

Políticas públicas activas de empleo de un gobierno subcentral: sostenibilidad socioeconómica. Un caso de estudio¹

Active Public Employment Policies of a Sub-central Government: Socioeconomic Sustainability. A case study

Escourido-Calvo, Manuel

 Manuel Escourido-Calvo 2
manuel.escourido@udc.es
Universidad A Coruña, España

Revista Estrategia Organizacional
Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia
ISSN: 2339-3866
ISSN-e: 2539-2786
Periodicidad: Semestral
vol. 10, núm. 2, 2021
revista.ecacen@unad.edu.co

Recepción: 05 Noviembre 2020
Revisado: 03 Febrero 2021
Aprobación: 14 Abril 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/133/1332250001/index.html>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: Las políticas activas de empleo son una forma de intervención del sector público dirigida a minorar el desempleo, concebido como un fallo de mercado. En un contexto de recursos limitados de las administraciones públicas, evaluar el impacto económico y social (y monetizarlo) de estas políticas es un requerimiento para optimizar la asignación de recursos y promover mayores niveles de gobernanza. A partir del análisis coste-beneficio y al social return on investment (SROI) se realiza una aproximación a la cuantificación económica del impacto del Plan de Empleo Local 2016-2018 de la Diputación Provincial de La Coruña (España).

Palabras clave: política pública, desempleo, impacto socioeconómico, análisis coste-beneficio, retorno social inversión (SROI), marketing público, estrategia.

Abstract: Active employment policies are a form of public sector intervention aimed at reducing unemployment, conceived as a market failure. In a context of limited resources for public administrations, evaluating the economic and social impact (and monetizing it) of these policies is a requirement to optimize the allocation of resources and promote higher levels of governance. Using the Cost-Benefit Analysis and the SROI, an approach is made to the economic quantification of the impact of the 2016-2018 Local Employment Plan of the Provincial Council of A Coruña (Spain).

Keywords: public policy, unemployment, socioeconomic impact, cost-benefit analysis, social return on investment (SROI), public marketing, strategy.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la exigencia de organizaciones sostenibles se extiende a todos los tipos de actividad, incluyendo las administraciones públicas. De estas últimas se exige, al igual que a las empresas, que sean

NOTAS DE AUTOR

2 Doctor en Economía y Empresa. Universidad A Coruña. Contacto: manuel.escourido@udc.es

capaces de gestionar los impactos de sus políticas y acciones, minimizando los negativos y maximizando los positivos, en la triple vertiente de la sostenibilidad (Alhaddi, 2015): económica, social y medioambiental.

De los tres aspectos considerados, el impacto social (o socioeconómico) es el menos evaluado, siendo, sin embargo, de vital importancia cuando se trata de políticas implementadas por el sector público, cuyas acciones generan impactos en el entorno de aplicación y en los grupos objetivo. Identificar el impacto social generado, cuantificar y monetizar su huella, evaluar el cambio social real que una intervención pública genera, interna y externamente, supone una oportunidad para optimizar la asignación de recursos, la obtención de datos e información relevante para la planificación de futuras políticas públicas y promover mayores niveles de gobernanza (Ramírez, 2011). Una de las principales razones de la aplicación de políticas públicas es la solución o minimización de los fallos de mercado, los cuales se pueden dividir en cuatro categorías:

- a) *Externalidades*. Cuando la producción de un bien/servicio implica costes/beneficios sociales mayores que los costes/beneficios privados para quien consume/produce. Entonces, se habla de externalidades negativas (Ej. contaminación, riesgo sistémico financiero, etc.) y externalidades positivas (Ej. formación, investigación, etc.), antes la cuales el Estado actúa con ayudas, regulación o incentivos fiscales.
- b) *Bienes públicos*. Aquellos bienes de consumo no excluible (es difícil impedir de manera efectiva el acceso a estos) y no rival (el consumo individual no afecta al resto). Los bienes públicos tienden a ser infraprovisos por el mercado, por lo que, normalmente, la solución es la provisión directa por parte del sector público o incentivar la producción privada mediante subsidios o regulación.
- c) *Información imperfecta*. Este es quizás el fallo de mercado más frecuente, puesto que los agentes económicos acostumbran a tomar sus decisiones sin un conocimiento perfecto. Este fallo es especialmente perjudicial para la eficiencia del mercado. Aquí, la intervención del sector público se manifiesta en forma de recursos y garantías para la ayuda de ciertas transacciones y en forma de regulación para incrementar los flujos de información.
- d) *Rendimientos crecientes*. Se trata de un contexto en el que es más eficiente concentrar la producción en unas pocas empresas (o incluso en una) porque hay altos costes fijos y los costes medios tienden a disminuir con el volumen de producción; sin embargo, esto puede significar la disminución de la competencia, perjudicando al bienestar del consumidor con precios más altos y menor producción. En este caso, el sector público actúa liberalizando el sector o mediante ayudas para una producción adecuada a un precio razonable.

En virtud de lo anterior, el desempleo es una situación de desequilibrio en el mercado laboral que se puede calificar como fallo de mercado, desde un punto de vista económico, pero cuyas consecuencias tienen efectos negativos en múltiples aspectos personales, familiares y sociales. Para la paliación de su impacto social, las administraciones públicas ponen en marcha diferentes tipos de políticas públicas (Ruesga, Lasierra, Pérez, Pérez, y Silva 2014). Por un lado, las denominadas políticas pasivas de empleo (cuyo fin es la provisión de medios de subsistencia a quienes están en situación de desempleo; en España, fundamentalmente, prestaciones y subsidios, capitalización de la prestación y las rentas de inserción). Por otro lado, para la solución o minimización de este fallo de mercado, las Administraciones públicas implementan políticas activas de empleo (cuyo objetivo es mejorar las posibilidades del acceso al empleo; en España, acciones de orientación, de empleo, de formación, de promoción y de fomento del espíritu empresarial).

El Plan Local de Empleo (PEL) de la Diputación de La Coruña (España)

En España, las diputaciones provinciales son los órganos de gobierno de las provincias, su labor consiste en administrar sus intereses y asegurar la prestación adecuada de los servicios públicos de competencia

municipal en todo el territorio de la provincia. Desde una perspectiva de economía pública, en un contexto de globalización e incertidumbre, el papel de las diputaciones provinciales adquiere una mayor relevancia, puesto que el conocimiento de las necesidades y preferencias colectivas locales es tarea inalcanzable, muchas veces, para municipios cuya heterogeneidad territorial y socioeconómica hace más complejo este proceso. Al mismo tiempo, el enfoque interjurisdiccional y cooperativo de estas instituciones, permite a las diputaciones obtener resultados que de forma individual y municipal serían inalcanzables; así, por ejemplo, tienen el potencial de generar rendimientos de escala en la provisión y financiación de bienes y servicios públicos, además de la capacidad de implementar políticas económicas de largo alcance e impacto local, orientadas al fomento del desarrollo económico y social, lo que justifica actuaciones en materia de empleo (Pérez del Prado, 2019).

De hecho, en la actualidad, las diputaciones se destacan, entre otras funciones, por la producción de bienes y servicios públicos de carácter social (asistenciales, educación, vivienda y urbanismo) y de carácter económico (fomento y desarrollo del potencial económico del entorno local). Estas funciones —por su especialidad, complejidad y coste— requieren de una estructura y de una perspectiva global que solo las diputaciones pueden aportar, como instrumento idóneo para desarrollar los principios de subsidiaridad y proximidad, sobre todo en el ámbito de los municipios de tamaño medio y pequeño.

En el caso de la intervención pública orientada a minimizar los impactos negativos del desempleo, se estudian las diferentes líneas del Plan Local de Empleo 2016-18 de la Diputación Provincial de La Coruña, una política activa de empleo consistente en el otorgamiento de ayudas públicas a aquellas iniciativas que promueven un fortalecimiento del tejido empresarial, la puesta en marcha de nuevas actividades, la generación de empleo y el apoyo a colectivos con dificultades en el acceso al empleo de la provincia y, en especial, de los municipios con menos de 20.000 habitantes (o rurales).

