

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES
XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título: Áreas funcionales y cooperación interregional: Políticas activas de empleo en mercados locales de trabajo interregionales

Autores y e-mail de todos ellos:

José Antonio Camacho Ballesta^{1,3} jcamacho@ugr.es

Jesús Molina Belmonte^{2,3} jesusmb@ugr.es

Mercedes Rodríguez Molina^{1,3} m_rodrig@ugr.es

Manuel Hernández Peinado^{1,3} mhpeinad@ugr.es

Yulia Melikhova³ yulia@ugr.es

Departamento:

¹Economía Internacional y de España

²Economía Aplicada

³GI SEJ062

Universidad:

Universidad de Granada

Área Temática: 09. Mercado de trabajo y territorio.

Palabras Clave: *Mercados locales de trabajo, políticas activas de empleo, commuting, clústeres.*

Clasificación JEL: R12, J61

Resumen:

Introducción

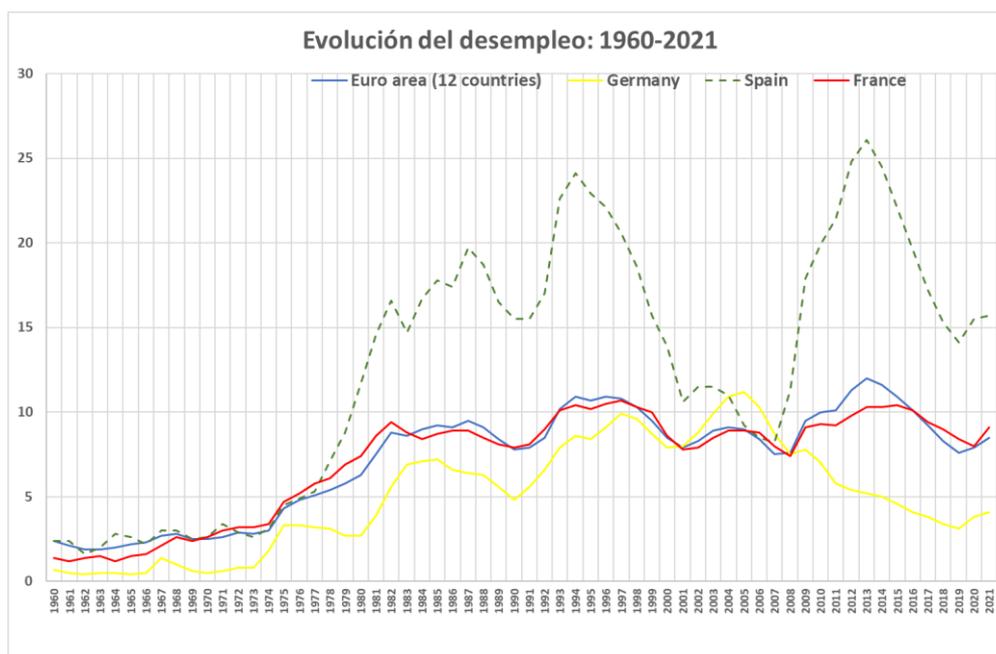
El análisis de los resultados de las políticas activas de empleo siempre tiene una base territorial administrativa, sin embargo, en los últimos años venimos presenciando una realidad laboral más allá de las fronteras administrativas. Dentro de este contexto, las áreas funcionales están siendo utilizadas en diversos estudios y proyectos como geografía complementaria a las divisiones administrativas consolidándose como una alternativa para el estudio de los mercados locales de empleo. En este trabajo, se han delimitado los mercados locales de empleo de España en base a la movilidad laboral, determinada por el movimiento real de los trabajadores desde su lugar de residencia al lugar de trabajo proporcionado por la ubicación de sus teléfonos móviles. Para ello se ha utilizado el algoritmo impulsado por Eurostat en base al creado por el instituto de estadística italiano (ISTAT) pero realizando una modificación espacial para evitar la creación de mercados demasiado amplios espacialmente, ya que no sería plausible un

desplazamiento real cotidiano dentro de sus fronteras. Una vez delimitados, hemos observado un conjunto importante de mercados interregionales o “cross-border”. Ante este hecho, planteamos la hipótesis de si la diferencia de políticas activas de empleo existente entre distintas comunidades autónomas, así como el importe ejecutado en dichas políticas estaban afectando a dichos mercados. Para ello se ha realizado un análisis de componentes principales de variables socioeconómicas de los mercados locales de empleo a nivel nacional y con ello, caracterizado la realidad socioeconómica y laboral de los mercados. Posteriormente se ha realizado un análisis entre los mercados cross-border, los mercados internos de cada región y las políticas de empleo ejecutadas en las regiones de contacto. El resultado es que en los mercados cross-border de regiones con menor gasto en PAE presentan un mayor dinamismo que sus vecinos internos de dicha región, constatando con ello, como la cooperación interregional debería ser una práctica habitual para la mejora de las condiciones laborales de sus habitantes.

