

Posibilidades y limitaciones de las encuestas de hogares para el diseño y evaluación de políticas de rentas.

**Ponencia preparada para el XII Encuentro de Economía Pública.
3-4 de febrero de 2005, Palma de Mallorca.**

Rafael Pinilla Pallejà¹

Correspondencia: Rafael Pinilla Pallejà. Área de Sanidad de la Delegación del Gobierno en Valencia. Sanidad Exterior. Muelle de la Aduana, s/n. Puerto de Valencia, 46024 Valencia, rpinilla@sanidad.valencia.map.es

Agradecimientos: Quisiera agradecer la receptividad y buena disposición de los responsables del Departamento de Justicia, Empleo y Bienestar Social del Gobierno Vasco para facilitar toda la información que les ha sido solicitada sobre las Encuestas sobre Pobreza y Desigualdad Social. La propuesta de reforma fiscal para introducir la renta básica que se utiliza como ejemplo práctico en este trabajo fue desarrollada en estrecha colaboración con Luis Sanzo González y contó con financiación de la Fundación alternativas.

Este trabajo incluye resultados obtenidos con el programa EspaSim, un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios en España © Levy, Mercader y Planas, 2002. Una descripción de EspaSim se puede encontrar en <http://selene.uab.es/espasim>. Los autores del software no aceptan ninguna responsabilidad derivada de los análisis presentados en este documento.

¹ Ministerio de Administraciones Públicas. Área de Sanidad en Valencia.

Posibilidades y limitaciones de las encuestas de hogares para el diseño y evaluación de políticas de rentas.

Códigos JEL: H23, H24, **I32**, I34

Palabras clave: pobreza, encuestas de hogares, política de rentas, política basada en la evidencia, renta básica, líneas de pobreza.

Resumen

La pobreza y es un fenómeno complejo en el que la escasez de renta es sólo una de las dimensiones relevantes. La mejora de la efectividad de las políticas de rentas requiere mejorar el diagnóstico del problema y la evaluación de los resultados.

Encuestas como la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del País Vasco o la nueva EU-SILC europea han contribuido a esta mejora al facilitar la medición integrada de varias dimensiones relevantes. Una posibilidad particularmente útil es la incorporación de la percepción subjetiva de la pobreza por parte de quienes la padecen.

Analizamos las posibilidades y limitaciones de este tipo de herramientas, a partir del supuesto de una reforma fiscal que entre sus objetivos principales asumiese la introducción de la garantía de una renta básica suficiente para satisfacer las necesidades básicas en España. La información suministrada por las encuestas de hogares es fundamental para fijar, de forma no arbitraria, las cuantías objetivo y actualizarlas en el tiempo. También para establecer escalas de equivalencia empíricamente contrastables. Además, facilitan el ajuste territorial de los niveles de renta básica suficientes para cubrir las mismas necesidades básicas en las diferentes comunidades autónomas.

Posibilidades y limitaciones de las encuestas de hogares para el diseño y evaluación de políticas de rentas.

Introducción

“There is nothing a government hates more than to be well-informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult.”

John Maynard Keynes²

El seguimiento y evaluación de las políticas públicas ofrece a los funcionarios, los responsables políticos y la sociedad civil el medio más adecuado para aprender de la experiencia, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados (Banco Mundial, 2004). En este trabajo analizaremos el papel de las encuestas de hogares para el diseño y evaluación de políticas de lucha contra la pobreza, y valoraremos las posibilidades y limitaciones de la información que pueden proporcionar en el caso concreto de la introducción de una reforma fiscal que garantizase una renta básica para satisfacer las necesidades básicas en España.

La aparición del movimiento de la “medicina basada en la evidencia” (Sackett, D. L. et al, 1997) supuso un revulsivo en la práctica de la medicina clínica al demostrar al demostrar las dificultades para incorporar las innovaciones científicas a la práctica médica y poner de manifiesto la necesidad de agilizar la incorporación de los nuevos descubrimientos a la práctica médica cotidiana. La eficacia probada de los métodos propuestos por la “medicina basada en la evidencia” para mejorar la calidad científica de la práctica médica ha conducido a intentos, más o menos afortunados, de trasplantar dichos métodos al campo de las políticas públicas. En estos momentos, el concepto de la “política social y económica basada en la evidencia” se ha extendido con tal rapidez en el discurso político de algunos países anglosajones (Reino Unido y Canadá en particular) que cabe preguntarse si la política basada en la evidencia tiene posibilidades

² Cita tomada de Davies, P. T., 2004.

reales de mejorar la calidad de las decisiones públicas o no es más que retórica (Davies, P. T., 2004; Marmot, M. G., 2004).

Es importante recordar que antes de la aparición de la “medicina basada en la evidencia”, los médicos ya se esforzaban por llevar a la práctica los mejores conocimientos científicos disponibles. Del mismo modo, antes de que se hablase de la “política basada en la evidencia”, ha habido responsables gubernamentales y funcionarios que se han esforzado en documentar sus decisiones y políticas en la mejor información disponible. Pero tanto en la medicina como, sobre todo en la política, se trata de procesos costosos y relativamente poco eficaces. Lo que los métodos de la “práctica basada en la evidencia” pretenden esencialmente es facilitar ese proceso:

- 1- Ayudando a sintetizar la información relevante y de calidad para la toma de decisiones para que llegue de forma efectiva a quienes toman decisiones cada día, y
- 2- Entrenando a quienes toman decisiones para que utilicen dicha información y expresen mejor sus necesidades informativas de modo que los investigadores puedan producir información más relevante.

