

# **EL *PLANE* COMO ESTÍMULO FISCAL. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA A NIVEL PROVINCIAL.**

**André Carrascal Incera**

**Fernando Corbelle Cacabelos**

**Melchor Fernández Fernández**

**M<sup>a</sup> Carmen Vilariño López**

*Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA)  
Universidad de Santiago de Compostela*

## **Resumen:**

En el actual contexto económico, cobran especial relevancia la preocupación por el estímulo y la recuperación del empleo, así como el análisis de la eficiencia de las medidas diseñadas con este objetivo. Entre las disposiciones adoptadas por las autoridades económicas, en España destaca la puesta en marcha de medidas fiscales de expansión de la demanda a corto plazo que se han englobado bajo la denominación de “Plan español para el Estímulo de la Economía y el Empleo”. El Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) es por su volumen financiero la principal herramienta adoptada en 2009.

El objetivo del presente trabajo es evaluar los efectos del FEIL en las provincias españolas una vez finalizado su ejecución. En primer lugar, se analiza si, en términos generales, las medidas aplicadas han tenido un efecto positivo en el empleo. Además, se analiza si el reparto homogéneo de los fondos en términos per cápita, ha ofrecido unos resultados también homogéneos en cuanto al estímulo laboral logrado a escala provincial. Finalmente, y dado que el estudio confirma la heterogeneidad de los resultados, se realiza una aproximación a las posibles causas de dicha disparidad.

**Palabras Clave:** Plan E, ratio de eficiencia, paro registrado.

# ***EL PLAN E COMO ESTÍMULO FISCAL.***

## ***EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA A NIVEL PROVINCIAL.***

### ***Introducción***

La crisis financiera internacional iniciada a finales del verano de 2007 se trasladó rápidamente a las economías europeas con importantes repercusiones en la evolución de la producción y el empleo en los años siguientes. De acuerdo con las estimaciones oficiales provisionales, para el conjunto de la economía española el crecimiento del PIB pasó del 3,6% en 2007, al 0,9% en 2008 y al -3,7% en 2009. La evolución del empleo (medido en puestos de trabajo equivalentes) fue mucho más negativa pasando de un crecimiento del 2,8% en 2007 al -0,5% en 2008 y al -6,6% en 2009. Esta evolución negativa tan brusca del mercado laboral, ha elevado la tasa de paro hasta el 20% confirmando a España como el líder del desempleo en la UE (duplicando la tasa de paro en la zona euro).

A escala territorial, los efectos sobre el empleo no se distribuyen homogéneamente. De hecho, como en anteriores fases recesivas, las diferencias en la destrucción de empleo a escala provincial han sido muy importantes, tanto en el inicio de la crisis, como en su evolución, aunque como en los casos anteriores se ha reducido las distancias entre provincias.<sup>1</sup> Entre 2007 y 2008 la tasa de paro aumenta en promedio 3 puntos porcentuales, pero en cinco provincias el aumento fue superior a 6 puntos porcentuales, mientras que en otras ocho el incremento fue menor a un punto porcentual. En el periodo 2008-2009 la tasa de paro aumentó en promedio 6 puntos con una menor dispersión en el incremento provincial. En resumen, en dos años la tasa de paro aumento entre los 3,4 puntos de Lugo y Coruña y los 16,7 puntos de Las Palmas, lo que confirma que la evolución del desempleo en España no es territorialmente homogénea.

En este contexto general de destrucción fuerte de empleo, el gobierno español igual que las autoridades económicas de todo el mundo (Uxó et al., 2009), ha adoptado distintas medidas de política económica entre las que destacan las destinadas a expandir la demanda a corto plazo que se han englobado bajo la denominación de “Plan español

---

<sup>1</sup> En 2007 la tasa de paro de la provincia con mayor tasa multiplicaba por casi 5 la tasa de paro de la provincia con menor desempleo. Dos años después este ratio es solo de 3.

para el Estímulo de la Economía y el Empleo”, también conocido como Plan E. Por el lado de los gastos, las dos medidas fundamentales adoptadas en 2009 con el objetivo de paliar los efectos de la crisis económica fueron la creación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (ambas adoptadas en noviembre de 2008).

El FEIL, gestionado inicialmente por el Ministerio de Administraciones Públicas, estaba dotado con 8.000 millones de euros (0,75% del PIB) y tenía como objetivo principal incrementar la inversión pública en el ámbito local mediante la financiación de obras públicas de nueva planificación y ejecución inmediata, que fuesen competencia de las propias entidades locales. Se trataba de un fondo de carácter extraordinario con el que se pretendía primordialmente generar y mantener empleo, sobre todo en el sector de la construcción y en las industrias vinculadas al mismo, dado el importante ajuste al que se estaban viendo sometidos con motivo de la crisis económica. Como se afirma en el *Informe de seguimiento del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL)* presentado recientemente por el Ministerio de Política Territorial (MPT, 2010),<sup>2</sup> el FEIL, al tiempo que trata de favorecer el empleo, también buscaba reforzar la capitalización de los municipios en tanto la financiación prevista en este fondo extraordinario estaba dirigida hacia proyectos que conllevan mejoras en las dotaciones municipales de infraestructuras, tanto productivas como de utilidad social.

El balance general realizado desde el propio gobierno es muy optimista, tanto respecto al efecto sobre el empleo, como sobre la capitalización de los municipios. Pero sobre todo, el FEIL ha logrado un éxito rotundo respecto al primer objetivo (mantener y crear empleo), lo que ha servido como principal argumento para el desarrollo durante 2010 del “Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local”, que supone, en cierto modo, una continuación del FEIL. Según el informe del MPT, las obras ejecutadas durante 2009 han dado empleo a 426.195 personas, de las cuales 181.335 son de nueva contratación y 244.860 ya estaban contratadas en las empresas adjudicatarias y mantienen, por tanto, su empleo. De este modo, se han superado los objetivos de empleo inicialmente previstos, que se situaban en el entorno de los 277.539 (entre nuevos empleos y mantenimiento de puestos de trabajo existentes).

---

<sup>2</sup> Desde abril de 2009 corresponde al Ministerio de Política Territorial la gestión del FEIL, tras la reorganización del gobierno y la desaparición del Ministerio de Administraciones Públicas.