Las políticas activa de empleo y los mercados locales de trabajo.

Indudablemente desde el enfoque de la economía clásica, a lo largo del S. XVIII y hasta entrado el S.XX, la intervención en el mercado de trabajo solo se percibía como una barrera a su funcionamiento, aunque resulte difícil equipararlo con cualquier otro mercado de bienes o servicios. Lo cual no significa que desde la teoría clásica no se haya intentado explicar el problema del desempleo, pero en general para los clásicos el desempleo se consideraba algo natural. En Inglaterra, en 1936, aparece de la Teoría General de Keynes, que contenía un análisis de las causas que llevó a la crisis de 1929 y un tratado de medidas para salir de ella. El eje principal de la obra lo constituía el intento de demostrar que el paro era un problema macroeconómico y como tal debería ser considerado. Con posterioridad a la II guerra mundial, se comienzan a instrumentar políticas económicas de corte keynesiano, no obstante, con la crisis de los 70 retorna el paro masivo y con ello el deterioro de los mercados de trabajo desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta. Este hecho reaparecería con la crisis financiera y sus consecuencias desde 2007 a 2013, en la actualidad la pandemia sanitaria del COVID volvió a golpear a los mercados de trabajo de todo el mundo. En el gráfico 1, podemos observar el proceso que han sufrido los mercados de empleo en los últimos 60 años.

Ilustración 1. Evolución del desempleo en Europa durante el periodo 1960 a 2021



Fuente: (OECD, 2021a). *Elaboración propia*

Así, en el mercado de trabajo se pueden distinguir dos ámbitos de actuación:

- *Regulación del mercado.* Nos interesa sobre todo el ámbito regulado en periodos de crisis, porque no tiene intervención presupuestaria, pero puede modificar las condiciones en que operan los agentes en el mercado de trabajo.
- *Políticas de mercado de trabajo* (intervención presupuestaria, gasto general tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales y la UE). Podemos diferenciar en políticas activas y pasivas, el grave problema de estas políticas es que tienen un marco de actuación muy amplio, lo que supone que al final sus medidas son muy heterogéneas.

Las políticas activas son medidas destinadas a incidir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo, es decir, aumentar la demanda de trabajo de manera genérica a colectivos concretos mediante la concesión de incentivos económicos o mediante la creación directa de empleo por parte del sector público o privado. Este objetivo prioritario intenta atender las estrategias europeas en torno al mercado de trabajo desde el Tratado de Lisboa del año 2000 donde se propuso como objetivo una tasa de actividad del 70%, las sucesivas Estrategias Europeas para el Empleo o la propia Estrategia 2020 que tiene como primer objetivo “El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada”¹. Este objetivo se enfrenta a dos retos importantes: la elevada tasa de desempleo juvenil que está retrasando la incorporación al mercado de trabajo y la baja tasa de actividad femenina (Dolado et al., 2013; OECD, 2016, 2020, 2021b; OIT, 2021). Pero todo el conjunto de acciones heterogéneas para alcanzar estos resultados, desde el punto de vista operativo, se pueden agrupar, atendiendo a las fuentes de información estadísticas usadas en este trabajo, EUROSTAT y OCDE, en 9 grandes grupos, reflejados en la tabla 1.