En medicina, una de las prioridades fue filtrar los cientos de miles de artículos publicados de acuerdo con criterios metodológicos (en esencia comparando la metodología con el “patrón oro” del ensayo clínico). En política social o económica este tipo de filtro no sería muy operativo ya que no existe, ni seguramente puede existir, un patrón semejante de calidad de la investigación empírica. Aún así, ha sido posible poner en marcha procedimientos de revisión sistemática de la literatura sobre ensayos experimentales y cuasi-experimentales en política social como la Campbell Collaboration (Davies P. T. Y Boruch, R., 2001).³ De todas formas, por el momento, lo más importante en el caso de la política social y económica es contribuir al cambio desde una “política basada en opiniones”, que confía en evidencia sesgada, en puntos de vista individuales, prejuicios y supuestos ideológicos, a una política que busque activamente la mejor evidencia disponible, ya sea por las experiencias realizadas

³ Véase <http://campbellcollaboration.org>

previamente o por un compromiso con la evaluación de los efectos reales de las políticas que se ponen en marcha. En la práctica, hoy por hoy, sigue habiendo muchas decisiones que tomar y muy poca evidencia fiable en la que basarse. Pero si no existe evidencia fiable disponible, al menos deberíamos intentar que nuestra práctica generase evidencia útil para las decisiones que deberemos tomar en el futuro.

El objetivo de este trabajo es mostrar la utilidad potencial de las encuestas de hogares para la evaluación y seguimiento de las reformas políticas de contenido distributivo, como puede ser el caso de una reforma fiscal, y la conveniencia de adecuar las encuestas existentes a dicha función antes de llevar a cabo una reforma fiscal.

El cambio hacia el diseño de políticas basadas en la evidencia

Hace siglos que se sabe que las decisiones políticas no siempre consiguen los objetivos que pretenden y, en cambio, pueden generar notables efectos adversos no intencionados. Precisamente el campo de las políticas de lucha contra la pobreza es uno de los que más controversia ha generado. Con frecuencia se han criticado las “leyes de pobres”, las políticas de asistencia social y, más recientemente, las instituciones del Estado del bienestar, argumentando que se trata de políticas costosas que lejos de erradicar la pobreza pueden convertirse en un modo de perpetuarla. Lo que habría que hacer, según los críticos de las políticas sociales, es promover el crecimiento económico removiendo los obstáculos al libre mercado para que se cree más empleo, y de ese modo la pobreza se reducirá espontáneamente.

Que el crecimiento económico puede contribuir eficazmente a reducir la pobreza no es discutible, pero que en efecto lo haga depende esencialmente de lo que suceda con la *distribución* de la renta y el consumo. Por ejemplo, en la década de 1990 la pobreza en el mundo se redujo, pero bastante menos de lo que cabía esperar en función del rápido crecimiento registrado por China e India. La pobreza se redujo poco porque en estos dos países aumentó también la desigualdad, esto es, el crecimiento de la renta de los hogares en la parte baja de la distribución fue menor que el promedio (Deaton, A. 2003).

Este tipo de evidencia ha contribuido decisivamente a reorientar los objetivos del desarrollo económico desde el crecimiento del producto hacia la reducción de la pobreza. Así, el Banco Mundial proclama ahora que “nuestro sueño es un mundo libre de pobreza”. La primera de las “Metas de Desarrollo del Milenio”, que estableció la Asamblea General de Naciones Unidas de 2000, es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (Deaton, A., 2003). Si la reducción de la pobreza es uno de los objetivos a conseguir mediante una política, es preciso medir la pobreza directamente, recogiendo datos de los niveles de vida de los hogares. *No es suficiente con constatar que el producto de la economía crece.* Además, la pobreza no es sólo un problema de falta de renta. Amartya Sen ha insistido sobre la necesidad de valorar la pobreza en un sentido más amplio, como la ausencia de alguna capacidad básica necesaria para lograr un mínimo funcionamiento en la sociedad de pertenencia (Sen, A., 1999). Si nos limitamos a utilizar una medida de renta corremos el riesgo de pasar por alto importantes características de la pobreza. Esta insistencia ha terminado por dar sus frutos y por ello, cinco de las ocho Metas de Desarrollo del Milenio se refieren a promover la salud y la educación. Y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas calcula anualmente el Índice de Desarrollo Humano que combina una medida de renta, la esperanza de vida al nacer y una medida de nivel educativo.

Puesto que la pobreza es un fenómeno complejo, las políticas de garantía de rentas probablemente sean insuficientes, pero son en cualquier caso necesarias. La garantía de una renta básica de ciudadanía se ha propuesto como una política con cualidades teóricamente atractivas. Al mismo tiempo que reduciría sustancialmente la pobreza de rentas, podría favorecer la eficiencia económica porque es plenamente compatible con una mayor libertad y flexibilidad del mercado de trabajo. Pero por tratarse de un cambio de política que choca directamente con algunas creencias muy arraigadas, no es suficiente con esgrimir argumentos a favor de dicha propuesta. Es esencial suministrar evidencia palpable de los beneficios potenciales de una política de garantía de la renta básica. Debido a ello, tomaremos una propuesta de reforma fiscal para introducir la garantía de una renta básica como un ejemplo particularmente apropiado para ilustrar la utilidad de las encuestas de hogares como medio de suministrar información relevante en un proceso de política basada en la evidencia.

El proceso de elaboración una política basada en la evidencia

A efectos de ordenar el proceso en una secuencia lógica podemos dividir el proceso de elaboración de una política basada en la evidencia en tres fases (Davies, P. T., 2004): diseño de una propuesta de reforma, contraste empírico del proyecto, y evaluación de la reforma.