Dada la relevancia del impacto sobre el empleo del FEIL reconocida por el gobierno, parece que el debate académico (teórico y empírico) sobre el valor del multiplicador del gasto público, y en consecuencia de la validez de la política fiscal como estímulo de la economía en situaciones de insuficiencia de demanda parece finalmente cerrado. No obstante, se mantienen ciertas dudas sobre el impacto real del FEIL. Primero, sobre la magnitud del impacto agregado sobre el empleo. Debemos recordar que el análisis realizado desde el MPT se basa en las estimaciones sobre la creación de empleo a partir de la información consignada en los proyectos presentados por las empresas adjudicatarias. Por lo tanto, la estimación agregada del efecto se realiza desde una perspectiva microeconómica de equilibrio parcial que puede provocar una sobrestimación de la repercusión de la inversión propuesta al no considerar el contexto general en el que se realiza. Es decir, sabemos la respuesta en términos de empleo de las empresas que resultan adjudicatarias de los proyectos, pero desconocemos cual será la reacción de las empresas que no consiguen esa adjudicación. En la estimación realizada desde el MPT se está suponiendo que estas empresas no reaccionan en ninguna dirección (*ceteris paribus*). Además existen dudas de los efectos territoriales del FEIL, en especial sus efectos redistributivos. Un fondo de inversión repartido en términos per cápita puede provocar nuevos desequilibrios territoriales en producción y empleo, sobre todo si la efectividad de la inversión pública depende del nivel de la misma (efecto red).

Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo es evaluar los efectos agregados y territoriales del FEIL por provincias una vez finalizado su plazo de ejecución. En primer lugar, se analiza si, en términos generales, las medidas aplicadas han tenido un efecto positivo en el empleo. En segundo lugar, estudiaremos si la distribución provincial del Fondo, homogénea en términos per cápita, ha producido resultados también homogéneos o por el contrario, la existencia de diferencias en la estructura del mercado laboral, en la estructura productiva o en la dimensión efectiva de los proyectos realizados en cada uno de los municipios de cada provincia provoca diferencias en los niveles de eficiencia del Fondo. De ser así, probablemente debería plantearse si el sistema de reparto es adecuado o por el contrario sería necesario un nuevo criterio, que pudiese adaptarse a la diversidad de comportamientos existentes.

## 1. El Fondo Estatal de Inversión Local

El principal objeto del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) es aumentar la financiación pública y contribuir a dinamizar las economías locales, favoreciendo la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, además de incrementar el potencial inversor de los ayuntamientos. Por lo tanto, la evaluación de la consecución de los objetivos previstos debe focalizarse en la evaluación de los resultados del mercado laboral, tanto a escala estatal como provincial.

La evolución del mercado laboral (tabla 1) ha sido muy negativa en el último año, tanto medido en número de afiliados a la Seguridad Social como en la variación del empleo en general (en puestos de trabajo equivalentes), muy condicionada por la evolución del empleo en el sector de la construcción. El importante esfuerzo realizado por el gobierno a través del FEIL no ha impedido la pérdida en la construcción de aproximadamente 217.980 afiliados para el conjunto de España durante el año 2009. Aún así, se aprecia un cambio de tendencia, ya que en el año 2008 la pérdida de empleo en el sector más que dobla la cantidad anterior (560.000 afiliados).

**Tabla 1 - Evolución reciente de los principales agregados macroeconómicos y variables del mercado laboral (millones de euros en volumen, miles de personas).**

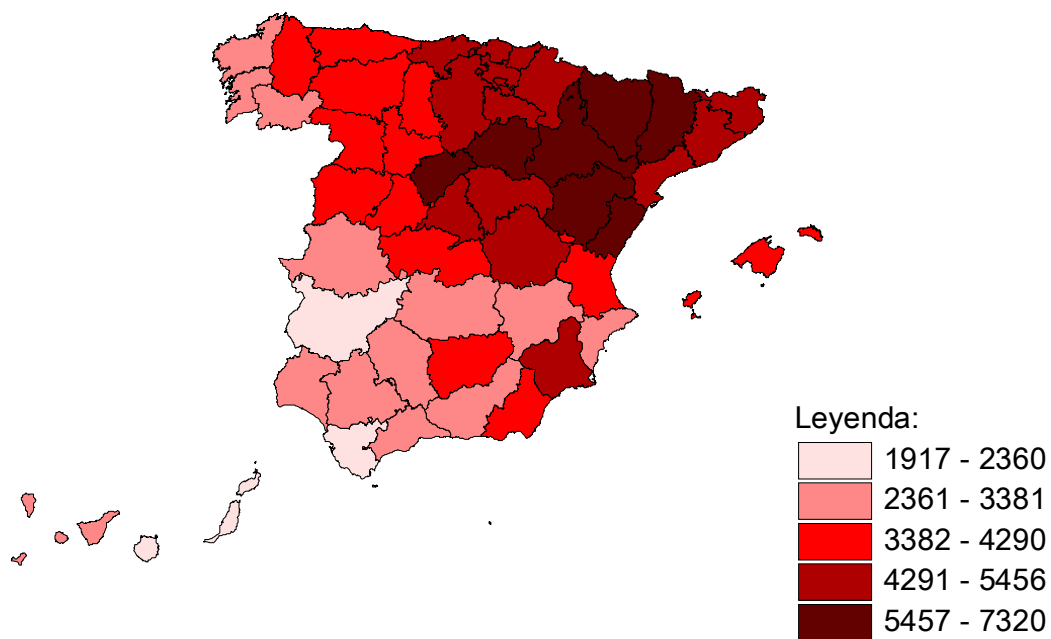
	Variación relativa 09/08	Variación relativa 08/07	Variación absoluta 09/08	Variación absoluta 08/07	2009	2008	2007
PIB	-3,72%	0,86%	-29.938	6.856	774.285	804.223	797.367
Formación Bruta de Capital fijo	-15,81%	-4,29%	-35.994	-10.201	191.657	227.651	237.852
Empleo (PTE)	-6,61%	-0,53%	-1.256	-101	17.733	18.988	19.090
Afiliados totales (31 Dic.)	-4,31%	-3,95%	-740	-706	16.432	17.172	17.878
Afiliados construcción (31 Dic.)	-12,19%	-23,86%	-218	-561	1.570	1.788	2.349

Fuente: INE y Tesorería general de la Seguridad Social.