¹ Comisión Europea (2010) "EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" COM(2010) 2020 final

Tabla 1. Tipos de políticas de empleo aplicables por funcionalidad

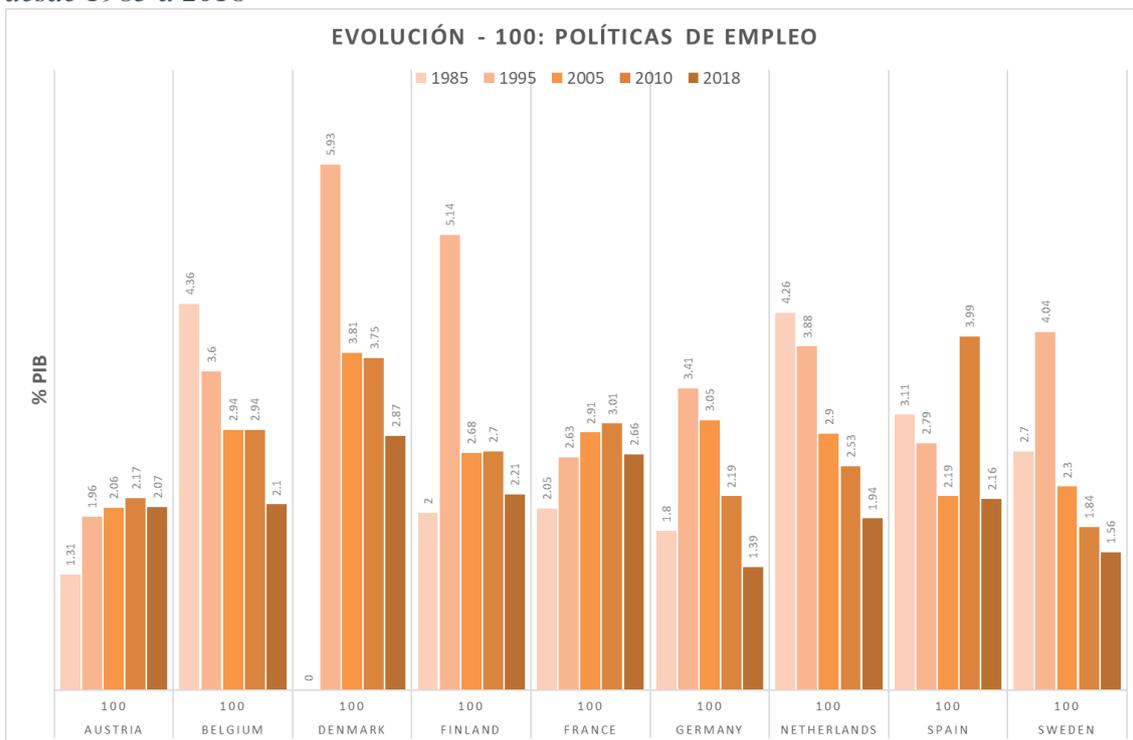
<i>Políticas Activas de Empleo (10-70)</i>	<i>10: Servicios Públicos de Empleo y Administración</i>
	<i>20: Formación</i>
	<i>30: Rotación en el empleo y trabajo compartido</i>
	<i>40: Fomento del empleo</i>
	<i>50: Empleo con apoyo a discapacitados y rehabilitación</i>
	<i>60: Creación de empleo directo</i>
	<i>70: Incentivos de puesta en marcha</i>
<i>Políticas Pasivas de Empleo (80-90)</i>	<i>80: Mantenimiento de los ingresos fuera del trabajo y otros apoyos</i>
	<i>90: Jubilación anticipada</i>

Fuente: (OECD, 2021a). Elaboración propia

El distinto peso que tienen las políticas activas y pasivas se suele explicar a través de la orientación general y el grado de desarrollo del Estado de Bienestar y las distintas tradiciones y características institucionales de cada país que difieren significativamente de unos países a otros. En los últimos 25 años las políticas de empleo han sido una importante herramienta de política económica, superando el 3% de su PIB anual, de media cada año en el caso de Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Suecia y Dinamarca, que se aproxima al 5% (4,71%). España se sitúa justo a continuación de ese grupo de países con un esfuerzo medio anual en estos cinco lustros del 2,86% de su PIB .

Es precisamente este hecho el que nos lleva al planteamiento de una cuestión relevante como es la distribución del gasto entre políticas activas y pasivas (Ilustración 3) donde para el año 2018 podemos observar la importante asimetría que registra la economía española. Las políticas activas de empleo en España tienen una reducida importancia económica, no obstante, son un factor que entendemos estratégico para el mercado de trabajo, a pesar de su complementariedad, es decir, son necesarias para maximizar los efectos de otras políticas pero no son suficientes para eliminar problemas graves del mercado de trabajo (AIREF, 2020; Alaujas-Ruiz, 2003; Suarez & Cueto, 2015).