En una primera fase, que podemos denominar de *diseño de una propuesta*, utilizamos la información empírica previa y los conocimientos teóricos disponibles para *concretar una o más propuestas alternativas a la política existente* que se desea reformar. En la medida en que el diseño de la propuesta se va concretando se aprecian las carencias informativas y la necesidad de obtener información específica para completar un proyecto de reforma. De este modo, el diseño de la propuesta sirve para mejorar las herramientas de recogida de información y la nueva información obtenida permite completar un proyecto de reforma ajustado a la realidad.

Una vez que el proyecto de reforma parece suficientemente concreto entramos en la segunda fase que podemos denominar *de contraste empírico*. En esta fase se trata de someter a prueba la reforma en una muestra representativa de sujetos (potenciales beneficiarios) para comprobar en qué medida los cambios que se proponen logran los resultados deseados. Siempre que sea posible elegiremos un diseño de tipo experimental en el que los sujetos sean asignados de forma aleatoria al grupo experimental o control. Para valorar el efecto se mide el comportamiento de las variables relevantes en ambos grupos antes y después de aplicar la reforma simulada en el grupo experimental. En esta fase se requieren instrumentos de medida diseñados específicamente para valorar la diferencia de efectos en ambos grupos. Dependiendo de los resultados, la reforma puede ser aprobada por los responsables políticos, puede ser descartada o puede requerir ajustes.

Hay que tener en cuenta que los resultados de un “experimento social” no permiten valorar todos los efectos que produciría la reforma en la realidad. Al intervenir sólo sobre una muestra, no es posible obtener información completa de los *efectos de conjunto*. Por ejemplo, en un experimento de garantía de rentas, cabe esperar que los

sujetos del experimento modifiquen su oferta de trabajo, pero como se trata de una muestra reducida, este cambio de comportamiento no producirá ningún efecto en el mercado de trabajo en su conjunto. En cambio, una política de rentas que afecte a toda la población podría tener un efecto global en el mercado de trabajo, ya que no sólo se modificarían las ofertas individuales sino que afectaría a la curva de oferta agregada de mercado. Por este motivo, la evaluación empírica de los efectos de una política social no termina con el experimento sino que debe continuar al aplicar la reforma. La fase de contraste empírico resulta sin embargo esencial para establecer los beneficios potenciales de la reforma con respecto a las posibles alternativas, y para establecer con precisión el sistema de indicadores que nos permita valorar de forma rápida y precisa los efectos de la reforma real.

Finalmente, y suponiendo que se ha decidido llevar a cabo la reforma, entraríamos en la fase *de seguimiento y evaluación*. Sólo en esta fase podremos valorar exactamente los efectos completos de la reforma en el conjunto de la sociedad, y por ello es conveniente diseñar un *plan de introducción* que permita corregir posibles desviaciones sobre lo previsto. Para ello se puede recurrir a distintas estrategias de introducción gradual de modo que cada paso pueda evaluarse y utilizar la información obtenida para decidir cómo dar el siguiente paso.

Un supuesto de reforma en la política de rentas: la renta básica.

La garantía de una renta básica de ciudadanía se ha propuesto como una política con cualidades teóricamente atractivas (Van Parijs, P. 1995; Atkinson, A. B. 1995; Raventós, D., 1999). Al mismo tiempo que reduciría sustancialmente la pobreza de rentas, podría favorecer la eficiencia económica porque es plenamente compatible con una mayor libertad y flexibilidad del mercado de trabajo. Pero por tratarse de un cambio de política que choca directamente con algunas creencias muy arraigadas, no es suficiente con esgrimir argumentos a favor de dicha propuesta. Es esencial suministrar evidencia palpable de los beneficios potenciales de una política de garantía de la renta básica. Existe cierta evidencia útil, como es el caso de los experimentos sobre el impuesto negativo sobre la renta llevados a cabo en EEUU y Canadá entre 1974 y 1978

(Winderkist, 2004), pero los resultados son difícilmente generalizables dado que el tipo de reforma que se proponía entonces es sustancialmente distinto a las propuestas actuales y la situación social y económica en Europa a principios del siglo XXI es también muy diferente. Es por ello que se ha propuesto recientemente diseñar y llevar a cabo un experimento de renta básica en Europa (Groot, L., 2004).⁴

Otra vía de aproximación consiste en diseñar una propuesta a partir de la mejor información teórica y empírica disponible, y adaptarla a una realidad política y económica concreta de modo que pueda llevarse a cabo de forma gradual con una evaluación rigurosa de los efectos. Un ejemplo de propuesta que reúne estas características es la que se ha venido desarrollando para el caso de España en una serie de trabajos durante los últimos años (Sanzo González, L., 2001; Pinilla Pallejà, R. 2002, 2003 y 2004; Sanzo González, L. y Pinilla Pallejà, R. 2004a y 2004b). Para la adaptación a la realidad distributiva se ha utilizado EspaSim (Levy, Planas y Mercader, 2001) y los datos de la EPDS del Gobierno Vasco.

La propuesta de reforma se ha elaborado teniendo en cuenta el contexto social de presiones para reformar el Estado del bienestar y se ha articulado en torno a cuatro *principios rectores*: 1. Garantizar unos niveles de renta suficientes para satisfacer las necesidades básicas; 2. Incorporar una bonificación al empleo para garantizar que cualquier persona con trabajo remunerado logre ingresos significativamente superiores a quien no trabaja; 3. Recurrir a un procedimiento de gestión fiscal sencillo mediante un tramo de impuesto negativo sobre la renta; y 4. Que la reforma tenga carácter complementario, no sustitutivo, de otras prestaciones sociales, de modo que quienes reciben prestaciones de seguridad social no pierdan con la reforma.