En la tabla 2 se resumen las principales magnitudes del FEIL en España por provincias. El Ministerio de Administraciones Públicas en el desempeño de su labor de gestión de los fondos, decidió, en su momento, un reparto homogéneo de los mismos de acuerdo a un criterio de población total del municipio (una cantidad de 176,99 euros por

habitante) en lo que se denominó como un ejercicio de objetividad y transparencia. Como existen importantes diferencias en la tasa de actividad y paro por provincias, una distribución homogénea de los fondos en términos per cápita genera importantes diferencias en su distribución por empleado o por desempleado, grupo este último sobre el que el Plan E debía incidir. Como se aprecia en el Mapa 1, la proporción de personas paradas en las provincias es sensiblemente diferente, dando como resultado que la financiación efectiva por persona desempleada resulte ser claramente distinta. Evidentemente, este hecho puede distorsionar los efectos sobre la creación y el mantenimiento de las cifras de empleo (o reducción de las de desempleo) en el actual contexto de crisis económica y ser un argumento relevante para explicar las diferencias observadas en la eficiencia del Plan E para frenar el aumento del desempleo a escala provincial.

**Mapa 1 - Financiación por desempleado.**



Fuente: SISPE y Informe de seguimiento del FEIL, MPT.

**Tabla 2 - Principales magnitudes del FEIL.**

Provincia	Presupuesto total provincia	Nº de proyectos	Empleos presentados	Presupuesto medio por proyecto presentado	Empleos por proyecto	Multiplicador directo del empleo
ÁLAVA	54.062.660	153	1.379	353.311	9,01	25,51
ALBACETE	69.398.869	446	3.195	155.593	7,16	46,04
ALICANTE	323.050.311	924	10.740	349.585	11,62	33,25
ALMERÍA	114.446.453	377	3.066	303.550	8,13	26,79
ÁVILA	29.846.948	456	2.335	65.405	5,12	78,29
BADAJOS	120.079.282	783	5.288	153.350	6,75	44,04
ILLES BALEARS	182.412.956	637	5.544	286.150	8,70	30,42
BARCELONA	943.792.208	2.324	28.629	391.698	12,32	31,45
BURGOS	64.772.752	510	2.448	127.003	4,80	37,79
CÁCERES	72.836.162	726	4.776	100.238	6,58	65,63
CÁDIZ	213.685.543	813	7.636	254.350	9,39	36,93
CASTELLÓN	101.464.186	341	3.333	297.469	9,77	32,86
CIUDAD REAL	90.285.609	529	3.766	170.667	7,12	41,71
CÓRDOBA	140.206.916	780	5.421	179.752	6,95	38,66
A CORUÑA	200.490.890	935	7.972	214.419	8,53	39,76
CUENCA	37.410.902	441	1.980	84.824	4,49	52,93
GIRONA	124.986.462	648	4.854	192.856	7,49	38,84
GRANADA	156.475.145	868	8.468	180.450	9,76	54,06
GUADALAJARA	39.658.826	506	2.286	78.370	4,52	57,65
GUIPUZKOA	122.996.932	326	2.910	377.161	8,93	23,67
HUELVA	88.081.929	361	3.180	239.538	8,81	36,77
HUESCA	38.956.360	402	2.105	96.610	5,24	54,20
JAÉN	117.651.535	565	6.249	208.230	11,06	53,12
LEÓN	88.031.666	600	4.374	146.710	7,29	49,69
LLEIDA	73.275.793	436	2.523	167.949	5,79	34,46
LA RIOJA	54.683.712	284	2.111	192.510	7,43	38,61
LUGO	62.861.986	465	3.352	135.176	7,21	53,33
MADRID	1.076.387.568	1.242	23.083	866.429	18,59	21,45
MÁLAGA	268.583.764	762	9.185	349.625	12,05	34,48
MURCIA	246.388.371	673	8.715	366.102	12,95	35,37
NAVARRA	107.232.946	602	5.006	177.738	8,32	46,79
OURENSE	59.631.940	458	2.888	130.188	6,31	48,44
ASTURIAS	190.237.960	616	5.131	308.816	8,33	26,97
PALENCIA	30.668.705	333	1.448	92.096	4,35	47,22
LAS PALMAS	184.444.957	494	6.863	373.310	13,89	37,21
PONTEVEDRA	167.720.982	697	5.704	240.628	8,18	34,01
SALAMANCA	62.180.579	558	3.014	111.418	5,40	48,48
STA CRUZ DE TENERIFE	174.124.595	518	5.923	335.833	11,43	34,05
CANTABRIA	101.383.123	505	3.877	200.734	7,68	38,25
SEGOVIA	28.198.125	353	1.661	79.870	4,71	58,91
SEVILLA	327.298.729	1.113	12.986	294.066	11,67	39,68
SORIA	16.564.871	260	1.119	63.704	4,30	67,56
TARRAGONA	134.120.821	509	4.435	263.482	8,71	33,07
TERUEL	25.494.452	328	1.091	77.721	3,33	42,80
TOLEDO	113.205.401	709	5.878	159.482	8,29	51,98
VALENCIA	440.078.311	1.273	13.953	345.685	10,96	31,71
VALLADOLID	92.327.875	443	3.653	208.408	8,25	39,57
VIZCAYA	202.024.490	412	4.168	490.233	10,12	20,64
ZAMORA	34.908.637	459	2.425	76.046	5,28	69,47
ZARAGOZA	165.041.908	686	4.844	240.574	7,06	29,35
CEUTA	13.557.832	34	306	394.416	9,00	22,82
MELILLA	12.290.065	21	259	585.197	12,33	21,08
ESPAÑA	8.000.000.000	30.694	277.535	259.148	9,04	34,89

La distribución territorial de la financiación por persona desempleada muestra grandes diferencias territoriales. Mientras se supera los 4.000 euros por desempleado en la zona Nororiental de España, alcanzando los máximos en provincias como Soria, Lleida o Huesca, en el Sudoeste (donde existe un mayor número de parados registrados por habitante), se observan valores que no superan los 2.500 euros por desempleado, con provincias como Cádiz o Ceuta que no alcanzan los 2.000 euros por desempleado, entre tres y cuatro veces menos que las que más reciben.

