicas locales. En la práctica, han sido muchos los Ayuntamientos y Diputaciones que han venido desarrollando actividades relacionadas con el mercado de trabajo. Para ello, en algunos casos, habían creado estructuras más o menos estables que ofertaban servicios de orientación, asesoramiento a la figura de los emprendedores o bolsas de trabajo entre otros (García, 2010) y se hacía necesario un desarrollo normativo que contemplase esta nueva dimensión territorial en la gestión y ejecución de las políticas activas de empleo.

ANEXO 3. Índice de Malmquist para la función de programas de fomento de empleo.
Período 2006-2010

dmu	2006- 2007			2007- 2008			2008- 2009			2009- 2010			2010- 2011		
	CE	CT	IM	CE	CT	IM	CE	CT	IM	CE	CT	IM	CE	CT	IM
Almería	1,00	1,03	1,03	1,00	1,01	1,01	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Cádiz	0,94	1,15	1,08	1,03	0,95	0,98	1,12	0,93	1,05	0,96	1,11	1,06	0,91	0,98	0,89
Córdoba	1,02	1,00	1,02	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Granada	1,00	1,03	1,03	1,02	0,97	0,99	0,94	1,03	0,97	0,98	1,05	1,03	0,94	0,87	0,81
Huelva	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,89	0,89
Jaén	1,01	1,06	1,06	1,02	1,01	1,03	1,13	0,91	1,03	0,99	0,97	0,96	1,04	0,98	1,02
Málaga	0,97	1,12	1,09	1,00	1,04	1,05	0,98	1,07	1,05	0,93	1,04	0,97	1,15	0,79	0,91
Sevilla	1,10	0,98	1,07	1,04	1,05	1,09	1,22	0,62	0,76	0,99	1,00	0,99	1,75	0,61	1,06
Media CCAA	1,00	1,05	1,05	1,01	1,00	1,02	1,05	0,94	0,98	0,98	1,02	1,00	1,10	0,89	0,95

Fuente: Elaboración propia