Características distintivas de la propuesta de renta básica de referencia:

1. *Cuantías.* Para establecer las cuantías de RB a garantizar se partió como referencia de la cuantía de las pensiones no contributivas (PNC) vigentes en 2003. Por ello, se definen unos objetivos de renta básica a garantizar (en euros al

⁴ Recientemente (18 de septiembre de 2004) se llevó a cabo en Barcelona un taller exploratorio con este propósito a propuesta del Dr. Loek Groot y financiado por la ESF (European Science Foundation). La documentación distribuida en el taller puede solicitarse al autor de esta ponencia.

mes de 2003) de: 360 € para una persona sola; 540 € para dos personas; 270€ por cada adulto adicional; y 110 € para menores de 25 años no independizados. Estas serían las cuantías mínimas garantizadas por el Estado para todo el territorio de España, pero las comunidades autónomas podrían aumentar estas cuantías de carácter estatal. Para alcanzar estas cuantías se establece un nivel de renta básica individual no condicionado de 270€ por adulto mayor de 25 años y de 110€ para menores de 25 años dependientes. Con estos niveles de protección se alcanzan las cuantías deseadas para cualquier hogar de dos o más miembros (en los hogares con un solo adulto, la segunda persona cuenta siempre como adulto aunque sea menor). Sin embargo, el nivel de garantía resulta muy escaso para hogares unipersonales. Por ello se contempla para estos casos la posibilidad de solicitar un complemento de 90€ mensuales que, en este caso estarían sujetos a control de la situación de vida en solitario.⁵

2. *Gestión mediante un IRPF simplificado de tipo único.* Aunque se probaron también modelos con dos o tres tipos impositivos en la escala de gravamen, un modelo de tipo único tiene ventajas decisivas por su simplicidad y la incorporación de la bonificación por trabajo remunerado supone, en la práctica, un segundo tipo efectivo que ayuda a modular la carga impositiva de forma suficientemente precisa. Para la propuesta de referencia que presentamos aquí hemos utilizado un tipo único del 38%. La progresividad del impuesto y la renta básica vienen garantizadas al fijar unos mínimos exentos elevados del orden de 8.000€ anuales por adulto y 3.500€ por menor dependiente en euros de 2003.⁶
3. *Tramo de impuesto negativo reembolsable.* Cuando los ingresos de un hogar quedan por debajo de la suma de los mínimos exentos personales el resultado de aplicar el impuesto será una cuota negativa. Esta cuota negativa sería reembolsable. Sin embargo se establecen algunas restricciones con el fin de reducir el coste fiscal y mejorar el esquema desde el punto de vista de los incentivos al trabajo. Para una persona con ingresos por trabajo se aplicaría el mismo tipo del 38% en el tramo negativo desde el mínimo exento personal hacia abajo. En cambio para personas sin ingresos propios por trabajo (pero que pueden acceder a otros ingresos como los procedentes de otros miembros del

⁵ Las cifras referidas a euros de 2001, con las que se han realizado los cálculos, son: 333€ para una persona sola, 500€ para dos, 250€ por adulto adicional y 100€ por menor dependiente.

⁶ Las cifras referidas a euros de 2001 fueron: 7.895€ y 3.157€

hogar), el tramo negativo reembolsable empezaría en el entorno de los 6.500€ (de 2003) ⁷ hacia abajo y se aplicaría un tipo del 50%. Así pues, el tramo negativo para personas económicamente dependientes está modelado como un sistema de garantía de renta mínima con una tasa de retirada del 50%.

4. *Bonificación al empleo.* Consiste en un incremento del mínimo exento de 2.000€ anuales (en este caso se trata de euros de 2001). De modo que para una persona que trabaje, la renta exenta de impuesto se elevaría en realidad a unos 10.000€ anuales. Por tanto, si alguien trabaja y gana menos del mínimo personal se le aplica el tipo único negativo, pero si supera el mínimo personal (los 8.000€) el tipo impositivo marginal es cero hasta llegar a los 10.000€, momento en que empieza a aplicarse el tipo único de forma positiva a partir del euro siguiente.
5. *Liquidación mensual provisional.* Aunque los detalles comentados pueden parecer algo complicados, el impuesto tiene carácter individual y es suficientemente simple y objetivo como para permitir el cálculo preciso de retenciones o reembolsos mes a mes. De este modo, los beneficiarios del impuesto negativo podrían cobrar durante el año en curso sin necesidad de esperar a la liquidación definitiva del impuesto al año siguiente. Para los contribuyentes beneficiarios de algún tipo de deducciones fiscales seguirá siendo necesario esperar a la liquidación anual.

Tabla 1. Efectos de la propuesta de renta básica de referencia

| | Sistema vigente en 2001 | Propuesta de renta básica |
|----------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Coste adicional en millones de € | | 15.051 |
| Coste adicional en % del PIB | | 2,30% |
| Pobreza (60% renta mediana) | 19,80% | 10,90% |
| Pobreza (40% renta mediana) | 7,80% | 0,30% |
| Pobreza absoluta (< 4.000 €) | 7,80% | 0,20% |
| Índice GINI | 32,9 | 27,5 |
| Porcentaje de perdedores | | 22,40% |
| Porcentaje de indiferentes | | 7,20% |
| Porcentaje de ganadores | | 70,30% |

⁷ unos 6.000€ de 2001 lo que evidentemente garantiza la mitad de esas cantidades como renta básica para personas sin ingresos por trabajo ni de otro tipo. Es fácil comprobar que con estas características cualquier persona que trabajase recibiría ingresos notablemente superiores y que, de hecho, dos cónyuges que trabajando a tiempo parcial ganasen la misma cantidad que uno sólo de ellos trabajando a jornada completa encontrarían que el tratamiento fiscal de la primera opción resulta económicamente ventajoso.