Las diferencias entre provincias no se reducen al ratio de financiación por desempleado. Como muestra la tabla 2 son también muy importantes las diferencias en la dimensión de los proyectos (el presupuesto medio presentado, varía desde los 866.000 euros por proyecto de Madrid a los 63.000 euros de Soria); en el número de empleos por proyecto (como cabría esperar, aquellas provincias que presentan presupuestos más bajos generan menos empleos por proyecto); o en el multiplicador directo del empleo.<sup>3</sup>

Los datos muestran que aquellas provincias con proyectos de menor envergadura (y consecuentemente menor plazo de ejecución) presentan una capacidad de generación de empleo mayor que aquellas con proyectos de presupuestos más grandes. No obstante, este resultado puede ser consecuencia de la no consideración de la duración temporal del empleo generado o mantenido. Un empleo de seis meses en un proyecto de mayor envergadura si lo ponderamos por su duración es igual a seis empleos de un mes generados por proyectos más modestos.

### ***1.1. El sector de la construcción como principal foco de acción***

Como señalábamos anteriormente, si analizamos con detalle la tipología por obra de los proyectos presentados<sup>4</sup> (tabla 3), la mayoría de estos se corresponden con actividades realizadas por el sector de la construcción. Así, un 31,79% de los proyectos están destinados a la rehabilitación y mejora de espacios públicos, un 28,89% a infraestructuras de servicios básicos, un 17,47% a edificios culturales, educativos o

---

<sup>3</sup> Definimos el multiplicador directo del empleo, como los empleos necesarios directamente para poder llevar a cabo un proyecto de estas características presupuestado en 1 millón de euros, es decir el número de empleos creados por cada millón de euros.

<sup>4</sup> Como se puede observar, el número total de proyectos financiados por tipo de obra no se corresponde con la cifra total de proyectos aprobados, pues en un mismo proyecto se pueden incluir dos o más tipos de obras.



deportivos, etc. Llegando a sumar entre los relacionados directamente con la actividad de construcción el 83,03%. Es lógico pensar, por lo tanto, que la estructura productiva de las provincias podría afectar de alguna manera a los resultados obtenidos por el Plan E. Es decir, aquellas provincias que dependan más del sector de la construcción deberían ver mitigado el efecto de la crisis, al menos en parte, gracias al gasto fiscal realizado.

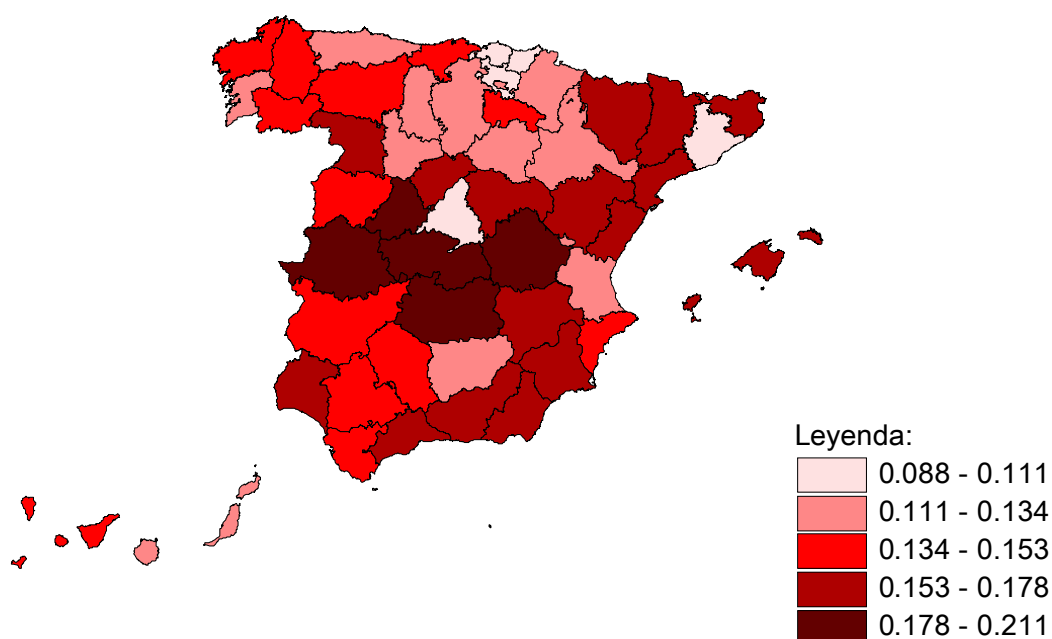
**Tabla 3 - Tipos de proyectos según objetivo del mismo.**

Tipos de proyectos	Nº de proyectos	Porcentaje (%)
Rehabilitación y mejora de espacios públicos	10.486	31,79%
Equipamientos e infraestructuras de servicios básicos	9.528	28,89%
Equipamientos y edificios culturales, educativos o deportivos	5.762	17,47%
Edificios y equipamientos sociales, sanitarios y funerarios	2.773	8,41%
Promoción de la movilidad y seguridad vial	1.197	3,63%
Conservación del patrimonio histórico y municipal	882	2,67%
Supresión de barreras arquitectónicas	726	2,20%
Ahorro y eficiencia energética	724	2,20%
Protección del medio ambiente	434	1,32%
Promoción industrial	216	0,65%
Promoción del turismo	185	0,56%
Prevención de incendios	69	0,21%

Fuente: Informe de seguimiento del FEIL, MPT.

En el mapa 2 se clasifican las provincias en función del porcentaje de afiliados en el sector de la construcción sobre el total de la provincia para el año 2007. Cabe destacar que en provincias como Ciudad Real, Ávila, Cáceres, Cuenca o Toledo se supera la cifra del 18% de los afiliados en la construcción, mientras que en Guipúzkoa, Melilla, Álava o Barcelona no llega a significar el 10%. Por lo tanto, deberían ser estas provincias, donde el peso de la construcción es más relevante, las más sensibles al efecto de la crisis entre 2007 y 2008, y luego entre 2008 y 2009 las que más deberían notar los efectos positivos del esfuerzo inversor público.