El hecho de recurrir a la intervención, mediante el otorgamiento de ayudas públicas, tiene ventajas e inconvenientes (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). Dentro de las ventajas, podemos destacar el beneficio para el bienestar general que la solución/minimización de un fallo de mercado supone, además de impactos indirectos positivos como pueden ser efectos de desbordamiento de programas en I+D o efectos crowding in en esquemas de apoyo a la inversión (las ayudas a la inversión pueden impulsar, crowd in, esfuerzos adicionales por parte del sector privado). Si se trata de ayudas cuyo objeto es un efecto redistributivo o no económico, es esencial tratar de cuantificar los beneficios en términos económicos, lo que constituye una tarea sumamente compleja: la valoración de los aspectos redistributivos puede resultar difícil, incluso imposible, y puede conllevar la realización de juicios de valor con importantes implicaciones éticas (Friederiszick, Röller y Verouden, 2017).

Dentro de los perjuicios, cabe señalar que las ayudas públicas pueden menoscabar la competencia, ya que se altera el libre juego de fuerzas competitivas, los beneficiarios de estas ayudas pueden modificar su poder de mercado, el flujo continuo de ayudas puede generar una dinámica de consolidación en el sector atenuando su competitividad e incrementando el riesgo de colusión, las ayudas pueden servir para crear barreras de entrada, se puede generar una “guerra de subvenciones” o, en algunos casos, las ayudas pueden obedecer a la acción de grupos de presión, intersecciones políticas o circunstancias de ciclo electoral.

Además de lo anterior, se deben analizar los efectos que las ayudas públicas tienen sobre la eficiencia asignativa (alteración de precios relativos, crowding out, desvío de flujos de comercio e inversión, etc.), la eficiencia productiva (desincentivos a la minimización de costes) y la eficiencia dinámica (desvío de recursos económico-productivos a la búsqueda de ayudas o acciones de lobbying).

Por otro lado, parece evidente que las ayudas públicas implican una detracción sustancial de recursos presupuestarios del sector público, lo cual conlleva lograr un impacto social y económico neto positivo de la política pública implementada, en aras de su sostenibilidad, teniendo en cuenta todos los enfoques anteriores y comparándose el beneficio socioeconómico neto del Plan Local de Empleo con el coste total, de forma que se asegure la justificación desde el punto de vista del sector público y del interés general.

El PEL como política activa de empleo orientada a la sostenibilidad de la Provincia de La Coruña

El Plan de Empleo Local (PEL) de la Diputación de La Coruña se ha elaborado al amparo del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Lo anterior, amplía las competencias provinciales en el ámbito de la planificación, al establecer que son competencias propias de las diputaciones las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y, en todo caso, en la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

El PEL se concibe como un instrumento que complementa las medidas de cooperación y asistencia, puestas en marcha desde la Diputación de La Coruña que —en colaboración con los municipios, el tejido empresarial y las personas desempleadas— promueve el desarrollo económico y social de la provincia a través de incentivos a la creación de empleo y generación de actividad.

Se trata de una estrategia integrada de cooperación para el desarrollo sostenible de la provincia que tiene como principal objetivo fijar población en los ayuntamientos de la provincia, y contribuir a su crecimiento sostenible, promoviendo la creación de empleo estable y de calidad a nivel local, facilitando la empleabilidad de las personas en situación de desempleo, especialmente en el ámbito rural, que combina políticas activas de empleo junto con incentivos a la contratación, en el ámbito público y privado, que permiten la unificación de todas las actuaciones de la Diputación de La Coruña en materia de empleo.

Líneas de actuación del PEL de la Diputación de La Coruña

El Plan de Empleo Local (PEL) de Diputación de La Coruña, para el período de estudio (2016-2018), se instrumentó en cinco líneas:

- *Línea 1. PEL Ayuntamientos.* Línea de fomento del empleo en los ayuntamientos, mediante la contratación de personal en situación de exclusión laboral para la prestación de los servicios mínimos municipales y la ejecución de pequeñas obras de reparación y mantenimiento relacionadas con estos servicios mínimos.

El importe de la ayuda pública provincial se destinó a financiar los costes salariales y de seguridad social, los derivados de indemnizaciones de fin de contrato y los de formación en materia de riesgos laborales que debían realizar las personas contratadas. Cumpliendo los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente, los beneficiarios (municipios de menos de 20.000 habitantes) podían solicitar como máximo la cuantía del módulo que les correspondiese (en función del porcentaje resultante de dividir el número de personas desempleadas del ayuntamiento entre el número total de personas desempleadas en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes). La jornada mínima semanal sería de 25 horas.

- *Línea 2. PEL Emprende.* Línea de ayudas cuyo objetivo era contribuir a dinamizar la actividad empresarial y fortalecer el tejido productivo a nivel local, apoyando a los emprendedores de la provincia en la puesta en marcha y consolidación de su actividad, a través de incentivos a la inversión en bienes inventariables necesarios para la realización de su actividad empresarial. El objetivo consistía en contribuir a la dinamización de empresas socialmente responsables que convirtiesen a la provincia en un territorio más sostenible y competitivo, con un crecimiento basado en la innovación y en la integración de las preocupaciones sociales y medioambientales.

Cumpliendo los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente, en la línea PEL Emprende “Inversión”, los beneficiarios podían optar a una ayuda del 80 % del presupuesto de inversión (máximo 25.000 euros; ayuda máxima de 20.000 euros) en aplicaciones informáticas, maquinaria, utillaje, mobiliario y equipos informáticos. En la línea PEL Emprende “Actividades”, los beneficiarios podían optar a una ayuda del 80 % del presupuesto (máximo 6000 euros; ayuda máxima de 4800 euros) para la realización de acciones que desarrollasen o impulsasen su actividad económica (internacionalización, comercialización, RSE, consultoría, etc.).

- *Línea 3. PEL Pymes.* Línea de apoyo al tejido empresarial para la contratación laboral de personas en situación de desempleo, consistente en ayudas para la creación o ampliación del cuadro de personal de pequeñas y medianas empresas y microempresas. El fin de estas ayudas era apoyar al tejido empresarial y contribuir a la inserción laboral de las personas desempleadas. Estos incentivos tenían la finalidad de favorecer el empleo estable y de calidad, a nivel local, para que se facilite la empleabilidad en un contexto de proximidad. Los incentivos a la contratación serían los equivalentes a los costes salariales, incluidas las cuotas a la seguridad social por cada persona desempleada contratada.

Cumpliendo los requisitos establecidos en la convocatoria correspondiente, la empresa beneficiaria podrá contratar a una persona, como máximo, durante un período mínimo de 12 meses, durante los cuales obtendrá una ayuda equivalente al 75 % de los costes estimados de contratación, según los siguientes grupos de cotización y categorías profesionales:

TABLA 1.
Ayudas PEL Pymes por categoría profesional y grupo de cotización a la seguridad social

Grupo de Cotización	Categorías Profesionales	Estimación costes contratación anuales	Importe máximo a solicitar/ conceder
1	Ingenieros y licenciados. Personal de alta dirección no incluido en el art. 1.3.c) del Estatuto de Trabajadores	22.000,00 €	16.500,00 €
2	Ingenieros técnicos, peritos y ayudantes titulados	22.000,00 €	16.500,00 €
3	Jefes administrativos y de taller	20.000,00 €	15.000,00 €
4	Ayudantes no titulados	20.000,00 €	15.000,00 €
5	Oficiales administrativos	20.000,00 €	15.000,00 €
6	Subalternos	20.000,00 €	15.000,00 €
7	Auxiliares administrativos	20.000,00 €	15.000,00 €
8	Oficiales de primera y segunda	18.000,00 €	13.500,00 €
9	Oficiales de tercera y especialistas	18.000,00 €	13.500,00 €
10	Peones	18.000,00 €	13.500,00 €
11	Trabajadores/as menores de 18 años, cualquiera que sea su categoría profesional	18.000,00 €	13.500,00 €

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña

Los gastos subvencionables comprendían, únicamente, los costes salariales, incluidas las cuotas a la seguridad social, no siendo subvencionables otros conceptos derivados de la contratación, que debieron ser asumidos por la entidad beneficiaria (horas extraordinarias, indemnización al finalizar el contrato, incrementos salariales, ropa de trabajo). A partir del ejercicio de 2018, esta ayuda adoptó la denominación de PEL Pymes “Creación y Ampliación”, completándose PEL Pymes con la línea de “Mantenimiento”, destinada a incentivar la permanencia en la empresa de aquellos puestos de trabajo creados gracias a PEL Pymes “Creación y Ampliación” del ejercicio anterior. En este caso, la ayuda ascendía al 50 % de los costes totales (salarios y costes sociales) del contrato que se “mantenía”.