La Tabla 1 muestra los principales efectos potenciales de la reforma estimados con EspaSim. Se puede apreciar que se trata de una reforma costosa (15.000 millones de €) pero razonablemente factible en un plazo no demasiado largo dado que “sólo” representa el 2,3% del PIB en 2001 (y cabe esperar que a medida que la economía crezca el coste potencial sea más reducido en términos relativos). Además, observamos que se trata de una propuesta potencialmente eficaz en la reducción de la pobreza y la desigualdad económica y que la gran mayoría de los hogares son ganadores potenciales con sólo un 22,4 de hogares a los que les correspondería pagar más impuestos tras la reforma.

Variantes de la propuesta

La propuesta de referencia es sólo una entre miles de posibilidades. Los programas de micro-simulación ayudan a modelar una propuesta de reforma para adaptarla lo mejor posible a un conjunto de objetivos políticos. Para ilustrar esta posibilidad se presentan tres variantes que son el resultado de tratar de hallar una reforma que alcance simultáneamente los siguientes objetivos: 1. Erradicar la pobreza severa; 2. Reducir la desigualdad económica; 3. Aumentar el apoyo a las familias con niños; 4. Reducir la carga impositiva de los salarios bajos; 5. Que al menos un 70% de los hogares sean beneficiarios netos; 6. no superar un tipo impositivo máximo del 42%; 7. reducir el coste potencial por debajo del 1,8% del PIB.

Tabla 2. Variantes ajustando bonificación al empleo y prestación a la infancia

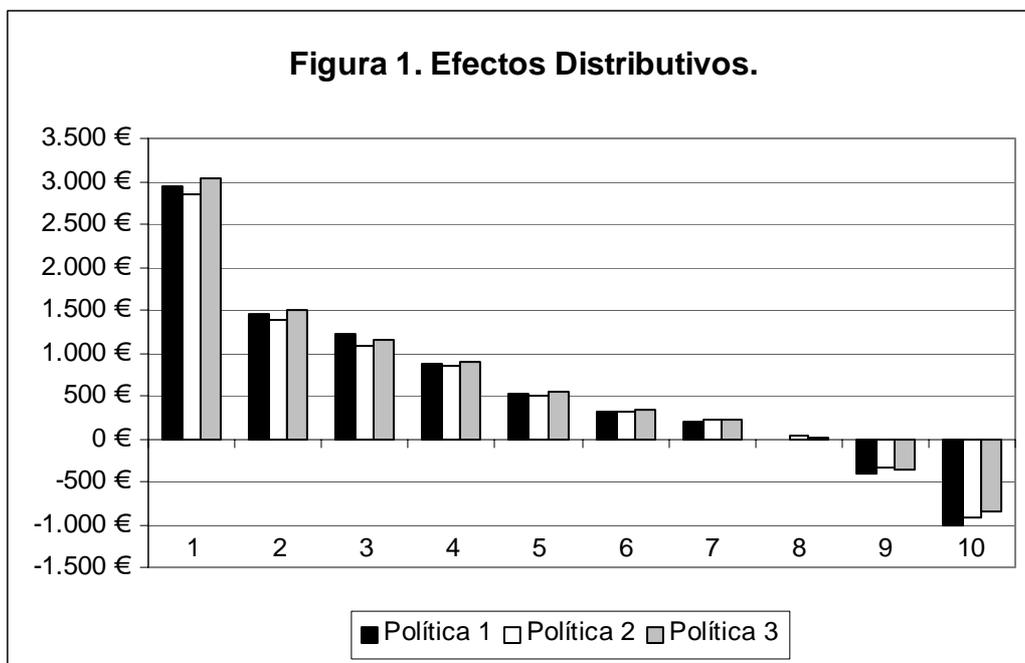
| Política | Bonif. trabajo | Exención por niño | Tipo IRPF | Coste* Mill. € | Coste* % PIB | Pobreza** <40% m | GINI | Pierden |
|----------|----------------|-------------------|-----------|----------------|--------------|------------------|------|---------|
| 1 | 2.500 € | 1.080 € | 42% | 10.598 | 1,62% | 0,30% | 27,1 | 29,40% |
| 2 | 3.000 € | 960 € | 42% | 10.821 | 1,66% | 0,30% | 27,3 | 28,40% |
| 3 | 2.000 € | 1.200 € | 41% | 11.495 | 1,76% | 0,30% | 27 | 28,50% |

* Coste adicional comparado con el sistema vigente en España en 2001 en millones de €

** Porcentaje de personas con una renta equivalente inferior al 40% de la renta mediana.

En la tabla 2 se presentan de forma resumida los efectos potenciales de tres políticas diferentes que permitirían alcanzar todos los objetivos propuestos modificando el tipo impositivo, la bonificación al trabajo y la exención por menor. La política 2 es más pro-trabajadores, la política 3 es más pro-familias con niños, y la política 1 es intermedia.

La figura 1 muestra el impacto redistributivo de las tres variantes por decilas de renta. Se puede apreciar que la reforma tendría un marcado impacto redistributivo.



