

Prólogo

Uno de los problemas más arraigados en la estructura social de buena parte de los países ricos es la alta incidencia de las situaciones de insuficiencia de los ingresos en un segmento importante de los trabajadores. Los bajos salarios, la inestabilidad de los empleos y las crecientes dificultades del sistema de impuestos y prestaciones para dar respuesta a las crecientes necesidades sociales, han empujado a una proporción creciente de los ocupados a percibir remuneraciones insuficientes para escapar de la pobreza. Frente a la imagen tradicional que identificaba la ocupación como medio principal para evitar ese riesgo, sobre la que se construyeron, en buena medida, los Estados de bienestar contemporáneos, el empleo ha dejado de suponer en las sociedades contemporáneas una barrera de contención segura frente a los problemas de vulnerabilidad económica.

Al mismo tiempo, existe también un problema de incentivos insuficientes para la incorporación al mercado de trabajo en algunos grupos de trabajadores. Las bajas expectativas de encontrar buenas ocupaciones y la rigidez con la que suele aplicarse el principio de incompatibilidad entre la percepción de rentas salariales y el cobro de prestaciones asistenciales han hecho que un número no desdeñable de población potencialmente activa permanezca fuera del mercado de trabajo. Aun siendo varios los colectivos afectados, tal problema afecta especialmente a las mujeres. A pesar del notable aumento de la actividad femenina en la última década, en la mayoría de los países europeos las tasas siguen siendo unos diez puntos porcentuales inferiores a las de los hombres.

No es extraño, por tanto, que una de las estrategias más debatidas en la lucha contra la desigualdad y la pobreza en los países de la OCDE haya sido el desarrollo de nuevos diseños de la protección social que tratan de conciliar el aumento de los ingresos de los trabajadores con salarios más bajos con una mayor participación laboral. Entre ellos, una de las ideas más controvertidas es la de complementar los salarios que quedan por debajo de lo que podría considerarse un ingreso suficiente. En términos generales, los *in-work benefits* (IWB) son prestaciones sociales que se conceden a individuos que trabajan y que reciben ingresos salariales que pueden considerarse bajos o insuficientes.

El objetivo de estos instrumentos es intentar evitar la dependencia de los programas públicos, generar incentivos para la incorporación al mercado laboral, reducir el desempleo entre los trabajadores menos cualificados y rebajar la pobreza de los trabajadores con remuneraciones más bajas. Aunque de manera general son los individuos con salarios bajos el principal colectivo en el que se piensa al diseñar los IWB, las mujeres cobran especial importancia por ser su participación laboral más elástica, especialmente cuando tienen hijos dependientes.

Son muchas las preguntas que surgen relacionadas con la potencial eficacia de este tipo de instrumentos: ¿Contribuyen a mejorar las rentas de los trabajadores de bajos

salarios? ¿Favorecen una mayor participación laboral de las mujeres? ¿Cuál es su diseño óptimo? ¿Tienen efectos indirectos positivos? Además de estas preguntas, con connotaciones en general positivas, estos esquemas han suscitado otras más críticas. Se enfatiza la posible creación de desincentivos en el caso de los trabajadores cuya remuneración es solo ligeramente superior al umbral que da derecho al cobro del complemento y, sobre todo, que los IWB podrían ser aprovechados por los empleadores para rebajar los costes salariales. Podrían ser poco eficaces, además, si su diseño no está suficientemente focalizado hacia determinadas categorías de la población.

Aun siendo varios los trabajos empíricos que han tratado de evaluar las respuestas individuales ante cambios en el sistema de prestaciones e impuestos en el panorama internacional, no existe un cuerpo suficientemente robusto de resultados que permita extraer conclusiones inequívocas. En términos generales, solo los IWB que tienen un impacto importante sobre los incentivos al empleo terminan por traducirse en aumentos significativos de la renta de las personas beneficiarias.

Tales resultados, sin embargo, corresponden a experiencias muy concretas, fundamentalmente dentro del ámbito de los países anglosajones. ¿Son extrapolables a otros países? ¿Funcionaría un IWB en los países mediterráneos? O de forma más precisa, ¿sería una buena solución para España? ¿Mejoraría el doble problema de los ocupados pobres y de la menor tasa de actividad femenina? La única respuesta posible exige la definición de una propuesta sensata de un IWB para España y la realización de un ejercicio solvente de simulación de políticas que arroje luz sobre las posibilidades y límites que tendría la introducción de un instrumento con estas características.

Han sido muy pocos, sin embargo, los intentos de calibrar los posibles efectos de un IWB en España. La ausencia de experiencias previas y las dificultades que entraña la simulación de su impacto sobre la eficiencia y la equidad son retos que sitúan cualquier intento de respuesta en la frontera de un campo de análisis tan pujante como la evaluación de políticas públicas. Abordarlos supone muchas horas de trabajo, un gran conocimiento de las técnicas de programación, destreza en el manejo de microdatos, la aplicación de modelos teóricos complejos y, sobre todo, una gran capacidad para idear soluciones alternativas ante las grandes dificultades que entraña cualquier intento de incorporar a la evaluación elementos dinámicos.