- *Línea 4. PEL Financiación Europea.* Línea para el diseño y presentación de candidaturas a las convocatorias de los distintos programas de financiación de la Unión Europea que más se adecuasen a las necesidades de desarrollo de la provincia y, más concretamente, a los objetivos del Plan Local

de Empleo: generación de empleo y crecimiento sostenible. Dentro de los proyectos aprobados, destacaban el Proyecto “Eixo” (integración sostenible de personas jóvenes en el mercado laboral, en el contexto del Sistema Nacional de Garantía Juvenil), el Proyecto “Empleo Juvenil” (también se trataba de la integración sostenible de personas jóvenes en el mercado laboral, en el contexto del Sistema Nacional de Garantía Juvenil), el Proyecto “Amadeira” (ayudas a la contratación para las entidades integradas en el proyecto “Amadeira: sostenibilidad de la cadena de valor del castaño”), el Proyecto “Empleo sostenible en el ámbito rural” y el Proyecto “Socorrismo acuático” (ayudas a la formación y empleo en los servicios municipales de socorrismo y salvamento acuático).

- *Línea 5. PEL Gestión y Coordinación.* Financiación de la estructura interna para la ejecución y gestión del PEL, así como para el aseguramiento de su visibilidad ante la ciudadanía.

Objetivo del estudio

El objetivo de este estudio es el análisis ex post del impacto socioeconómico neto (cuantificado en euros) del Programa Local de Empleo de la Diputación de La Coruña, política activa de empleo integrada por diferentes líneas de ayudas públicas, de forma que se pueda comprobar su contribución al desarrollo económico y sostenible de la provincia y sus municipios.

La evaluación ex post es un ejercicio sistemático y objetivo de estimación de los resultados generales de un programa, bien sea mientras se produce su ejecución, o a su finalización. Este tipo de evaluación presenta un enfoque integral que supone la realización de diferentes tareas, en función del grado de profundidad que presente el análisis (Khandker, Koowal y Samad, 2010):

- a) *Seguimiento.* Implica la identificación de los objetivos del programa y el establecimiento de indicadores cuantitativos relacionados con estos objetivos, con umbrales específicos que deben alcanzarse en determinados periodos. Además, supone la introducción de un sistema que informe sobre el grado de aplicación del programa (inputs) y sus resultados (outputs), mediante la comparación de variables ex ante y ex post. No obstante, el seguimiento no aporta conclusiones definitivas acerca de la efectividad o la eficiencia del programa de ayudas.
- b) *Evaluación operativa.* Busca comparar el grado de aplicación del programa y sus resultados con las previsiones realizadas ex ante.
- c) *Evaluación del impacto.* Trata de estimar el impacto exacto de la intervención pública, comparando los resultados observados tras la adopción del programa con un “contrafactual” (inobservable en este caso) de lo que habría ocurrido sin esta medida. La piedra angular de este ejercicio consiste en medir cómo los beneficiarios se ven afectados por la intervención, eliminando la influencia de factores externos. A partir de la estimación del impacto de la medida y de los canales que explican su efectividad, los responsables políticos y el resto de agentes implicados están en mejores condiciones para decidir si el programa debe continuar, refinarse, reformarse o ser abandonado.

Esta evaluación ex post trata, en definitiva, de responder a las preguntas: ¿resultó el régimen de ayuda adecuado para alcanzar el objetivo de interés general?, ¿se logró generar el “efecto incentivador” que indujera una alteración en la conducta del beneficiario que resultó clave para conseguir los objetivos que motivaron la intervención pública?, ¿hubo “efectos indirectos”, previstos o imprevistos, positivos o negativos?, ¿superaron los objetivos alcanzados con las mínimas restricciones? o ¿habría sido posible alcanzar los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o a través de una forma alternativa de intervención (menos distorsionante)? De esta forma, la evaluación ex post contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas. Pero, especialmente, se trata de un proceso de aprendizaje para mejorar la eficiencia de políticas y recursos públicos, analizando si una medida funciona, cómo y por qué.

METODOLOGÍA

En un contexto como el actual, con unos presupuestos públicos limitados, los recursos destinados a financiar políticas activas de empleo se han reducido, si bien existen casos en los que la importancia de este tipo de políticas se considera de una relevancia tal que, estos programas se siguen potenciando, al tiempo que se busca la efectividad y la eficiencia.

En términos más generales, el impacto de una intervención o de un programa es la diferencia entre lo que realmente ocurre a los participantes y el denominado contrafactual: es decir, lo que les habría sucedido de no haber participado. Sin embargo, dado que es imposible que los mismos sujetos participen y no participen en un determinado programa, el outcome contrafactual no es observable. El principal reto de la evaluación de impacto, por tanto, consiste en proponer una estrategia que permita obtener una medida creíble de este outcome contrafactual; a continuación, si del outcome observado se resta esta estimación del outcome contrafactual, se obtiene una medida del impacto real del programa. No obstante, para la realización del presente estudio de evaluación, de tipología *ex post*, no ha podido contarse con ese contrafactual, por lo que las metodologías de evaluación de impacto de políticas activas que siguen este camino no son de aplicación en esta situación.

Por otro lado, como se ha señalado, el objetivo del presente estudio es realizar una aproximación a la evaluación económica, a posteriori, del Plan de Empleo Local (PEL) de la Diputación de La Coruña, lo cual recomienda el recurso a otro tipo de metodologías como son el Retorno Social de la Inversión (SROI) y el Análisis Coste-Beneficio.

El Análisis Coste-Beneficio (ACB) es una metodología que se emplea para evaluar de forma exhaustiva los costes y beneficios de un proyecto (programa, intervención o medida de política), con el objetivo de determinar si el proyecto es deseable desde el punto de vista del bienestar social y, si lo es, en qué medida. Para ello, los costes y beneficios deben ser cuantificados, y expresados en unidades monetarias, con el fin de poder calcular los beneficios netos del proyecto para la sociedad en su conjunto. Esta metodología muestra, además, quién gana y quién pierde (y por cuánto) como resultado de la ejecución del proyecto.

Por otra parte, el Retorno Social de la Inversión (SROI) es un método basado en principios de comprensión, medición y comunicación del valor extrafinanciero (es decir, el valor social que no se refleja en las cuentas financieras convencionales) en relación con los recursos invertidos. Desarrollado a partir de un análisis tradicional de coste-beneficio y de la contabilidad social, el SROI es un enfoque participativo que permite capturar, en forma monetaria, el valor de una amplia gama de resultados, tengan estos un valor de mercado o no. Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio de impacto económico del presente estudio constó de las siguientes fases:

Fase 1. Establecimiento del alcance y la identificación de los grupos de interés

El primer paso fue el establecimiento de límites claros acerca de lo que se incluiría en el análisis, quién iba a participar en el proceso y cómo. El análisis del impacto económico del Plan de Empleo Local de la Diputación de La Coruña se realizó para los años 2017 y 2018 y en sus modalidades de “Pymes” y “Emprende”; y para los años 2016 a 2018 en su modalidad de PEL “Ayuntamientos”, mediante la metodología del Retorno Social de la Inversión (SROI) y del Análisis Coste-Beneficio (ACB). Para esto, se contó con la información proporcionada por el equipo técnico de la Diputación de La Coruña, que gestionaba proyectos y la participación de los agentes beneficiarios directos, stakeholders, o grupos de interés, del Plan de Empleo Local (PEL) y sobre los cuales se buscaba medir el impacto económico del plan. Además, existían otros grupos de interés que, de forma indirecta, recibieron un impacto económico relevante del PEL, como son el resto de administraciones públicas y la sociedad en general.

Fase 2. Mapa de Impactos

En esta fase se desarrolló un mapa de impacto que mostrase la relación entre los recursos invertidos en los programas objeto del análisis (económico-financiero, en especie y humanos), las actividades y los resultados relevantes. A través de la información proporcionada por los stakeholders relevantes, previamente identificados durante el proceso de análisis y estudio, se realizó un mapa de impacto que muestra la relación entre los insumos (recursos económicos y humanos destinados al PEL), las actividades llevadas a cabo y los resultados obtenidos para los grupos de interés identificados como prioritarios, es decir, aquellos que experimentan cambios o efectos más significativos con el PEL.

Las figuras 1, 2 y 3 describen la cadena de impacto del PEL:

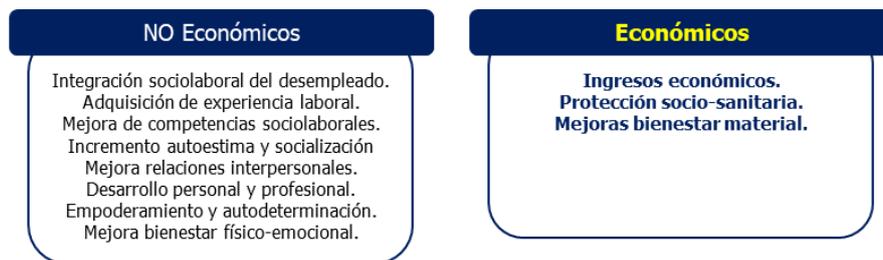


FIGURA 1.