Mapa 2 - Porcentaje de afiliados en el sector de la construcción en el año 2007.



Fuente: SISPE.

### 1.2. *Financiación pública restante de las entidades locales*

A la hora de sacar conclusiones acerca de si las medidas aplicadas mediante el FEIL han sido efectivas o no, en la creación y mantenimiento de empleo, además de otras circunstancias, hay que tener en cuenta las demás fuentes de financiación de la actividad de construcción civil de las que se nutren las provincias, es decir, la financiación autonómica y la central. La omisión de estas variables y de su evolución en el análisis haría que los resultados del Plan E sólo fuesen reales en un contexto *ceteris paribus*. La realidad es otra, la inversión central y autonómica a nivel municipal, varía a lo largo del periodo de estudio, y lo hace de tal forma que podemos intuir que lo que se ha dado, en muchos casos, es un efecto sustitución de inversiones.

La tabla 4 muestra en valores absolutos como en tasas de variación la inversión central y autonómica por provincias así como la tasa de variación de la inversión local dentro de la que se incluye el FEIL. Los datos confirman que el 67% de las provincias ven reducida su inversión total (excluida la local) mientras el 84% de las provincias ha visto aumentados sus fondos locales para inversiones (donde se incluye el FEIL).

**Tabla 4 - Financiación pública (miles de euros).**

Provincia	Inversión Pública restante 2009			Inversión Pública restante 2007			Tasa de variación 09/07	
	Central	Autonómica	Total (Central y Autonómica)	Central	Autonómica	Total (Central y Autonómica)	Total (Central y Autonómica)	Local (Plan E incl.)
ÁLAVA	125.035	89.990	215.025	19.739	144.492	164.230	30,93%	17,36%
ALBACETE	157.589	81.450	239.039	208.010	40.981	248.991	-4,00%	43,19%
ALICANTE	420.452	145.931	566.383	316.523	535.577	852.100	-33,53%	101,35%
ALMERÍA	325.400	182.996	508.397	63.696	206.472	270.168	88,18%	33,43%
ÁVILA	21.431	83.450	104.881	14.331	74.698	89.029	17,81%	83,28%
BADAJOS	136.765	241.914	378.679	282.375	135.974	418.349	-9,48%	117,85%
ILLES BALEARS	205.925	187.912	393.838	239.423	174.056	413.479	-4,75%	125,82%
BARCELONA	1.465.349	1.210.949	2.676.298	1.617.966	1.938.583	3.556.549	-24,75%	65,07%
BURGOS	179.527	162.698	342.225	289.965	151.954	441.919	-22,56%	33,88%
CÁCERES	386.905	140.154	527.060	206.436	205.849	412.285	27,84%	478,06%
CÁDIZ	165.864	221.349	387.212	201.926	526.891	728.817	-46,87%	133,14%
CASTELLÓN	145.647	151.122	296.769	89.190	240.447	329.638	-9,97%	-53,92%
CIUDAD REAL	130.075	99.582	229.656	255.965	171.685	427.650	-46,30%	51,71%
CÓRDOBA	36.904	159.885	196.789	202.288	119.509	321.797	-38,85%	132,11%
A CORUÑA	492.405	203.293	695.697	546.775	305.311	852.087	-18,35%	88,44%
CUENCA	49.715	112.471	162.185	98.011	93.543	191.554	-15,33%	16,09%
GIRONA	78.926	237.008	315.934	855.594	238.329	1.093.922	-71,12%	26,16%
GRANADA	163.610	379.996	543.607	479.614	336.237	815.851	-33,37%	194,54%
GUADALAJARA	31.674	74.375	106.049	75.676	51.328	127.004	-16,50%	90,64%
GUIPUZKOA	69.823	449.956	519.779	22.523	193.632	216.155	140,47%	-43,86%
HUELVA	140.062	146.786	286.848	93.228	202.312	295.540	-2,94%	282,48%
HUESCA	112.036	122.442	234.478	219.829	44.769	264.598	-11,38%	53,41%
JAÉN	26.373	183.114	209.487	380.626	202.346	582.972	-64,07%	245,97%
LEÓN	385.803	168.293	554.097	333.960	147.066	481.026	15,19%	54,91%
LLEIDA	217.295	124.147	341.442	89.963	143.432	233.395	46,29%	15,65%
LA RIOJA	178.396	148.170	326.566	66.784	46.635	113.419	187,93%	-34,26%
LUGO	331.106	171.851	502.957	227.289	193.022	420.311	19,66%	-11,21%
MADRID	1.034.230	1.453.484	2.487.714	908.197	1.116.097	2.024.294	22,89%	37,95%
MÁLAGA	555.345	228.557	783.902	899.264	294.919	1.194.183	-34,36%	-5,17%
MURCIA	82.793	329.495	412.288	745.895	299.995	1.045.890	-60,58%	32,13%
NAVARRA	176.260	417.687	593.947	34.514	290.590	325.105	82,69%	-12,95%
OURENSE	378.156	45.506	423.662	59.114	121.019	180.133	135,19%	163,99%
ASTURIAS	123.185	413.094	536.279	513.722	409.647	923.368	-41,92%	107,80%
PALENCIA	528.880	87.209	616.089	57.880	112.386	170.265	261,84%	31,08%
LAS PALMAS	87.362	136.379	223.740	233.659	359.640	593.299	-62,29%	109,85%
PONTEVEDRA	356.347	100.553	456.900	307.674	212.765	520.439	-12,21%	121,69%
SALAMANCA	24.181	113.067	137.248	74.840	111.383	186.223	-26,30%	97,14%
STA CRUZ DE TENERIFE	61.364	112.076	173.440	172.996	366.317	539.313	-67,84%	59,73%
CANTABRIA	102.227	186.865	289.091	164.616	145.095	309.711	-6,66%	251,08%
SEGOVIA	43.500	43.480	86.980	24.156	46.348	70.504	23,37%	15,21%
SEVILLA	169.919	828.038	997.957	469.784	603.340	1.073.124	-7,00%	18,23%
SORIA	175.309	133.753	309.061	286.241	29.632	315.873	-2,16%	92,90%
TARRAGONA	413.094	217.224	630.318	522.899	229.612	752.511	-16,24%	9,82%
TERUEL	56.077	60.541	116.618	85.852	28.231	114.083	2,22%	-27,96%
TOLEDO	115.779	139.717	255.497	474.517	216.740	691.257	-63,04%	35,98%
VALENCIA	660.167	354.101	1.014.268	1.225.361	741.547	1.966.908	-48,43%	5,94%
VALLADOLID	50.083	250.072	300.155	484.230	89.959	574.189	-47,73%	124,46%
VIZCAYA	84.617	306.830	391.448	556.011	235.434	791.445	-50,54%	13,16%
ZAMORA	466.072	95.377	561.448	180.281	60.838	241.120	132,85%	87,95%
ZARAGOZA	137.409	165.752	303.161	192.768	185.907	378.675	-19,94%	-28,89%
CEUTA	148.564	24.644	173.209	28.313	18.928	47.241	266,65%	53,91%
MELILLA	9.411	37.997	47.408	82.294	13.184	95.478	-50,35%	s.d.
ESPAÑA	12.220.420	11.962.783	24.183.203	16.282.784	13.204.683	29.487.467	-17,99%	36,36%