Estas son, precisamente, las características del trabajo que nos presenta Milagros Paniagua, al que anteceden estas líneas. Combinando el máximo rigor en el enmarque teórico del trabajo y en la aplicación de las técnicas de evaluación más apropiadas, Mila nos ofrece la evaluación más completa que puede hacerse de la posible introducción de un IWB en España. Mediante un modelo de microsimulación que incorpora comportamiento y una cuidadosa propuesta de lo que podría ser una prestación de este tipo, se exploran las ventajas y los posibles problemas que tendría su puesta en marcha, tanto en términos de corrección de la desigualdad en la distribución de la renta como de incentivación de la participación laboral.

Son muchas las aportaciones que cualquier lector puede encontrar en este trabajo. Con la restricción que imponen los límites de espacio, me atrevería a señalar las que

creo que son más importantes. En primer lugar, el lector encontrará una completísima revisión de las experiencias internacionales más relevantes de este tipo de prestaciones. El trabajo ofrece un marco general de las distintas posibilidades de diseño de los IWB y de cuáles han sido sus principales efectos, no solo económicos, en una amplia variedad de países. Ese conocimiento de lo que ha funcionado mejor en otras latitudes servirá a la autora para hacer descansar su propuesta para España sobre unas bases suficientemente contrastadas.

En segundo lugar, se lanza al difícil reto de la microsimulación con comportamiento. Siendo notable el crecimiento del acervo de estudios que han tratado de simular cambios en los sistemas de impuestos y prestaciones en los países europeos, son muchos menos los que han incorporado al análisis los posibles cambios en los comportamientos individuales derivados de las reformas en los sistemas de protección y financiación. Mediante la estimación de un modelo discreto de oferta de trabajo y utilizando EUROMOD -microsimulador de referencia en el ámbito europeo- la autora da un importantísimo salto adelante en la estimación del impacto de estas políticas. Gracias a ello es posible analizar conjuntamente los efectos de la política estudiada sobre las horas trabajadas y la distribución de la renta. Creo que solo quienes se han adentrado en la difícil tarea de la estimación de este tipo de modelos serán capaces de valorar el esfuerzo y la complejidad que supone su programación.

En tercer lugar, otro de los muchos méritos del trabajo es haber sabido combinar el rigor analítico en la evaluación de una política determinada con la construcción de un instrumento tremendamente útil para la toma de decisiones. La política basada en la evidencia solo es posible si la intervención pública está informada por resultados empíricos robustos. Estos solo se pueden alcanzar a partir de la tríada ideal de buenas ideas, buenos datos y buenos instrumentos de análisis. La propuesta de un IWB que se hace en el libro podrá ser sometida a distinto tipo de críticas, pero me quedan pocas dudas de que no será una de ellas el no haberla arrojado con un método de análisis preciso y eficaz. Gracias al trabajo realizado se dispone de una herramienta excelente para un diseño más ajustado de otros posibles cambios en las prestaciones sociales y en las figuras tributarias.

Nos debemos felicitar, por tanto, por la decisión del Instituto de Estudios Fiscales de premiar y publicar una aportación tan relevante, tanto en el plano académico como en el de la toma de decisiones de políticas públicas. La calidad del trabajo no constituye ninguna sorpresa para los que, desde hace varios años, hemos seguido de cerca la trayectoria investigadora de Mila. Un camino caracterizado por una rápida madurez intelectual, enriquecido por su experiencia profesional, que abarca desde la producción directa de datos de hogares en su etapa en el Instituto Nacional de Estadística a la evaluación de todo tipo de políticas durante los ocho años pasados en el Instituto de Estudios Fiscales.

Resaltaría de Mila muchas cualidades, pero en un esfuerzo de síntesis destacaría su ambición intelectual, entendida en el mejor sentido de la palabra, y su tesón. Como director de su tesis doctoral, de la que este libro es un fruto maduro, pude disfrutar de su enorme capacidad para trabajar sin descanso hasta dar respuesta a todas las dificultades a las que se tuvo que enfrentar en un trabajo tan complejo como el llevado a cabo. Esta investigación se realizó, además, mientras tuvo que lidiar en sus tareas diarias con otro

tipo de problemas muy distintos. Su esfuerzo y generosidad la permitieron compaginar la actividad profesional con la adquisición de un bagaje académico envidiable.

Se trata, en definitiva, de una obra que me enorgullece prologar, profesional y afectivamente, que condensa el rigor en la investigación y el esfuerzo de varios años de trabajo, y que merece, sin duda, una lectura sosegada. Debería interesar no solo al público especializado en la investigación económica, sino también a todos aquellos que tienen la responsabilidad del diseño de acciones que pueden mejorar el bienestar de los ciudadanos y a cualquier lector interesado en un mejor conocimiento de la realidad social.

LUIS AYALA CAÑÓN