Aproximación a los principales cambios en los empleados contratados con el PEL.

Elaboración propia

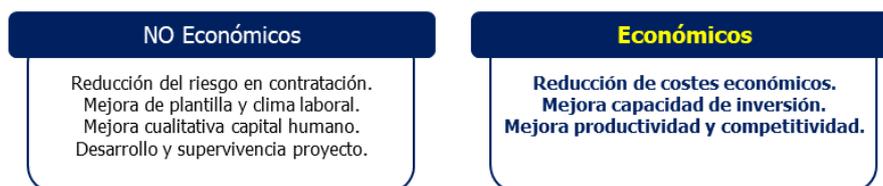


FIGURA 2.

Aproximación a los principales cambios en los contratadores del PEL

Elaboración propia



FIGURA 3.

Aproximación a los principales cambios inducidos por el PEL en las administraciones públicas

Elaboración propia

Además del impacto económico directamente observable durante el plazo indicado, es posible realizar una aproximación al valor económico de las dimensiones de la calidad de vida (impacto social o económico indirecto), sujeto a las limitaciones que se expondrán más adelante. Los resultados positivos en las ocho dimensiones que componen la calidad de vida (bienestar físico, bienestar emocional, bienestar material, desarrollo personal, relaciones interpersonales, inclusión social, autodeterminación y derechos), que un plan de las características del PEL genera, han de ser tenidos en cuenta para no dejar de lado el importante impacto social que se produce.

Los principales cambios que se han indicado, en relación con la metodología a aplicar, no incluyen, sin embargo, objetivos que se alcanzan y que se han establecido, como estratégicos, en el Plan de Empleo Local de la Diputación de La Coruña, desde sus planteamientos iniciales, y dentro de los cuales vale la pena destacar: contribuir al desarrollo económico sostenible de la provincia, crear empleo de calidad que fomente la permanencia de la población en la provincia y en sus municipios rurales.

Fase 3. Constatación de los resultados y asignación de valor

Esta etapa consistió en la utilización de diversas herramientas y técnicas para recopilar información y datos (indicadores) que permitiesen medir el grado de cumplimiento de los resultados identificados durante la fase previa. Posteriormente, se llevó a cabo un ejercicio de asignación de un valor monetario a los resultados que carecían de valor de mercado, mediante la identificación de valores sustitutivos (proxy). Con el fin de obtener los datos necesarios para el desarrollo del presente análisis, se ha recurrido a las siguientes fuentes:

- a) Informes de evaluación del Plan de Empleo Local (PEL), en sus diferentes modalidades y períodos, elaborados por el equipo técnico de la Diputación de La Coruña.
- b) Revisión bibliográfica de aplicación SROI y ACB: contenidos, metodología y experiencias de otros países de la Unión Europea.

Fase 4. Determinación del impacto

Durante esta etapa se realizaron diferentes análisis para determinar el grado en el que los resultados identificados con anterioridad se debían a la ejecución del programa objeto del análisis. El ejercicio sirvió para ajustar los cálculos de los impactos, teniendo en cuenta otros factores, personas u organizaciones que pudieran influir en estos impactos.

Fase 5. Cálculo del SROI y de la relación coste/beneficio (ACB) del programa

Consistió en sumar todos los beneficios, restando los aspectos negativos que quitan valor y comparando este resultado con los recursos invertidos. La idea básica era calcular el valor financiero de la inversión y el valor económico de los costes y beneficios sociales de las actividades del proyecto u organización.

La determinación del impacto (fase 4) y los resultados obtenidos (fase 5), se describen en las siguientes tablas.

RESULTADOS

TABLA 1
 Datos de ejecución de la línea PEL “Emprende” en 2017 y 2018

PEL EMPRENDE 2017					
	Número de Solicitudes	%	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda Solicitada	% Ayuda
Recibidas	234	100%	3.014.782,53 €	1.518.677,90 €	50,37%
Concedidas	194	82,91%	2.252.838,95 €	1.126.388,89 €	50,00%
Denegadas	34	14,53%			
Desestimadas	6	2,56%	761.943,58 €	392.289,01 €	51,49%

PEL EMPRENDE 2017					
Ayudas por tipo de empresa		Ayudas por sectores		Tipo de Inversión destino de la ayuda	
Emp. Individual	75,21%	Agricultura	2,00%	TIC Hardware	13,75%
Microempresa	23,93%	Ganadería	2,00%	TIC Software	8,21%
Pyme	0,86%	Industria	1,00%	Maquinaria	53,20%
		Construcción	3,00%	Mobiliario	16,72%
		Comercio	16,00%	Utilaje	8,12%
		Hostelería	9,00%		
		Turismo	1,00%		
		Servicios TIC	7,00%		
		Resto Servicios	59,00%		

PEL EMPRENDE "ACTIVIDADES" 2018					
	Número de Solicitudes	%	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda	% Ayuda
Recibidas	282	100%	1.490.441,64 €	1.188.820,69 €	79,76%
Concedidas	123	43,62%	679.867,31 €	531.193,64 €	78,13%
Denegadas	157	55,67%			
Desestimadas	2	0,71%	810.574,33 €	657.627,05 €	81,13%

PEL EMPRENDE "ACTIVIDADES" 2018					
Ayudas por tipo de empresa		Ayudas por sectores		Tipo de Gasto destino de la ayuda	
Emp. Individual	28,33%	Agricultura	8,00%	Eco-sostenibilidad	7,50%
Microempresa	58,33%	Ganadería	3,00%	Internacionalización	37,00%
Pyme	13,34%	Pesca	3,00%	Serv. TICs	20,00%
		Industria	15,83%	Serv. Comerciales	25,50%
		Construcción	12,00%		
		Comercio	2,00%		
		Hostelería	6,00%		
		Turismo	7,00%		
		Servicios TIC	18,00%		
		Resto Servicios	25,00%		

PEL EMPRENDE "INVERSIÓN" 2018					
	Número de Solicitudes	%	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda	% Ayuda
Recibidas	1297	100,00%	17.747.437,13 €	13.043.287,75 €	73,49%
Concedidas	109	8,40%	1.461.755,61 €	1.154.411,10 €	78,97%
Denegadas	1182	91,13%			
Desestimadas	6	0,46%	16.285.681,52 €	11.888.876,65 €	73,00%

PEL EMPRENDE "INVERSIÓN" 2018					
Ayudas por tipo de empresa		Ayudas por sectores		Tipo de Gasto destino de la ayuda	
Emp. Individual	49,54%	Agricultura	3,67%	TIC Hardware	20,19%
Microempresa	44,95%	Ganadería	3,67%	TIC Software	19,90%
Pyme	5,50%	Pesca	0,00%	Maquinaria	36,15%
		Industria	15,60%	Mobiliario	8,69%
		Construcción	7,34%	Utilaje	9,19%
		Comercio	14,69%	Otros	5,88%
		Hostelería	7,34%		
		Turismo	5,50%		
		Servicios TIC	8,25%		
		Resto Servicios	33,94%		

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña
 En 2018 PEL “Emprende” se desdobra en dos programas: PEL “Actividades” y PEL “Inversión”.