La pauta general es que en las provincias en las que aumenta la financiación local se ha reducido la inversión autonómica y central. En el caso contrario, es decir, las provincias en las cuales la inversión local no aumenta, sino que se reduce, la inversión supralocal funciona en sentido inverso. El efecto sustitución de la inversión también está presente a nivel agregado, como puede verse para el total de España, en el que los fondos locales han aumentado un 36%, mientras que los autonómicos y centrales se han reducido en cerca de un 18%. Ahora bien, hay que tener en cuenta las diferencias de magnitud. Es decir, si calculamos la tasa de variación de la inversión agregada veríamos que el incremento de los fondos locales no compensa la caída de los fondos restantes invertidos a nivel local, esta tasa es del -3,11% (en valores absolutos la caída es superior a los 1.254 millones de euros).

Algunos ejemplos de provincias en las que se produce un efecto de sustitución de inversiones total o parcial son Alicante, Barcelona, Burgos o A Coruña. En el caso contrario, en los que la bajada de inversión local es compensada con el incremento de la autonómica (sobre todo) y la central, se encuentran provincias como Guipúzkoa, La Rioja o Lugo. Resumiendo, un 23% de las provincias mejoran el nivel de inversión en obra pública, ya que tanto su inversión local como central y autonómica se han visto incrementadas (Cáceres, Ourense, Palencia, etc.). Mientras, y como casos paradójicos y extremos, Castellón, Málaga y Zaragoza ofrecen tasas de variación negativas para ambos tipos de inversión pública.

## ***2. Análisis de eficiencia del Plan E***

En este apartado, para poder comparar la situación laboral pre-Plan E y post-Plan E de las provincias españolas, hemos elaborado un ratio que representa la eficiencia del mercado laboral en cuanto a su capacidad generadora de empleo.

El ratio de eficiencia laboral se define como:

$$Ratio\ ef_{it} = \left( 1 - \frac{Parados\ registrados_{it}}{Afiliados_{it}} \right), \quad \forall i \in \{1,2, \dots, 52\}$$

Valores del ratio próximos a cero implican que el volumen de parados para esa provincia es similar al número de afiliados, lo que significa una situación muy negativa del mercado de trabajo; por el contrario, un ratio elevado y/o próximo a uno implica una

relación entre parados y afiliados baja por lo que la situación de la provincia es buena, es decir, es capaz de generar empleo para el montante de población activa local.

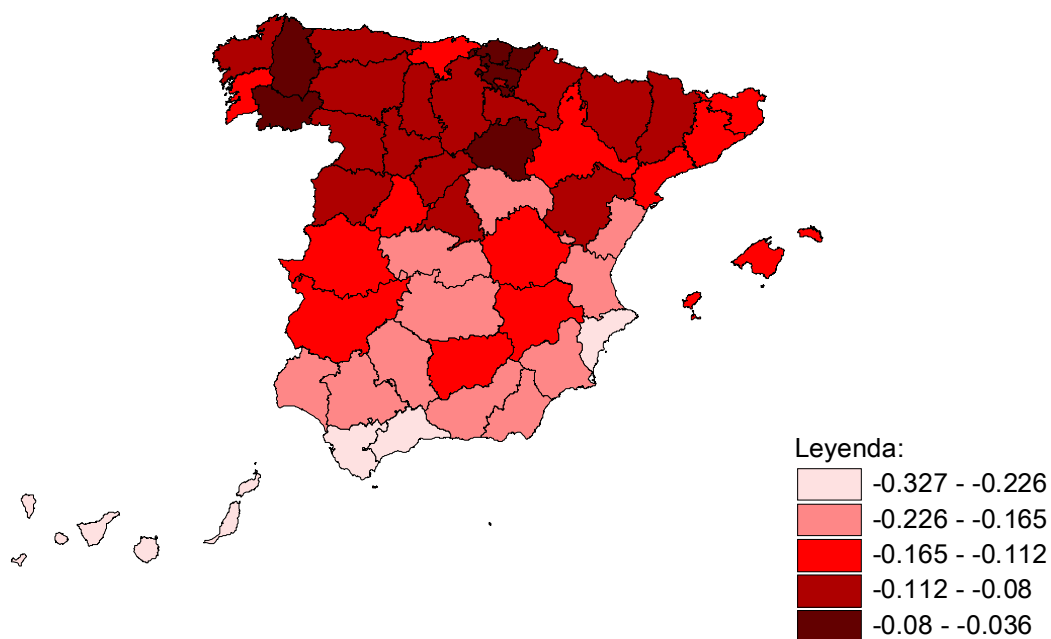
**Tabla 5 - Evolución del ratio de eficiencia 2009-2007.**