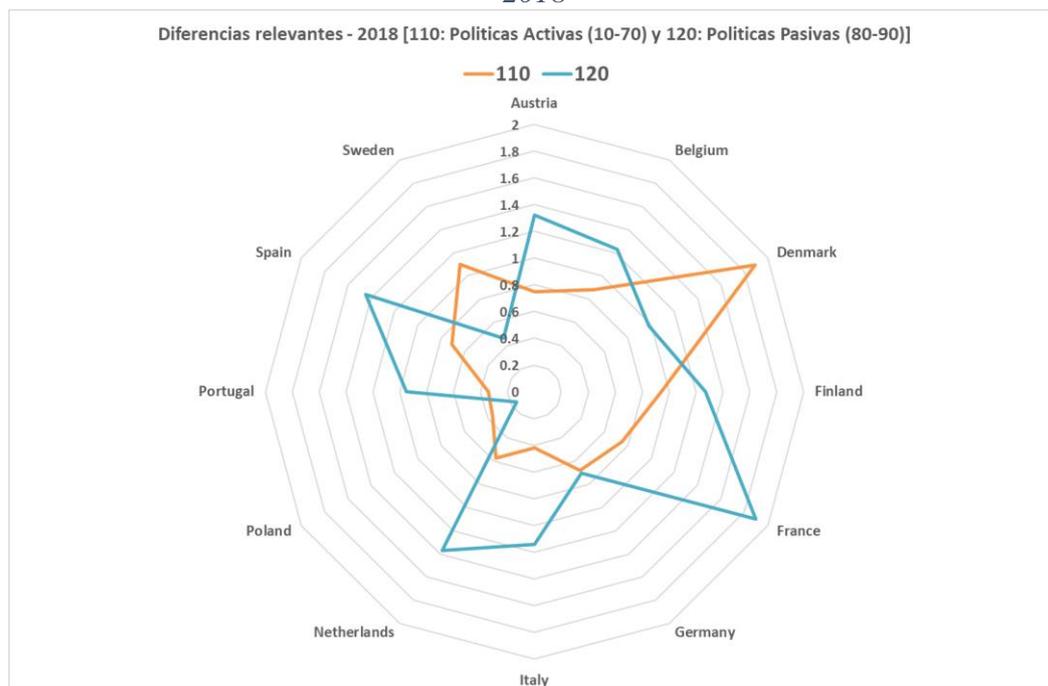
Ilustración 2. Evolución del importe de las políticas de empleo en países de la UE desde 1985 a 2018



Fuente: OCDE, Employment database. Elaboración propia

A partir de este hecho, nos planteamos si las diferencias existentes entre políticas activas de empleo entre las distintas comunidades autónomas, determina el nivel de empleo en sus territorios, para ello se ha realizado un análisis de componentes principales en el que se establecen 3 grandes factores, uno relacionado con el importe y ejecución de las políticas de empleo. Otra componente sociolaboral, donde se establecen las características de los mercados y por último una componente demográfica que determina las diferencia en los indicadores laborales.

Ilustración 3. Diferencias entre las políticas activas y pasivas en países de la UE en 2018



Fuente: OCDE, Employment database. Elaboración propia

Pero como observamos todos los análisis llevados a cabo por los organismos oficiales y otros trabajos se centran en términos regionales o incluso a escala de país, sin embargo, medir la efectividad de las políticas activas y sus efectos nos lleva a un análisis a una escala distinta de la administrativa, nos obliga a centrarnos en una escala funcional, y para ello usaremos los mercados locales de trabajo. Para esta delimitación partimos del trabajo seminal de Smart (1974) que revisa el concepto de áreas del mercado laboral (LMAs) como una guía para la redefinición de las áreas de viaje al trabajo (TTWAs) utilizadas por el Departamento de Empleo en el Reino Unido. Desde su introducción en la década de 1960, los TTWA se convirtieron en la definición oficial de los LMA en el Reino Unido. En 1982 se desarrolló un primer algoritmo TTWA (M. G. Coombes & Openshaw, 1982). Desde entonces, este algoritmo ha sido revisado y aplicado no solo en el Reino Unido sino también en otros países europeos y no europeos (J. Casado-Díaz & Bernabeu, 2010; J. M. Casado-Díaz & Coombes, 2011; José Manuel Casado-Díaz et al., 2017; M. Coombes & Bond, 2008; M. G. Coombes et al., 1986; Franconi et al., 2017)