TABLA 2.
 Datos de ejecución de la línea PEL “Pymes” en 2017 y 2018

PEL PYMES 2017				
	Número de Solicitudes	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda	% Ayuda
Solicitudes	624	11.600.420,95 €		
Concedidas inicialmente	224	4.122.208,32 €	2.986.064,57 €	72,44%
Recursos estimados	8	158.000,00 €	118.500,00 €	75,00%
Renuncias/Desestimaciones	-36	- 640.143,72 €	- 480.107,79 €	
Pérdida de ayuda	-26	- 485.627,21 €	- 364.220,41 €	
Concedidas definitivamente	170	3.154.437,39 €	2.260.236,37 €	71,65%

PEL PYMES “CREACIÓN Y AMPLIACIÓN” 2018				
	Número de Solicitudes	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda	% Ayuda
Solicitudes	575	10.252.684,34 €	7.395.590,13 €	72,13%
Concedidas inicialmente	184	3.252.605,45 €	2.439.454,09 €	75,00%
Recursos estimados	7	133.750,52 €	100.312,89 €	75,00%
Renuncias/Desestimaciones	-32	- 553.763,11 €	- 415.322,33 €	75,00%
Pérdida de ayuda	-28	- 488.895,41 €	- 366.671,56 €	75,00%
Concedidas definitivamente	131	2.343.697,45 €	1.757.773,09 €	75,00%

PEL PYMES “MANTENIMIENTO” 2018				
	Número de Solicitudes	Presupuesto de Gasto	Importe Ayuda	% Ayuda
Solicitudes	107	1.969.699,88 €	966.964,28 €	49,09%
Concedidas inicialmente	92	1.352.562,16 €	676.281,08 €	50,00%
Recursos estimados	0	- €	- €	
Renuncias/Desestimaciones	-3	- 55.621,80 €	- 27.810,90 €	50,00%
Pérdida de ayuda	0	- €	- €	
Concedidas definitivamente	89	1.296.940,36 €	648.470,18 €	50,00%

PEL PYMES “CREACIÓN Y AMPLIACIÓN” 2018				PEL PYMES “MANTENIMIENTO” 2018			
Ayudas por tipo de empresa		Ayudas por sectores		Ayudas por tipo de empresa		Ayudas por sectores	
Emp. Individual	36,41%	Sector I	20,65%	Emp. Individual	34,78%	Sector I	26,09%
Microempresa	54,34%	Construcción	7,61%	Microempresa	61,96%	Construcción	5,43%
Pyme	9,25%	Industria	4,35%	Pyme	3,26%	Industria	4,35%
		Comercio	14,13%			Comercio	13,04%
		Hostelería	8,70%			Hostelería	6,52%
		Servicios	44,57%			Servicios	44,57%

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña.
 En 2018 PEL “Pymes” se desdobra en dos programas: PEL “Pymes Creación y Ampliación” y PEL “Pymes Mantenimiento”.

TABLA 3.
 Datos de ejecución de la línea PEL “Ayuntamientos” 2016-2018

PEL AYUNTAMIENTOS			
	2016	2017	2018
Número Personas contratadas:	526	457	464
Importe total de Ayudas concedidas:	2.907.420,77 €	2.845.354,16 €	2.833.015,07 €
Nº total de contratos:	1.447		
Importe Total Ayudas (2016-2018):	8.585.790,00 €		

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña.

Determinación del impacto económico directo del PEL “Emprende” 2017

Esta línea de ayudas consistió en la ayuda de hasta el 50 % de las inversiones llevadas a cabo en actividades económicas en marcha, cuyo presupuesto tenía un límite de 40.000,00 € (importe máximo de ayuda de 20.000,00 €). Los principales datos han sido:

- Número de ayudas concedidas: 194
- Presupuesto total de inversión privada: 2.252.838,95 €
- Importe total de ayudas concedidas: 1.126.388,89 € (Flujo de salida de la Diputación de La Coruña).

El flujo de entrada estaría compuesto por la repercusión en la Agencia Tributaria Estatal (AEAT) de los siguientes impactos: impuesto sobre el valor añadido (IVA) de la inversión, impuesto de sociedades del proveedor del inmovilizado e impuesto de sociedades de la entidad beneficiaria (traspaso al resultado del ejercicio de la subvención de capital, de acuerdo con la amortización de los activos que se han subvencionado). No se posee información suficiente para la evaluación de otros impactos directos de tipo económico, como serían: aumento de productividad/beneficio inducido por la inversión, el empleo generado por la inversión o el ingreso de la seguridad social en concepto de cuotas RETA (ya que es muy relevante conocer, en este caso, el efecto “peso muerto”):

- Impacto directo AEAT. IVA: $2.252.838,95 \text{ €} \times 21\% = 473.096,18 \text{ €}$
- Impacto directo AEAT. Impuesto de Sociedades de proveedores = 563.209,74 €
- Impacto directo AEAT. Impuesto de Sociedades de beneficiarios = 259.852,19 € (VAN con tasa equivalente a inflación de los impactos en el impuesto de sociedades del traspaso al resultado de la ayuda recibida para cada tipo de activo subvencionado)
- Total flujo de entrada = 1.296.158,11 €
- Flujo de entrada – flujo de salida = $1.296.158,11 \text{ €} - 1.126.388,89 \text{ €} = + 169.769,22 \text{ €}$.

Impacto económico directo del PEL “Emprende” 2018

En su modalidad “Inversión”, el PEL suponía una ayuda de hasta el 80 % de las inversiones llevadas a cabo en actividades económicas en marcha, cuyo presupuesto límite era 25.000,00 € (con un importe máximo de ayuda de 20.000,00 €).

- Número de ayudas concedidas: 109
- Presupuesto total de inversión privada: 1.461.755,61 €
- Importe total de ayudas concedidas: 1.154.411,10 € (Flujo de Salida de la Diputación A Coruña).

Del mismo modo, y teniendo en cuenta las advertencias del caso anterior, tendríamos:

- Impacto directo AEAT. IVA: $1.461.755,61 \text{ €} \times 21\% = 306.968,68 \text{ €}$
- Impacto directo AEAT. IVA: $1.461.755,61 \text{ €} \times 21\% = 306.968,68 \text{ €}$
- Impacto directo AEAT. Impuesto de sociedades de proveedores = 365.438,90 €
- Impacto directo AEAT. Impuesto de sociedades de beneficiarios = 269.813,97 € (VAN con tasa equivalente a inflación de los impactos en el impuesto de sociedades del traspaso al resultado de la ayuda recibida para cada tipo de activo subvencionado)
- Total flujo de entrada = 942.221,55 €
- Flujo de entrada – flujo de salida = $942.221,55 \text{ €} - 1.154.411,10 \text{ €} = - 212.189,55 \text{ €}$.

En su modalidad “Actividades”, las ayudas iban dirigidas a hacer sostenible la actividad económica: comercialización, internacionalización, RSE, etc., colaborando con hasta el 80 % del gasto de las acciones subvencionables.

- Número de ayudas concedidas: 123
- Presupuesto total de inversión privada: 379.867,31 €
- Importe total de ayudas concedidas: 531.193,64 € (flujo de salida de la Diputación La Coruña).

En cuanto al flujo de entrada, al tratarse de una subvención de explotación, que se ha de trasladar al ejercicio económico en que se adjudica, este flujo estaba compuesto por los ingresos que recibe la AEAT, en concepto de IVA generado y de impacto en el impuesto de sociedades de entidades proveedoras y beneficiarias.

- Impacto directo AEAT. IVA: $679.867,31 \text{ €} \times 21\% = 142.772,14 \text{ €}$
- Impacto directo AEAT. Impuesto de sociedades de proveedores = 169.966,83 €
- Impacto directo AEAT. Impuesto de sociedades de beneficiarios = 132.798,41 € (VAN con tasa equivalente a inflación de los impactos en el impuesto de sociedades del traspaso al resultado de la ayuda recibida para cada tipo de activo subvencionado)
- Total flujo de entrada = 445.537,37 €
- Flujo de entrada – flujo de salida = $445.537,37 \text{ €} - 531.193,64 \text{ €} = - 85.656,27 \text{ €}$.

Impacto económico directo del PEL “Pymes” 2017

Esta línea del PEL tenía como objetivo fijar población en los ayuntamientos de la provincia y contribuir a su crecimiento sostenible, promoviendo la creación de empleo estable y de calidad a nivel local, facilitando también la empleabilidad de las personas en situación de desempleo, especialmente en el ámbito rural. Cada empresa solicitante de la ayuda podía contratar como máximo a una persona trabajadora por un período mínimo de 12 meses. La cuantía máxima de la subvención a solicitar y conceder era del 75 % de los costes estimados de contratación, según grupos de cotización y categorías profesionales establecidos en la correspondiente convocatoria.

- Número de ayudas concedidas (número de contratos laborales): 170
- Presupuesto total de inversión privada: 3.013.648,49 €
- Importe total de ayudas concedidas: 2.260.236,37 € (flujo de salida de la Diputación La Coruña).

En este caso, para la estimación real del impacto directo necesitaríamos información referente a las ayudas o subsidios que los 224 nuevos empleos, gracias a PEL Pymes, han ahorrado a las administraciones públicas (sería un flujo de entrada, por el ahorro de gasto público). Por el lado de la generación de nuevas rentas salariales, tenemos como impactos directos la recaudación que la AEAT hace por IRPF (estimamos un mínimo del 2 %, mera aproximación al tipo mínimo para un contrato de duración inferior al año) y la

seguridad social por las cotizaciones que se han de realizar por trabajador (6,35 % del salario bruto, de media) y por la empresa (29,90 % del salario bruto de media).