Provincia	Ratio eficiencia 2009	Ratio eficiencia 2007	Tv 09/07
ÁLAVA	0,8709	0,9315	-6,5069%
ALBACETE	0,6996	0,8292	-15,6356%
ALICANTE	0,6294	0,8469	-25,6776%
ALMERÍA	0,7054	0,8649	-18,4447%
ÁVILA	0,7518	0,8630	-12,8933%
BADAJOS	0,6235	0,7410	-15,8612%
ILLES BALEARS	0,7425	0,8732	-14,9717%
BARCELONA	0,8163	0,9197	-11,2447%
BURGOS	0,8290	0,9146	-9,3636%
CÁCERES	0,6908	0,8068	-14,3855%
CÁDIZ	0,4648	0,6903	-32,6626%
CASTELLÓN	0,7313	0,9301	-21,3691%
CIUDAD REAL	0,6831	0,8384	-18,5248%
CÓRDOBA	0,6528	0,7834	-16,6604%
A CORUÑA	0,7799	0,8482	-8,0521%
CUENCA	0,7754	0,8779	-11,6772%
GIRONA	0,8035	0,9189	-12,5606%
GRANADA	0,6571	0,8265	-20,5029%
GUADALAJARA	0,7674	0,9188	-16,4749%
GUIPUZKOA	0,8725	0,9267	-5,8484%
HUELVA	0,6233	0,7854	-20,6438%
HUESCA	0,8599	0,9350	-8,0331%
JAÉN	0,7366	0,8298	-11,2319%
LEÓN	0,7774	0,8556	-9,1301%
LLEIDA	0,8530	0,9444	-9,6763%
LA RIOJA	0,8138	0,9128	-10,8449%
LUGO	0,8251	0,8559	-3,5913%
MADRID	0,8355	0,9230	-9,4722%
MÁLAGA	0,6382	0,8240	-22,5464%
MURCIA	0,7286	0,9003	-19,0763%
NAVARRA	0,8408	0,9193	-8,5382%
OURENSE	0,7598	0,8112	-6,3378%
ASTURIAS	0,7953	0,8641	-7,9665%
PALENCIA	0,8091	0,8814	-8,2033%
LAS PALMAS	0,6144	0,8063	-23,8031%
PONTEVEDRA	0,7340	0,8369	-12,2983%
SALAMANCA	0,7614	0,8503	-10,4554%
STA CRUZ DE TENERIFE	0,6428	0,8332	-22,8475%
CANTABRIA	0,7952	0,8987	-11,5154%
SEGOVIA	0,8426	0,9232	-8,7346%
SEVILLA	0,6562	0,8162	-19,6054%
SORIA	0,8733	0,9362	-6,7188%
TARRAGONA	0,7757	0,9042	-14,2026%
TERUEL	0,8453	0,9241	-8,5227%
TOLEDO	0,7030	0,8813	-20,2293%
VALENCIA	0,7428	0,8992	-17,3932%
VALLADOLID	0,7974	0,8827	-9,6550%
VIZCAYA	0,8463	0,9137	-7,3793%
ZAMORA	0,7655	0,8366	-8,4949%
ZARAGOZA	0,8252	0,9317	-11,4295%
CEUTA	0,5789	0,6464	-10,4326%
MELILLA	0,5527	0,6434	-14,0922%
ESPAÑA	0,7612	0,8809	-13,5835%

En el año 2007 (tabla 5) la mayoría de las provincias tienen ratio superior o cercano a 0,80, lo que reflejaría una buena situación de partida (sólo el 11,5% de las provincias muestran ratios de eficiencia laboral inferiores). Desde este año la crisis económica ha generado un empeoramiento general de la eficiencia laboral ya que todas las provincias presentan una caída en el ratio de eficiencia para el 2009. Para el conjunto de España en este período el descenso es de un 13,6% pasando de un mercado laboral bastante eficiente (88,09) a uno sensiblemente menos solvente (76,12). Esta caída general se aprecia claramente si tenemos en cuenta que el número de provincias que aparecen por debajo de 0,80 en el 2009 es el 67,3% que multiplica por cinco el peso en el 2007.

Más concretamente, los mercados más eficientes en el 2007 serían los de Zaragoza, Lleida, Castellón o Álava (todos ellos por encima del 0,93). Por el lado contrario destacan tanto Ceuta y Melilla, como Badajoz, Cádiz o Córdoba. Para el 2009, teniendo en cuenta el efecto de la crisis, aparecerían con un mejor comportamiento las provincias del País Vasco, Navarra, Madrid o Soria. Si nos fijamos en las que presentan una menor eficiencia en sus mercados laborales nos encontramos con la mayoría de las provincias Andaluzas, las de las Islas Canarias, Alicante y, como anteriormente, Ceuta y Melilla.

**Mapa 3 - Variación relativa del ratio de eficiencia 2009-2007.**



En términos relativos, las caídas más pronunciadas en el ratio de eficiencia en este período (mapa 3) las encontramos en Castellón, Toledo, Alicante y las provincias de Andalucía y las Islas Canarias (alcanzando el máximo en Cádiz con una caída del 32,6%, del 0,69 al 0,46). Las que mejor reaccionan a la crisis son las provincias del Norte, es decir, las de Galicia, el País Vasco o Asturias.

### **2.1. Aproximación a la explicación del comportamiento del ratio de eficiencia: un modelo preliminar**

En el siguiente apartado presentamos un modelo econométrico con el que se ha tratado de contrastar las afirmaciones y conclusiones a las que se han llegado en los apartados anteriores. En él se procura dar respuesta a la variabilidad del Ratio de Eficiencia (RE) entre 2007 y 2009, mediante las variables exógenas que se muestran en la tabla 6, y la interpretación de sus coeficientes estimados por Mínimos Cuadrados Ordinarios.

#### **Modelo 1 – Factores determinantes del comportamiento del Ratio de eficiencia.**

	<b>Diferencias del Ratio de eficiencia 2009-2007</b>
	Coeficiente
Constante	-0.438318*
<b>Log financiación por desempleado</b>	<b>0.048519*</b>
<b>% Afiliados construcción</b>	<b>-0.543725*</b>
<b>Tasa variación inversión pública (central y autonómica)</b>	<b>0.021856*</b>
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0.397892</b>
Nº de observaciones	52

\* Significativo al 1%

Como puede verse, a través de esta especificación estimada, todas las variables explicativas incluidas (financiación por desempleado, peso de la construcción y variación de la inversión pública restante) son significativas a un nivel del 1% y además, este modelo explica el 39,8% del comportamiento observado en la evolución del Ratio de Eficiencia provincial. La ausencia de multicolinealidad, medida mediante el Test de Farrar-Glauber, confirma que los estimadores del modelo son ELIO (es decir, Lineales, Insesgados y Óptimos).