Hasta la fecha, la mayoría de los enfoques dirigidos a identificar las AF se han centrado en las ciudades y sus áreas de influencia económica (conocidas como áreas metropolitanas o áreas urbanas funcionales (FUA)). Por ejemplo, la Unión Europea y la OCDE han desarrollado recientemente una metodología para identificar los FUA en todos los países sobre la base de dos criterios principales: el tamaño de la población y la movilidad diaria (Dijkstra et al., 2019). En cuanto a la identificación de la movilidad diaria o los patrones de desplazamiento, la mayoría de los estudios emplean datos censales basados en residentes. Sin embargo, hoy en día se puede utilizar una amplia gama de datos complementarios, como los datos de posicionamiento móvil. En comparación con los datos del censo, los datos de posicionamiento móvil proporcionan información a un mayor nivel de granularidad y la brecha de tiempo es casi inexistente (Halás et al., 2021; Novak et al., 2013; Wang et al., 2018) Para ser efectivas, las políticas de desarrollo territorial deben basarse en la información recopilada a una

escala espacial adecuada. Este comentario compara geografías funcionales y administrativas. Vamos más allá de los FUAs y mapeamos los FAs en todo el territorio nacional de España. Además, los FA se delimitan utilizando patrones de desplazamiento basados en datos de posicionamiento móvil. Este mecanismo de delimitación llevado a cabo por Rodríguez (Rodríguez et al., 2022) será el usado en la presente investigación.

Datos y métodos

Para el análisis de las políticas activas de empleo por comunidades autónomas se han utilizados los datos de evaluación y distribución del gasto de Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) de 2020, 2021 y 2022 siendo interesante estos dos últimos años que incorporan además la distribución de los fondos Next Generation en los sejes del plan destinados a políticas de empleo. Como se observa en la tabla 2, el importe para este año casi alcanza la cifra de los 2.800 millones de euros.

Tabla 2., Distribución por CCAA de los fondos para políticas activas de empleo en 2022

CCAA TOTAL (en euros)	PGE 2022	MRR	TOTAL
Pais Vasco	0	23.682.095	23.682.095
Illes	57.257.680	9.265.798	66.523.478
Andalucía	395.688.054	72.108.891	467.796.945
Canarias	146.208.602	22.245.004	168.453.606
Murcia	68.061.544	10.688.339	78.749.883
Madrid	316.698.434	34.857.505	351.555.939
Comunidad Valenciana	236.748.225	35.995.201	272.743.426
Castilla-La Mancha	112.696.250	18.665.639	131.361.889
La Rioja	13.486.381	3.215.467	16.701.848
Navarra	29.936.460	6.565.991	36.502.451
Cataluña	391.287.949	57.133.744	448.421.693
Aragón	79.671.724	11.409.703	91.081.427
Extremadura	112.962.192	16.503.334	129.465.526
Castilla y León	152.889.112	20.594.322	173.483.434
Cantabria	36.635.550	5.907.635	42.543.185
Galicia	189.812.463	24.816.692	214.629.155
Asturias	75.112.960	9.768.090	84.881.050
TOTAL	2.415.153.580	383.423.450	2.798.577.030

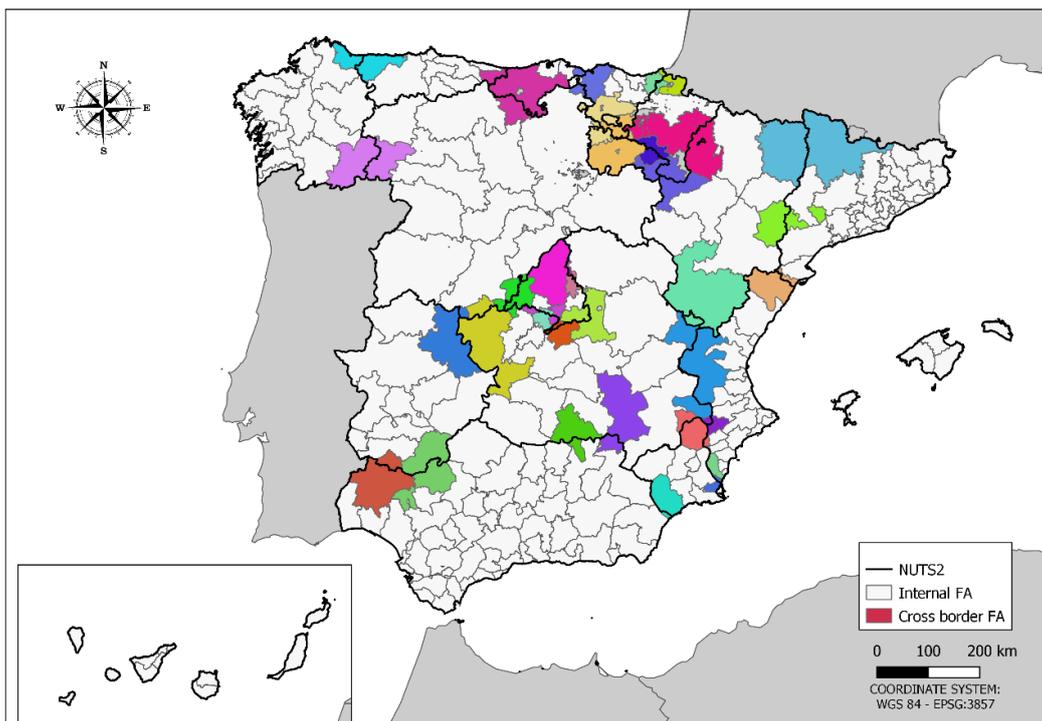
Sin embargo, si analizamos el gasto potencia por parado, observamos una gran desigualdad entre territorios, como se observa en la ilustración 4, podemos observar las grandes diferencias existentes entre regiones como Andalucía, frente a otras como Asturias o Galicia, este hecho determina, en parte, las potencialidades de éxitos de las PAE y con ello de los desempleados de esos territorios.

Pero, como hemos apuntado, decidimos analizar si estas diferencias tienen efecto en los mercados locales de empleo y para ello, en primer lugar delimitamos el conjunto nacional en mercados locales de trabajo. Para ello se usaron los datos experimentales proporcionados por el INE sobre movilidad, proporcionándonos una matriz de origen-destino de cada ciudadano en distintos días, en nuestro caso seleccionamos como fecha 3 días de noviembre y 3 de diciembre no festivos y no fines de semana, con el fin de evitar un efecto temporal. Una vez seleccionados los datos y bajo los criterios marcados por Rodríguez y otros en su trabajo sobre delimitación de áreas funcionales en base a datos de ubicación de telefonía móvil, delimitamos al conjunto nacional en 263 mercados locales de trabajo (MLT) según podemos ver en el mapa 1.

Ilustración 4: Presupuesto potencial en PAE por parado en cada CCAA en 2022



Mapa 1. Delimitación de MLT en España en base a los datos de ubicación de telefonía móvil 2021



Como observamos, en nuestra delimitación obtenemos un conjunto importante de MLT interregionales y este hecho singular nos llevó a plantear la hipótesis de si los MLT interregionales tienen mejores indicadores de empleo que otros MLT cercanos pero no interregionales. Para poder dar respuesta a esta cuestión se procedió a caracterizar cada uno de los MLT delimitados, y para ello se partió de un conjunto de indicadores comunes como:

- Tasa de ocupación estimada (afiliados/(afiliados +parados))
- Tasa de paro estimada (parados/(afiliados +parados))
- Edad media
- Índice de dependencia económica
- N.º de empresas por cada 1000 habitantes
- Densidad de población
- Renta neta media declarada (IRPF)
- Ratio de trabajo autónomo
- Ratio de trabajo agrario
- Presupuesto de ingresos público por habitante
- Gasto público local medio por habitante.
- Porcentaje de suelo industrial

Resultados y conclusiones

Una vez caracterizados estos indicadores, se procedió a realizar un análisis de componentes principales (ACP) determinando los factores relevantes de cada MLT y estableciendo 3 grandes factores, un factor económico, un factor sociodemográfico y un factor de dinamismo empresarial.

A partir de aquí se procedió a establecer un análisis clúster, que ha determinado los distintos grupos de MLT de mayor a menor dinamismo y situación laboral.

Si relacionamos el gasto en políticas activas de empleo y los resultados obtenidos, obtenemos una relación directa entre mercados con mejor situación laboral y mayor gasto por parado en PAE. Sin embargo, nos encontramos con un hecho relevante, aquellos mercados locales de empleo interregionales presentan mejores datos de empleo y dinamismo que los mercados internos de sus respectivas regiones. Este hecho nos lleva a plantearnos, si tal vez la existencia de flujos laborales interregionales potencia el efecto de las PAE, así como del flujo laboral y por ello la necesidad de una cooperación interregional entre administraciones para la mejora de las PAE y un mayor nivel de coordinación.

Bibliografía

AIREF. (2020). Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo.

<https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

Alaujas-Ruiz, J.-A. (2003). Políticas activas de mercado de trabajo en España.... - Google Académico. Consejo Económico y Social.

Casado-Díaz, J., & Bernabeu, L. M. (2010). *Los mercados locales de trabajo españoles: Una aplicación del nuevo procedimiento británico.*

http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/27927/1/2010_Mercados_trabajo.pdf

Casado-Díaz, J. M., & Coombes, M. (2011). The delineation of 21 st century local labour market areas: a critical review and a research agenda. In *bage.age-geografia.es*. <http://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/download/1390/1313>

- Casado-Díaz, José Manuel, Martínez-Bernabéu, L., & Rowe, F. (2017). An evolutionary approach to the delimitation of labour market areas: an empirical application for Chile. *Spatial Economic Analysis*, 12(4), 379–403. https://doi.org/10.1080/17421772.2017.1273541/SUPPL_FILE/RSEA_A_1273541_SM5393.HTML
- Coombes, M., & Bond, S. (2008). Travel-to-Work Areas: the 2007 review. In *ncl.ac.uk. London*. https://www.ncl.ac.uk/media/wwwnclacuk/curds/files/TTWA_report.pdf
- Coombes, M. G., Green, A. E., & Openshaw, S. (1986). Efficient algorithm to generate official statistical reporting areas: The case of the 1984 Travel-To-Work Areas revision in Britain. *Journal of the Operational Research Society*, 37(10), 943–953. <https://doi.org/10.1057/jors.1986.163>
- Coombes, M. G., & Openshaw, S. (1982). The use and definition of travel-to-work areas in Great Britain: Some comments. *Regional Studies*, 16(2), 141–149. <https://doi.org/10.1080/09595238200185161>
- Dolado, J. J., Jansen, M., Felgueroso, F., Fuentes, A., & Wölf, A. (2013). Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants A Micro-Level Perspective.
- Franconi, L., Ichim, D., & Cruciani, S. (2017). *Guidelines for Labour Market Area delineation process : from definition to dissemination. August*, 1–22.
- Halás, M., Blažek, V., Klapka, P., & Kraft, S. (2021). Population movements based on mobile phone location data: the Czech Republic. *Journal of Maps*. https://doi.org/10.1080/17445647.2021.1937730/SUPPL_FILE/TJOM_A_1937730_SM3799.PDF
- Novak, J., Ahas, R., Aasa, A., & Silm, S. (2013). Application of mobile phone location data in mapping of commuting patterns and functional regionalization: A pilot study of Estonia. *Journal of Maps*, 9(1), 10–15. <https://doi.org/10.1080/17445647.2012.762331>
- OECD. (2016). Connecting People with Jobs: The Labour Market, Activation Policies and Disadvantaged Workers in Slovenia.
- OECD. (2021a). *Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia*. <https://doi.org/10.1787/31F72C5B-EN>
- OECD. (2021b). *OECD Skills Outlook 2021*. <https://doi.org/10.1787/0AE365B4-EN>
- OIT. (2021). World Employment and Social Outlook – Trends 2021.
- Palazuelos, E. (2000). Contenido y método de la economía . Ediciones Akal.
- Rodríguez, M., Molina, J., & Camacho, J. A. (2022). Mapping functional areas in Spain using mobile positioning data. *European Urban and Regional Studies*, 09697764211066258. <https://doi.org/10.1177/09697764211066258>
- Smart, M. . (1974). Labour market areas: Uses and definition. *Progress in Planning*, 2(C), 239–353. [https://doi.org/10.1016/0305-9006\(74\)90008-7](https://doi.org/10.1016/0305-9006(74)90008-7)
- Suarez, P., & Cueto, B. (2015). El proceso de creación y desarrollo de los Servicios de Colocación en España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010). SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2694988>
- Wang, Z., He, S. Y., & Leung, Y. (2018). Applying mobile phone data to travel behaviour research: A literature review. *Travel Behaviour and Society*, 11, 141–155. <https://doi.org/10.1016/J.TBS.2017.02.005>

Palabras Clave: *Mercados locales de trabajo, políticas activas de empleo, commuting, clústeres.*

Clasificación JEL: R12, J61