- Salarios brutos creados (derivados de los 170 nuevos contratos) = 2.318.191,15 €
- IRPF (2 %) = 46.363,82 €
- Seguridad social a cargo del empleado (6,35 %) = 147.205,14 €
- Salarios netos creados = 2.124.622,19 €
- Cotizaciones seguridad social empresa (29,9%) = 693.139,15 €.

Por otro lado, la propensión marginal al consumo en 2017 se estimó en el 60 % de la renta³, lo cual impacta en la recaudación por IVA (en la cesta de consumo típica del consumidor medio en España, el IVA del 21 % se aplica al 44 % de sus compras, el IVA del 10 % se aplica al 36,36 % de sus compras y el IVA del 4 % al 10,64 % de las compras, solo estando exentos de IVA un 9 % de los bienes y servicios que se consumen de forma habitual, [Civismo, 2017]) y por impuesto de sociedades o IRPF (25 % del consumo neto de IVA), a partir del consumo realizado por las nuevas rentas salariales.

- Consumo (60 % s/ salarios netos creados) = 1.274.773,31 €.
- IVA = 169.565,255 €
- Impuesto de sociedades = 276.302,02 €.

De esta forma, tenemos un flujo de salida de 2.260.236,37 €, correspondiente a las ayudas concedidas por la Diputación de La Coruña. Con respecto a los flujos de entrada tenemos:

- Impacto directo AEAT. IRPF: = 46.636,82 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empleado = 147.205,14 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empresa = 693.139,15 €
- Impacto directo AAT por consumo (IVA) = 169.565,25 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IS/IRPF) = 276.302,02 €
- Total flujo de entrada = 1.332.575,38 €
- Flujo entrada – flujo de salida = 1.332.575,38 € - 2.260.236,37 € = - 927.660,99 €.

Impacto económico directo de PEL “Pymes” 2018

Para el ejercicio 2018, PEL Pymes se desdobló en PEL Pymes “Creación y Ampliación” (equivalente a PEL Pymes 2017) y en PEL Pymes “Mantenimiento”, con el cual se perseguía estabilizar la mayor parte de los empleos creados, a través de esta ayuda, en el ejercicio anterior. Partiendo de la metodología anterior, obtenemos los siguientes datos:

- Número de ayudas concedidas (número de contratos laborales): 131
- Presupuesto total de inversión privada: 2.343.697,45 €
- Importe total de ayudas concedidas: 1.757.773,09 € (flujo de salida de la Diputación de La Coruña).
- Salarios brutos creados (derivados de los 131 nuevos contratos) = 1.802.844,19 €
- IRPF (2 %) = 36.056,88 €
- Seguridad social a cargo empleado (6,35 %) = 114.480,61 €
- Salarios netos creados = 1.652.306,70 €
- Cotizaciones seguridad social empresa (29,9 %) = 539.050,41 €
- Consumo (60 % s/ salarios netos creados) = 991.384,02 €
- IVA = 131.869,94 €
- Impuesto sociedades = 214.878,52 €.

Así, tenemos un flujo de salida de 1.757.773,09 €, correspondiente a las ayudas concedidas por la Diputación de La Coruña. Con respecto a los flujos de entrada tenemos:

- Impacto directo AEAT – IRPF: = 36.056,88 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empleado = 114.480,61 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empresa = 539.050,41 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IVA) = 131.869,94 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IS/IRPF) = 214.878,52 €
- Total flujo de entrada = 1.036.336,36 €
- Flujo entrada – flujo salida = 1.036.336,36 € - 1.757.773,09 € = - 721.436,73 €.

Con respecto al PEL Pymes “Mantenimiento”, se trata de una línea cuya finalidad era la de mantener los empleos creados con el PEL Pymes 2017, con lo cual la Diputación aportaba el 50 % de los costes salariales de aquellos contratos cuya solicitud fue aprobada. Siguiendo con la metodología anterior, en este caso los datos serían los siguientes:

- Número de ayudas concedidas (número de contratos laborales): 89
- Presupuesto total de inversión privada: 1.296.940,36 €
- Importe total de ayudas concedidas: 648.470,18 € (flujo de salida de la Diputación La Coruña)
- Salarios brutos creados (derivados de los 89 nuevos contratos) = 997.646,43 €.
- IRPF (2 %) = 19.952,93 €
- Seguridad social a cargo empleado (6,35%) = 63.350,55 €
- Salarios netos creados = 914.342,95 €
- Cotizaciones seguridad social empresa (29,9 %) = 298.2596,28 €
- Consumo (60 % s/ salarios netos creados) = 548.605,77 €
- IVA = 72.973,35 €
- Impuesto sociedades = 118.908,11 €.

Así, tenemos un flujo de salida de 648.470,18 €, correspondiente a las ayudas concedidas por la Diputación de La Coruña. Con respecto a los flujos de entrada tenemos:

- Impacto directo AEAT – IRPF: = 19.952,93 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empleado = 63.350,55 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empresa = 298.296,28 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IVA) = 72.973,35 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IS/IRPF) = 118.908,11 €
- Total flujo de entrada = 573.481,21 €
- Flujo entrada – flujo salida = 573.481,21 € - 648.470,18 € = - 74.988,97 €

Impacto económico directo del PEL “Ayuntamientos” 2016-2018

En esta línea del PEL, cada municipio solicitante de la ayuda podía contratar personas desempleadas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión o con bajas tasas de empleo por un período mínimo de 12 meses. La cuantía máxima de la subvención a solicitar y conceder era del 100 % de los costes estimados de contratación, según grupos de cotización y categorías profesionales establecidos en la correspondiente convocatoria.

- Número de ayudas concedidas (número de contratos laborales): 1447
- Salarios brutos creados = 6.604.453,85 €

- IRPF (2 %) = 132.089,08 €
- Seguridad social a cargo empleado (6,35 %) = 419.382,82 €
- Salarios netos creados = 6.052.981,95 €
- Cotizaciones seguridad social empresa (29,9 %) = 1.974.731,70 €
- Consumo (60 % s/ salarios netos creados) = 3.361.789,17 €
- IVA = 483.086,07 €
- Impuesto sociedades = 787.175,78 €
- Impacto directo AEAT – IRPF = 132.089,08 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota empleado = 419.382,82 €
- Impacto directo seguridad social. Cuota municipio = 1.974.731,70 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IVA) = 483.086,07 €
- Impacto directo AEAT por consumo (IS/IRPF) = 787.172,78 €
- Total flujo de entrada = 3.796.465,44 €
- Flujo entrada – Flujo salida = 3.796.465,44 € - 8.585.790,00 € = -4.789.324,56 €.

Ajustes del impacto directo del PEL Pymes y PEL Ayuntamientos

La evaluación del impacto directo del PEL Pymes que se acaba de realizar, contempla el impacto de un único ejercicio económico, tal y como cabría esperar, en inicio, para PEL Pymes 2017 y PEL Pymes 2018 “Creación y Ampliación”. Sin embargo, para PEL Pymes 2017 se ha de considerar que el 54,11 % de los empleos creados fueron indefinidos (por ello logran seguir con la ayuda en 2018, a través de PEL Pymes “Mantenimiento”). Por lo tanto, en el momento del análisis ha de preverse que gran parte de los flujos directos de “entrada” tienen una duración de más de un ejercicio.

Al mismo tiempo, PEL Pymes “Creación y Ampliación” generó 101 contratos indefinidos, lo cual significa un 45 % del total de puestos de trabajo creados a partir de esta línea del Plan de Empleo Local de la Diputación de La Coruña.

Si tenemos por cierto el dato de que el 40 % (Felgueroso, Jansel, García, et al., 2018) de los contratos indefinidos no superan el plazo de los 12 meses (en este caso sí se han de cumplir, como mínimo, puesto que así se establece en el condicionado de las convocatorias), deberíamos incluir en la evaluación que el 60 % de los flujos de entrada sí afectan a períodos superiores a un ejercicio. Para la simplificación del presente análisis, supondremos, a riesgo de ser excesivamente conservadores, que estos flujos de entrada se prolongan durante 3 ejercicios (no es preciso descontar los flujos, puesto que la inflación y tasa de descuento son iguales). De este supuesto se deriva un ajuste en los flujos de entrada, de la siguiente forma:

- PEL Pymes 2017. Flujo de entrada ejercicio 1: 1.332.575,38 €.
 - Ajuste → $1.332.575,38 \times 54,11 \% \times 60 \% \times 3 \text{ ejercicios} = 1.297.901,77 \text{ €}$
- PEL Pymes “Ampliación” 2018. Flujo de entrada ejercicio 1: 1.036.336,36 €.
 - Ajuste → $1.036.336,36 \times 45,00 \% \times 60 \% \times 3 \text{ ejercicios} = 839.432,45,77 \text{ €}$.