Como cabría esperar, la financiación por desempleo incrementa la eficiencia del mercado laboral local mientras que el peso de la construcción tiene un efecto negativo. En principio no debería de ser así, ya que, como se ha comentado con anterioridad, el 80% de los puestos de trabajo generados por el Plan E han sido en el Sector de la construcción. Sin embargo, el fuerte efecto negativo sobre el empleo de la crisis inmobiliaria no ha sido compensado por la aplicación de fondos públicos, quizás en gran medida por la propia fórmula de reparto de los mismos. La distribución de los fondos en función de la población, ha propiciado que se hayan generado menor cantidad de puestos de trabajo en las provincias donde el sector construcción es más grande (en función de la cantidad de afiliados o desempleados) que en provincias con menor importancia del sector construcción, lo que a escala agregada ha suavizado el efecto positivo del Plan sobre la generación de empleo.

Por último, el coeficiente de la tasa de variación de la Inversión Pública no local (central y autonómica) muestra una relación positiva con el diferencial del Ratio de Eficiencia. Es decir, el Plan E tiene diferentes efectos en función de cuál es la actitud tomada por el resto de la administración pública en cuanto a mantener o no su nivel de actuación (aditividad frente a sustitución). O lo que es lo mismo, con una inversión local dada, a mayor inversión Central y Autonómica se produce una mejora de la eficiencia del mercado laboral como era de esperar.

### ***3. Conclusiones***

A través del presente trabajo, se han tratado de analizar los efectos que el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo ha producido a nivel provincial, a través de las medidas contempladas en el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL).

Mediante las distintas herramientas utilizadas en el análisis, se ha podido constatar la existencia de resultados y comportamientos heterogéneos y se ha profundizado en algunas de las posibles causas de estas divergencias. Se ha podido observar, en primer lugar, como un reparto homogéneo del Fondo, en términos per cápita puede dar lugar a resultados poco homogéneos, en términos de eficiencia. También se ha podido constatar la influencia, sobre el RE, de determinados factores como la estructura productiva de la provincia, más concretamente, de los efectos que produce el sector de la construcción sobre este. Y, por último, los efectos que la inversión pública agregada tiene también



sobre la evolución de los mercados laborales en cuanto a su eficiencia, aspecto, este último, que puede suponer reajustes presupuestarios y niveles de aditividad de la inversión limitados.

El modelo econométrico planteado confirma algunas de las relaciones descritas anteriormente y desmiente otras que, si bien, se presuponían inversas a las finalmente estimadas, dada la naturaleza de los proyectos contemplados al amparo del FEIL, han podido ser matizadas convenientemente. Nos referimos aquí al impacto negativo que produce un mercado laboral muy volcado hacia la construcción sobre la eficiencia del mismo en este período de crisis. Desde este punto de vista, los efectos del FEIL se han dejado sentir con mayor intensidad en el sector de la construcción (aproximadamente el 80% de los proyectos tenían como principales ejecutores agentes de este sector), pero no lo han hecho de forma homogénea interprovincialmente debido al criterio de reparto elegido por las autoridades públicas.

Existe una correlación positiva entre financiación por desempleado y mejora del ratio eficiencia, lo cual parece indicar que el reparto de fondos por persona desempleada podría tener unos efectos más beneficiosos en términos de eficiencia de los mercados laborales municipales. Para mejorar los resultados del FEIL, por lo tanto, la distribución de los fondos se debería haber realizado mediante otro criterio que no fuese estrictamente la población total. Aunque en este modelo queda demostrado que el reparto en función de la población desempleada es mejor que el utilizado, tampoco sería un reparto óptimo. Otra propuesta de reparto podría consistir en un índice compuesto que ponderara las variables recogidas en el modelo, sobre todo, teniendo en cuenta la magnitud del sector construcción, ya que este plan de estímulo estaba encaminado a frenar el varapalo que se estaba produciendo en el sector debido a la crisis inmobiliaria. Eso sí, habría que tener muy en cuenta los posibles desequilibrios territoriales que, si bien ya existen, podrían verse agravados. Por último, la posible existencia de sustitución de inversión entre las diferentes administraciones con competencias en la financiación de la dotación de capital público puede diluir completamente los efectos positivos de un plan de estímulo como el diseñado. Este hecho parece apoyar la idea de que es necesario tener en cuenta los posibles efectos de escala redistributivos y desbordamiento que pueden provocar modificaciones en la distribución de la inversión pública entre los distintos niveles de la administración, a la hora de realizar el planteamiento de las medidas fiscales de estímulo económico.

## ***Bibliografía***

- “Los presupuestos generales del estado para 2009”, *Boletín económico del ICE*, nº 2960, Marzo de 2009, Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
- ESPADAS MONCALVILLO, L. (2009): “Presupuestos Generales del Estado para 2009: unas cuentas públicas para afrontar la coyuntura”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 54, pp. 45-59, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- INE: Demografía y población, Cifras de población y Censos demográficos, Ministerio de Economía y Hacienda. <<<http://www.ine.es/>>>
- Ministerio de Política Territorial (2010): Informe de seguimiento del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL).
- Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (PLAN E), Ministerio de Administraciones Públicas. <<<http://www.plane.gob.es/>>>
- SEOPAN: Observatorio de la construcción.
- Servicio Público de Empleo Estatal (SISPE), Ministerio de Trabajo e Inmigración.  
<< <http://www.sepe.es/contenidos/inicial/sispe/>>>
- Tesorería General de la Seguridad Social: Trabajadores, Afiliación, Ministerio de Trabajo e Inmigración.  
<<[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Afiliacion/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/index.htm)>>
- UXÓ, J.; PAÚL, P. y SALINAS, J. (2009): “El programa Español para el estímulo fiscal ante la crisis: Justificación, características y comparación internacional”, *Documento de trabajo*, Instituto de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá.