

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

José M. ARRANZ

Carlos GARCÍA-SERRANO

Universidad de Alcalá

UN aspecto relevante de las políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo es saber si son efectivas o no. Por un lado, las políticas pasivas del mercado de trabajo (que básicamente comprenden el sistema de prestaciones por desempleo, tanto el nivel contributivo como el asistencial) tratan de compensar la pérdida de ingresos sufrida por las personas trabajadoras como consecuencia de la pérdida del empleo, que puede afectar negativamente a la búsqueda y la disponibilidad de las personas perceptoras. Por otro lado, las políticas activas del mercado de trabajo (la orientación y la intermediación laboral, los programas de formación y los incentivos a la contratación y el emprendimiento, principalmente) están diseñadas para compensar estos posibles efectos adversos a la vez que tratar de conseguir lo más rápidamente posible la vuelta al empleo de las personas paradas y reducir los problemas de acceso y permanencia en el empleo a los que se enfrentan ciertos grupos desfavorecidos. Para saber si estas políticas son efectivas (si realmente producen algún efecto y ayudan a las personas trabajadoras que participan en ellas) es necesario evaluarlas.

El objetivo de este artículo no es revisar las técnicas cuantitativas de evaluación de impacto, sino más bien pasar revista a cómo se han aplicado en el pasado para llevar a cabo una correcta evaluación del impacto de algunas políticas públicas vinculadas al mercado de trabajo. En concreto, el propósito del artículo es doble. Por un lado, mostrar cómo se han utilizado los métodos de evaluación de impacto en los análisis del mercado de trabajo con algunos trabajos que emplean alguno de los métodos para estimar el impacto de determinados programas en los resultados del mercado de trabajo español. Por otro lado, presentar una aplicación que analiza el impacto de un cambio legislativo en el SPD y sus efectos sobre las salidas desde el desempleo de los trabajadores mayores. Este cambio legislativo se produjo en España en julio de 2012, cuando se elevó de 52 a 55 la edad para tener derecho a una prestación asistencial (o subsidio por desempleo) ilimitada. Para ello se utilizan los microdatos de los perceptores de prestaciones por desempleo puestos a disposición por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

En cuanto a la revisión de la literatura que se ha realizado, esta muestra que la evaluación de las políticas del mercado de trabajo todavía no está muy extendida en el caso de España. El número de trabajos que llevan a cabo evaluaciones de impacto es bastante limitado, de modo que para algunos programas de las políticas activas o pasivas solo hay unos pocos trabajos que utilicen las técnicas de evaluación. Una de las razones puede ser la dificultad de disponer de datos adecuados (sobre todo, longitudinales), que además sean representativas, para poder llevar a cabo los análisis pertinentes. Otra es que en muchas ocasiones la simultaneidad de cambios en la normativa laboral hace casi imposible delimitar tanto los grupos de tratamiento como los grupos de control adecuados.

Por lo que respecta a la reforma que se analiza en el artículo, el aumento de 52 a 55 años de la edad mínima para solicitar el 'subsidio para mayores de 52/55 años' en 2012 redujo el período de derecho ilimitado para el grupo de personas de 52 a 54 años en el momento de la pérdida del empleo, proporcionando un entorno ideal para una evaluación cuasi-experimental de la influencia de la reducción de la duración potencial de las PA en las salidas del desempleo hacia el empleo. Nuestro trabajo empírico sigue la línea de la literatura que evalúa el impacto de la extensión / reducción de la duración potencial de las prestaciones por desempleo y sus efectos sobre las transiciones desde una PA hacia el empleo utilizando un enfoque de diferencias en diferencias (o dobles diferencias). Los resultados obtenidos sugieren que los cambios de este importante parámetro del periodo de derecho de las prestaciones provocan efectos sustanciales en el

comportamiento de los trabajadores mayores. En particular, la probabilidad de salir del desempleo hacia un empleo para las personas de 52 a 54 años que dejaron de tener acceso a los subsidios ilimitados después de que se produjo el cambio de política fue 2,5 veces mayor que antes del cambio, una vez que se controla la situación económica experimentada durante el período posterior a la reforma y las diferencias de las tasas de salida medias entre los grupos de edad de 52 a 54 y de 49 a 51 años. Este hallazgo se mantiene cuando utilizamos un grupo de control alternativo (personas de 55-57 años). Estos resultados son similares a los hallazgos de la literatura empírica que apuntan a la reducción del empleo y el aumento del desempleo y la inactividad de los trabajadores mayores afectados por programas de extensión de las prestaciones por desempleo.