Se debe destacar el hecho de que este mismo ajuste se habrá de realizar en sucesivos informes, a medida que se vayan consolidando las convocatorias del PEL “Mantenimiento”, de forma que se pueda analizar el impacto de la contratación o transformación a contratos laborales indefinidos que tienen su origen en esta línea.

Por otro lado, debería realizarse otro ajuste para contemplar el ahorro que las administraciones públicas han tenido, al reducir los subsidios a pagar por haber creado empleo. Al no contar con información directa de los beneficiados por la contratación laboral, se procede a realizar una aproximación, conservadora, consistente en contemplar un ahorro equivalente a la renta mínima de inserción en Galicia (RISGA 2018; 400 €/mes mínimo) por cada uno de los contratos celebrados con personas en situación de desempleo de larga duración

(solo hay datos para 2018: 43 en PEL Pymes 2018 “Creación y Ampliación” y 15 en PEL Pymes 2018 “Mantenimiento”) y durante el horizonte temporal de 1 ejercicio para el primer caso y 3 ejercicios para el segundo.

Este mismo ajuste se realiza para las personas empleadas con PEL “Ayuntamientos”, puesto que se trataba de contratar a personas en riesgo de exclusión laboral que, por lo menos durante 12 meses, han dejado de percibir las ayudas destinadas a su sostenimiento de renta o supervivencia. Como se observa, el ajuste será muy inferior al ahorro real que obtuvieron las administraciones públicas, puesto que se toma el valor mínimo de la RISGA y solo para colectivos en riesgo de exclusión laboral. Faltaría incluir datos reales de los importes RISGA, así como el resto de subsidios a los que tienen derechos desempleados de larga y corta duración que, gracias a esta iniciativa, se han empleado.

Por otro lado, seguimos conservando la estimación de duración de los contratos establecida en el ajuste anterior. De este supuesto, se derivan los siguientes ajustes:

- PEL Pymes “Creación y Ampliación”.
Ajuste $\rightarrow 43 \times 400,00 \text{ €} \times 12 \text{ meses} \times 1 \text{ ejercicio} = 206.400,00 \text{ €}$
- PEL Pymes “Mantenimiento”.
Ajuste $\rightarrow 15 \times 60\% \times 400,00 \text{ €} \times 12 \text{ meses} \times 3 \text{ ejercicios} = 129.600,00 \text{ €}$ PEL “Ayuntamientos”.
Ajuste 2016 $\rightarrow 526 \times 400,00 \text{ €} \times 12 \text{ meses} \times 1 \text{ ejercicio} = 2.524.800,00 \text{ €}$
Ajuste 2017 $\rightarrow 457 \times 400,00 \text{ €} \times 12 \text{ meses} \times 1 \text{ ejercicio} = 2.193.600,00 \text{ €}$
Ajuste 2018 $\rightarrow 464 \times 400,00 \text{ €} \times 12 \text{ meses} \times 1 \text{ ejercicio} = 2.227.200,00 \text{ €}$

Determinación del impacto económico indirecto del PEL “Emprende”, PEL “Pymes” y PEL “Ayuntamientos” (2016-2018)

En las últimas décadas se han desarrollado múltiples instrumentos, que miden diferentes dimensiones para evaluar el nivel de calidad de vida de las personas. Tal es el caso de la Escala GENCAT de Calidad de Vida, desarrollada por el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca, la cual permite la evaluación objetiva de la calidad de vida de las personas usuarias y destinatarias de servicios públicos de carácter social. Su construcción y validación se ha llevado a cabo a partir del modelo multidimensional, propuesto por Schalock y Verdugo (2002, 2003). Así, la escala proporciona puntuaciones válidas y fiables para las ocho dimensiones de la calidad de vida: bienestar emocional, bienestar físico, bienestar material, autodeterminación, desarrollo personal, inclusión social, relaciones interpersonales y ejercicio de derechos, así como un índice global de calidad de vida.

Para estimar cambios o mejoras en la calidad de vida, atribuibles al empleo, primero tenemos que establecer una línea base para medir el nivel de calidad de vida en el supuesto de no disponer de los efectos de la intervención mediante el PEL. En la terminología de la evaluación y medición de impacto, esto se conoce como el contrafactual y se mide a través de la aplicación de los mismos instrumentos de medición a un grupo de comparación (compuesto, en teoría, por personas con similares características que las personas empleadas gracias al PEL). De esta forma, un grupo de comparación permite discriminar entre los efectos causados por la intervención y los originados por otros factores como la evolución natural y otras variables; además muestra lo que hubiera pasado sin los efectos de la intervención.

Al no disponer de esta posibilidad, para el presente análisis, se ha recurrido a la literatura bibliográfica y a la asimilación de resultados obtenidos en estudios de evaluación del impacto indirecto de planes de creación de empleo entre colectivos en situación de desempleo de larga duración y en riesgo de exclusión. De este modo se realiza una aproximación a la idea de lo que podría suponer el impacto económico indirecto de la creación de empleo por un plan como el PEL, en sus diferentes líneas. Con esta estimación, y conociendo los efectos

positivos que el empleo tiene para las personas, en varias de las dimensiones de la calidad de vida, sería una línea de evaluación e investigación futura a contemplar.

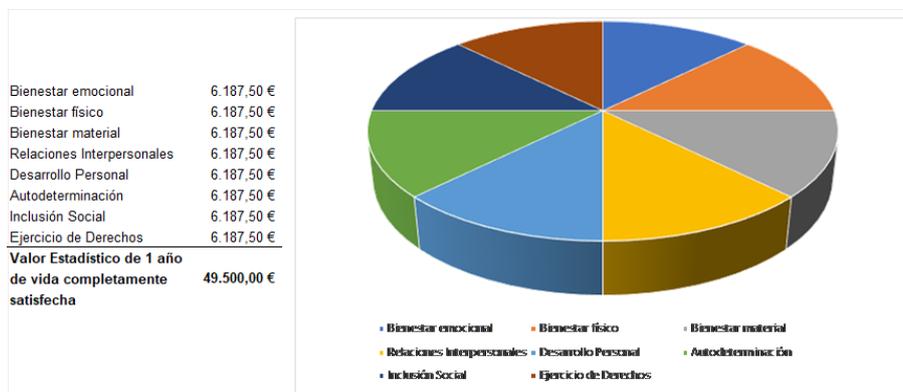


FIGURA 4.

Valor estadístico para un año de cada dimensión de la calidad de vida (totalmente satisfecha)

Elaboración propia, a partir de SROI Network, 2012.

Para la asignación de un valor monetario a las mejoras en calidad de vida, se recurre a una revisión de la literatura académica sobre la valoración económica, en términos económicos, y específicamente en el estudio “Variaciones entre países en los valores estadísticos de la vida”, un meta-análisis sobre estudios llevados a cabo a nivel internacional para poner un valor monetario a la calidad de vida (Grupo CIVIS, 2012). En la base de datos incluidos en el estudio citado, se ha calculado la media del valor monetario de una vida estadística de una muestra de países europeos en 4.063.000 euros. Teniendo en cuenta que la actual esperanza de vida en España es de 82,1 años, el valor monetario por año de una vida estadística es de 49.500 euros, un valor que se asocia a una vida completamente satisfecha. Luego se ha dividido este valor entre las ocho dimensiones de calidad de vida que se tiene en cuenta en esta evaluación. De esta manera, se proporcionaría una escala del 1 al 7, en la que 1 significa estar completamente insatisfecho y 7 completamente satisfecho, a cada persona contratada, para evaluar las ocho dimensiones de la calidad de vida, antes, durante y después de su experiencia laboral ligada al PEL. Con esto se intenta conocer cómo la experiencia laboral ha afectado estas dimensiones y en qué porcentaje se ha mejorado o empeorado la calidad de vida. De otros estudios similares, en los cuales se ha evaluado el impacto indirecto que sobre la calidad de vida tiene el acceso a un empleo, partiendo de la situación de desempleo o de exclusión social, se obtiene cómo se ha incrementado cada dimensión:

TABLA 4

Impacto indirecto estimado sobre la calidad de vida de una persona que tiene acceso a un empleo, a partir de situaciones de desempleo o riesgo de exclusión social

	Incremento, en %, de cada dimensión	Estimación monetaria de la mejora
Bienestar emocional	11%	680,63 €
Relaciones interpersonales	11%	680,63 €
Bienestar material	6%	371,25 €
Desarrollo personal	16%	990,00 €
Bienestar físico	6%	371,25 €
Autodeterminación	16%	990,00 €
Inclusión social	10%	618,75 €
Derechos	8%	495,00 €
Por persona:		5.197,50 €

Elaboración propia, a partir de SROI Network, 2012.

Teniendo en cuenta que el PEL ha supuesto el acceso al mercado laboral de un total de 1855 personas en sus convocatorias 2016, 2017 y 2018 y que el impacto indirecto en la calidad de vida se produce por el hecho del acceso al mercado laboral, con base en los supuestos descritos, se estima que el impacto indirecto para las personas contratadas (1855) con la implementación del PEL se sitúa en 9.641.364,06 €.

TABLA 5.
Impacto total del Plan de Empleo Local de la Diputación de La Coruña 2016-2018

Nuevos contratos con PEL Peme 2017:	224
Nuevos contratos con PEL Peme 2018:	184
Nuevos contratos con PEL Concellos (2016-2018):	1447
<hr/>	
Total nuevos contratos:	1855
Impacto Indirecto total:	9.641.364,06 €
	<i>(5.197,50 € x 1.855)</i>

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña.

CONCLUSIONES

Impacto directo

TABLA 6.
Resumen del impacto económico directo del PEL 2016-2018

		Presupuesto Inv / Gastos	Importe Ayudas	IMPACTO DIRECTO	DIFERENCIA
PEL	2017	2.252.838,95 €	1.126.388,89 €	1.296.158,11 €	169.769,22 €
	2018 Inversión	1.461.755,61 €	1.154.411,10 €	942.221,55 €	-212.189,55 €
EMPRENDE	2018 Actividades	679.867,31 €	531.193,64 €	445.537,37 €	- 85.656,27 €
	Total PEL Emprende 2017/18:				-128.076,60 €
		Presupuesto Gasto	Importe Ayudas	IMPACTO DIRECTO	DIFERENCIA
PEL	2017	3.013.648,49 €	2.260.236,37 €	1.332.575,38 €	
			Ajustes:	1.297.901,77 €	370.240,78 €
PYMES	2018 Creación y Ampliación	2.343.697,45 €	1.757.773,09 €	1.036.336,36 €	324.395,72 €
			Ajustes:	839.432,45 € 206.400,00 €	
PEL	2018 Mantenimiento	1.296.940,36 €	648.470,18 €	573.481,21 €	54.611,03 €
			Ajustes:	129.600,00 €	
Total PEL PYMES 2017/18:				749.247,53 €	
		Presupuesto Inv / Gastos	Importe Ayudas	IMPACTO DIRECTO	DIFERENCIA
PEL AYUNTA- MIENTOS	2016 a	8.585.790,00 €	8.585.790,00 €	3.796.465,44 €	2.156.275,44 €
	2018		Ajustes:	6.945.600,00 €	
Total PEL Aytos. 2016-2018:				2.156.275,44 €	

Elaboración propia.

Impacto indirecto

TABLA 7.
Impacto total del Plan de Empleo Local de la Diputación de La Coruña 2016-2018

Nuevos contratos con PEL Peme 2017:	224
Nuevos contratos con PEL Peme 2018:	184
Nuevos contratos con PEL Concellos (2016-2018):	1447
Total nuevos contratos:	1855
Impacto Indirecto total:	9.641.364,06 €
	<i>(5.197,50 € x 1.855)</i>

Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Diputación de La Coruña.

Impacto global

El impacto directo del PEL 2016-2018 en sus líneas Emprende, Pymes y Ayuntamientos ha sido de 18.841.709,64 €, mientras que el impacto indirecto se valora en 9.641.364,06 €, para un esfuerzo de la Diputación de La Coruña que ascendió a los 16.064.263,27 € en ayudas y que supuso la creación de 1855 empleos.

TABLA 8.
Impacto o resultado económico global neto del PEL de la Diputación de La Coruña

PEL "Emprende", PEL "Pyme" y PEL "Concellos". 2016-2018.	
Total AYUDAS CONCEDIDAS:	16.064.263,27 €
Impacto DIRECTO:	18.841.709,64 €
Impacto INDIRECTO:	9.641.364,06 €
RESULTADO GLOBAL NETO:	12.418.810,43 €

Elaboración propia.

De esta manera, el retorno a la sociedad que ha tenido el Plan de Empleo Local (PEL) de la Diputación de La Coruña, en sus líneas "Emprende", "Pymes" y "Ayuntamientos", durante los ejercicios 2016, 2017 y 2018, se cifra en:

Impacto directo por cada 1,00 € de ayuda pública = 1,17 €.

Impacto indirecto por cada 1,00 € de ayuda pública = 0,60 €.

Impacto global por cada 1,00 € de ayuda pública = 1,77 €.

Por tanto, el retorno a la sociedad de esta inversión es de 1,77 € por cada 1,00 € invertidos, lo que supone un impacto socioeconómico un 77 % superior al esfuerzo que ha hecho la Diputación de La Coruña en este tipo de planes de empleo, durante 2016, 2017 y 2018.

DISCUSIÓN

El presente estudio se realiza ex post, por lo que se ve obligado a recurrir a una metodología que aproxima la cuantificación del impacto socioeconómico de las políticas públicas de empleo en el caso estudiado. Sirve, por tanto, para lograr los objetivos planteados, si bien recomienda, para el futuro, un análisis que parta del diseño de un contrafactual que permita una evaluación más exacta, limitando el efecto "peso muerto" y el "efecto desplazamiento". Esto, siendo deseable, no siempre es posible, dado que las evaluaciones de políticas públicas en España son la excepción y, de existir, siempre son ex post (no hubo evaluación previa a la aplicación ni se creó el contrafactual adecuado).

REFERENCIAS

- Alhaddi, H. (2015). Triple bottom line and sustainability: A literature review. *Business and Management Studies*, 1(2).
- Felgueroso, F., García-Pérez, J., Jansen, M. y Troncoso-Ponce, D. (2018). The surge in short-duration contracts in Spain. *De Economist*, 166(8), pp. 503–534.

- Friederiszick, H., Röller, L. y Verouden, V. (2008). European state aid control: an economic framework. Buccirosi, P. (edit.), *Handbook of Antitrust Economics*, pp. 625–669. MIT Press, Cambridge.
- rupo CIVIS. (2012). Guía para el retorno social de la inversión (SROI). The Cabinet Office. www.socialvalueuk.org
- Khandker, S., Koowal, G. y Samad, H. (2010). Handbook on impact evaluation: *Quantitative methods and practices*. Open Knowledge Respository, The World Bank.
- Kluve, J. (2007). The effectiveness of european active labor market programs. *Labour Economics*, 6(17), pp. 904-918.
- Martin, J. (2014). Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence of their effectiveness. *IZA Policy Paper*, 84.
- OECD. (2013). Public expenditure on active labor market policies. *Employment and Labour Markets, Key Tables of OECD*, 9.
- Ramírez, M. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 3(25).
- Pérez del Prado, D. (2019). *El margen competencial de las entidades locales en el ámbito del empleo*. Instituto de Derecho Local.
- Ramírez, M. (2011). Gobernanza y legitimidad política. *Rev. Reflexión Política*, 13(25), 124-135.
- Ruesga, S., Lasierra, J., Pérez, L., Pérez, M. y Silva, J. (2014). *Economía del trabajo y política laboral*. (1ª ed.). Pirámide.
- Schalock, R. y Verdugo, M. (2002, 2003). *Quality of life for human service practitioners*. American Association on Mental Retardation.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Verdugo, A., Arias, B., Gómez, L. y Schalok, R. (2013). *Model qualitat de vida. Informe sobre els perfils de servei basats en el model de qualitat de vida per als serveis socials especialitzats de Catalunya*. Departament de Bienestar Social i Família. Generalitat de Catalunya.

NOTAS

[1] Artículo de investigación.

[2] Doctor en Economía y Empresa. Universidad A Coruña. Contacto: manuel.escourido@udc.es

[3] CaixaBank Research 2017, a partir de datos del INE, el BCE y el Ministerio de Hacienda.