Limitaciones e incertidumbres:

Como vemos, a partir de una idea teórica bien fundada, el conocimiento de la realidad española y un modelo de micro-simulación construido a partir de los datos empíricos obtenidos mediante encuestas de hogares hemos podido construir y presentar una propuesta de reforma que reúne cualidades muy atractivas tanto desde el punto de vista ético, como económico y que si realmente beneficiase a una mayoría consistente de la sociedad podemos esperar que supere algún día las reticencias políticas. Pero todas estas cifras no son una predicción sino un cálculo contable. Representan sólo posibilidades de redistribución de las rentas existentes. Pero ¿Qué podemos esperar que suceda en la realidad? Hoy por hoy no podemos predecir el comportamiento de los ciudadanos ante una reforma de semejante magnitud y, por tanto, conviene ser prudentes. En último término, el éxito o fracaso de una reforma de este tipo dependerá de cuál sea la reacción de la gente ante ella. La dirección de algunas reacciones podemos preverlas.

Por ejemplo, podemos esperar que la oferta de trabajo se reduzca algo en cuanto a jornada laboral y sin embargo podemos esperar también que aumente la oferta y la demanda de nuevos puestos de trabajo. Pero ¿cuál sería el efecto neto? A esta pregunta no se puede responder con la teoría. Otra incertidumbre esencial es si este tipo de reforma, que simplifica enormemente el sistema fiscal, sería suficientemente efectivo en la lucha contra el fraude. Esta incertidumbre es importante porque se estima que el fraude fiscal es en España superior al coste de la reforma. Otras dudas razonables son: ¿cómo afectaría a la producción de la economía (PIB)?, ¿mejoraría la productividad (por empleado y hora trabajada)?, ¿Se mantendrá el efecto positivo sobre la pobreza o el crecimiento de los precios y de las expectativas reducirá el impacto en términos reales y subjetivos? En definitiva, no sabemos las respuestas. Pero es posible hallarlas y podemos plantear una serie de instrumentos de evaluación y seguimiento que nos permitan aprovechar la oportunidad de la reforma fiscal (la que sea) para aprender sobre el comportamiento de los ciudadanos ante cambios en el entorno fiscal.

Instrumentos para una política de rentas basada en la evidencia

Dado que existen muchos métodos de recopilación de datos, marcos analíticos y tipos de evaluación, presentamos a continuación una muestra de los instrumentos más apropiados para el seguimiento y evaluación de una política con efectos distributivos.

Indicadores

Siempre es deseable utilizar indicadores para *fijar objetivos* de desempeño y *evaluar los progresos*. Sirven para identificar problemas y alertar de la necesidad de medidas correctoras y también para determinar si se requiere una evaluación específica de mayor profundidad. Si están respaldados por un sistema acertado de recogida de datos y análisis de la información permiten seguir los progresos, medir los resultados y adoptar medidas correctivas. Sin embargo es necesario que estén bien definidos y su número no sea excesivo (Banco Mundial, 2000; Atkinson et al, 2002).

Para la evaluación de una política distributiva es esencial contar con indicadores de renta. *Número y porcentaje de pobres*, y *brecha de pobreza* son indispensables. Es importante que la línea de pobreza a partir de la que se estiman estos indicadores tenga un contenido operativo en relación con el sentido y los objetivos de la política distributiva. De hecho, conviene recordar que una línea de pobreza es más una construcción política que científica (Deaton, 2003). Pero dado que la pobreza es un fenómeno complejo en el que intervienen otros factores relevantes es preciso contar con una serie de indicadores adicionales que serán de utilidad para explicar la pobreza de rentas y orientar en el tipo de medidas correctoras necesarias. Por ello es conveniente definir indicadores sobre la *utilización del tiempo* (horas de trabajo remunerado, trabajo no remunerado; tiempo dedicado a tareas formativas...), *nivel educativo*, *salud* (salud subjetiva y tiempo de baja por enfermedad o incapacidad), *indicadores patrimoniales* (vivienda), *convivencia* (composición de la unidad de convivencia). La tabla 3 recoge un listado de indicadores útiles para la evaluación y seguimiento de la introducción de la renta básica y, en general, de cualquier reforma fiscal importante.

Tabla 3. Listado de indicadores para evaluación y seguimiento

| |
|---|
| 1. Porcentaje de personas bajo el umbral de pobreza |
| 2. Brecha de pobreza |
| 3. Percepción subjetiva de pobreza (por decila) |
| 4. Salario por hora trabajada (por decila) |
| 5. Porcentaje de ingresos por trabajo sobre ingreso total (por decila) |
| 6. Horas semanales de trabajo remunerado (por decila) |
| 7. Porcentaje de tiempo remunerado sobre total de tiempo invertido (por decila) |
| 8. Tiempo anual de baja por enfermedad e incapacidad (por decila) |
| 9. Valor actual de la vivienda y enseres propios (por decila) |
| 10. Coste mensual de la vivienda (alquiler o hipoteca) (por decila) |
| 11. Años de educación formal completados (por decila) |
| 12. Número de miembros por hogar (por decila) |

La información necesaria para construir los indicadores de pobreza de renta se podría obtener mediante encuestas de hogares. Sin embargo, no todos los indicadores propuestos podrían obtenerse a partir de la información que proporcionan las actuales encuestas de hogares disponibles en España. En particular, las encuestas de hogares no han incorporado hasta ahora información sobre la utilización del tiempo a pesar de que

se trata de una información esencial para valorar las posibilidades de alcance de muchas de las políticas de incentivos que se proponen. Es frecuente que los economistas hablen de la necesidad de aumentar la productividad debido a la “baja tasa de actividad” de la población española en edad de trabajar (De la Dehesa, G. 2004). Sin embargo, apenas disponemos de información sobre la actividad productiva no remunerada que realizan las personas que aparecen calificadas estadísticamente como “no activas”. Y esta información es muy relevante para valorar las posibilidades reales de que las personas cambien su comportamiento. Las encuestas de hogares serían el instrumento adecuado para recoger este tipo de información y relacionarlo con los niveles de renta y de los distintos tipos de capital físico y humano.

Evaluación basada en teoría y modelos de simulación

Al concebir la pobreza como un fenómeno complejo en el que influyen una serie de factores estamos formulando implícitamente una teoría de causalidad. Tanto para el diseño de los programas de intervención como para el seguimiento y evaluación de los mismos conviene especificar con la mayor precisión posible los factores que consideramos relevantes y el sentido de las relaciones de causalidad entre ellos y la pobreza. Se puede argüir que estas relaciones son un asunto controvertido, pero precisamente por ello es conveniente especificar las relaciones que estamos suponiendo, aunque sea de forma tentativa. Al especificar un modelo de factores y relaciones de causalidad estamos definiendo también las variables sobre las que necesitamos obtener información, los factores sobre los que deberíamos tratar de influir con el programa y el tipo de resultados que esperamos obtener. Cuanto mayor sea la especificación del modelo teórico, en mejores condiciones estaremos para diseñar buenos instrumentos de recogida de información y para interpretar dicha información (Weiss, C. H., 2000).

Como es natural, la teoría no pretende ser en este contexto una teoría de aplicación general, sino una herramienta más para el análisis. En este sentido, la información recogida servirá también para someter a contraste las relaciones de causalidad inicialmente supuestas y, tal vez, para modificar el modelo teórico ajustándolo a la realidad que estamos observando. Por ejemplo, los modelos económicos no conceden ningún valor al tiempo que se dedica a actividades no remuneradas. Por ello suelen dar alegremente la receta de que la gente debería trabajar más. Pero podría ser que muchas

personas de bajos ingresos trabajan ya muchas horas al día de forma no remunerada (por ejemplo, mujeres) y tal vez si no sustituyen esas horas por un trabajo remunerado es porque el trabajo no remunerado que realizan es en gran parte imprescindible.

Cuando disponemos de un modelo de relaciones y acumulamos información relevante estamos en condiciones de elaborar modelos de simulación por ordenador que nos orientarán sobre “qué pasaría si...” llevamos a cabo una determinada intervención sobre alguno de los factores que consideramos relevantes. Con una buena información sobre la distribución por hogares de los ingresos, sus fuentes de procedencia y los impuestos y cotizaciones pagados ha sido posible construir modelos de micro-simulación como el programa EspaSim, al que nos hemos referido ya, que permiten estimar los efectos redistributivos potenciales de una reforma fiscal que incluya algún tipo de renta básica. En los últimos años se han utilizado distintos micro-simuladores para elaborar estimaciones del efecto potencial de reformas fiscales que podrían introducir algún tipo de renta básica (Mercader-Prats, M., 2003; Oliver, X. y Spadaro A., 2004; Pinilla-Pallejà y Sanzo-González, 2004; Arcarons, J. Et al, 2004).

Del mismo modo, sería posible construir modelos de micro-simulación de cambios en la asignación del tiempo de las personas que calculasen el tiempo de trabajo potencial de forma realista y no suponiendo sencillamente que la gente siempre puede trabajar más. Y, finalmente, en la medida en que se obtenga información de los efectos de comportamiento que producen determinados cambios en los factores será posible construir modelos de simulación dinámicos capaces de realizar una previsión sobre la efectividad esperada de una reforma y evaluar posteriormente si esa previsión se cumple o no y por qué (referencia modelos dinámicos). Este tipo de evaluación generaría una evidencia de gran utilidad para la mejora de la efectividad de las reformas.

Encuestas de hogares y otras encuestas formales

Las encuestas de hogares se utilizan para recopilar información estandarizada de una muestra de personas y hogares de una población. Ofrecen información de referencia para valorar la evolución del problema en el tiempo y permiten establecer comparaciones entre distintos grupos y territorios. Proporcionan una base fundamental para la evaluación global de los efectos de una reforma ya que establece los niveles

iniciales de pobreza y su evolución en el tiempo. El mayor obstáculo que plantean las encuestas de hogares es que se trata de operaciones costosas en tiempo y dinero. Se suele resaltar que la recogida de información y el análisis de los datos son procesos lentos en el tiempo y requieren invertir una gran cantidad de recursos. Sin embargo, este coste absoluto debería, sin embargo ponerse en relación con la dimensión de gasto que representan los programas de protección social. Por, ejemplo, de acuerdo con las cifras que maneja el Gobierno Vasco, la Encuesta de Pobreza y Desigualdad Social, que se realiza cada cuatro años, tiene un coste del orden del 0,1% del presupuesto que se invierte en la Comunidad Autónoma vasca en programas de garantía de rentas mínimas (renta básica y ayudas de emergencia social esencialmente). Por tanto, en términos relativos es fácil comprender que si las encuestas ayudan a mejorar la eficacia y la eficiencia de este tipo de gasto social la inversión estaría plenamente justificada.

Las encuestas de hogares se conocen también genéricamente como “estudios de medición de los niveles de vida” y cubren temas como los niveles de gasto e ingresos, educación, salud, empleo, fecundidad, etc. En España se venían realizando las EPF (encuestas de presupuestos familiares) como operaciones estadísticas de las que se obtenía una gran cantidad de información cada 10 años y estudiar la evolución de la pobreza y la desigualdad (Martín-Guzmán, P. Et al. 1996). Sin embargo, a partir de 1997 el INE tomó la decisión de renunciar a este tipo de encuesta y establecer la ECPF (encuesta continua de presupuestos familiares). La ECPF tiene la ventaja de proporcionar información de forma continuada por periodos trimestrales con lo que permite un seguimiento en el tiempo mucho más preciso. Agregando la información de los trimestres por ejercicios anuales los resultados obtenidos permiten obtener resultados por comunidades autónomas. Sin embargo, la ECPF recoge menos información que las antiguas EPF, en particular suministra información bastante pobre por lo que se refiere a los ingresos de los hogares. Tampoco suministra información sobre la cantidad mínima de dinero que las familias consideran necesaria para llegar a fin de mes ni sobre otras de las variables que serían relevantes para el seguimiento y evaluación de la pobreza y la desigualdad social.

A escala europea se ha venido realizado el PHOGUE (panel de hogares de la Unión Europea), que ha sido sustituido recientemente por la EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) Estas tienen por objeto calcular indicadores

de pobreza, desigualdad social y condiciones de vida de forma homogénea y comparable para los diferentes estados de la Unión Europea así como su evolución a lo largo del tiempo. Dada la escasa información sobre ingresos que suministra la ECPF, ha sido necesario recurrir al POGUE para poder estimar en función de los ingresos la evolución de la pobreza y la desigualdad en España desde 1991 y construir modelos de micro-simulación como EspaSim (Levy, H., Mercader-Prats, M. y Planas, M., 2001). Sin embargo, la muestra de estas encuestas no es suficiente para proporcionar resultados representativos por comunidades autónomas.

Para el diseño y evaluación de programas de protección social a escala de comunidades autónomas, los datos procedentes de la ECPF pueden ser de alguna utilidad ya que permiten estimar líneas de pobreza relativa a partir del gasto de los hogares. Sin embargo, si deseamos una información más rica, que incorpore información más completa sobre otras variables relevantes y que permita estimar otros indicadores relevantes, como líneas de pobreza basadas en la percepción subjetiva, es preciso recurrir a la realización de encuestas específicas a escala de comunidad autónoma. Las primeras encuestas de este tipo realizadas en España fueron las EPDS (encuestas de pobreza y desigualdades sociales) del País Vasco que, tras un ensayo en 1986, desde 1996 se normalizaron y ahora se realizan de forma regular cada cuatro años (1996, 2000, 2004) (Sanzo-González L., 2002a). Las EPDS han desempeñado un papel importante en el diseño, introducción y evaluación de los programas de garantía de rentas mínimas (actualmente denominados de renta básica) que se iniciaron en el País Vasco en 1989. Se puede afirmar que la política vasca de lucha contra la pobreza constituye una experiencia pionera y un ejemplo a seguir en la línea de la política basada en la evidencia.

Otras encuestas formales pueden ser también de interés para recoger información de forma más rápida o más centrada en los beneficiarios de un programa específico de intervención. Dado que las grandes operaciones estadísticas que representan las encuestas de hogares son costosas en tiempo y dinero, es habitual que se realicen cada cierto tiempo y que los resultados no se puedan presentar inmediatamente. Por ello, para el seguimiento y evaluación de las intervenciones específicas puede ser conveniente realizar cuestionarios sobre “indicadores básicos de bienestar” centrados en los grupos de población destinatarios de los programas (por ejemplo para conocer el acceso y

utilización de los servicios sociales). Asimismo, es importante disponer de información sobre los efectos precisos del programa sobre los beneficiarios del mismo. Para ello, además de la información registrada por el propio programa, puede ser conveniente realizar un estudio en profundidad sobre una muestra de los beneficiarios.

Análisis económico: coste-beneficio y coste-efectividad

El *análisis coste-efectividad* compara los costes monetarios de una política con los resultados en especie atribuibles de dicha política. Por ello permite comparar la eficiencia de distintas políticas alternativas. Cuál de dos políticas puede alcanzar mejores resultados con el mismo coste, o cuál de dos políticas puede alcanzar el mismo resultado con menor coste. Pero no permite comparar políticas alternativas que obtienen resultados de distinta naturaleza. Para este último caso ha sido concebido el *análisis coste-beneficio* que trata de comparar los costes de cada política con todos sus beneficios valorando estos últimos en términos monetarios. La realización de estudios de coste-beneficio se enfrenta en la práctica a grandes obstáculos debido a la dificultad de imputar valores monetarios a muchos de los beneficios sociales que cabe esperar (ganancia en salud, reducción de la desigualdad, mejora en la seguridad y la libertad de las personas,...).

A pesar de las dificultades técnicas, los estudios de eficiencia de las políticas públicas son métodos valiosos para orientar la asignación de presupuestos en función de la mayor rentabilidad social de los proyectos. Ayudan también a poner de manifiesto los supuestos valorativos que de otro modo podrían pasarse por alto. Y resultan útiles para convencer a autoridades y contribuyentes de que los beneficios justifican la inversión. En cualquier caso, dada la dificultad para conseguir toda la información relevante y las dificultades valorativas es preciso interpretar siempre con cautela los resultados de este tipo de análisis.

Evaluación de efectos: diseños experimentales y cuasi-experimentales

La evaluación de los efectos es la identificación sistemática de las repercusiones en los hogares, instituciones y el medio de una determinada actividad, proyecto o reforma. La evaluación objetiva de los efectos de un programa social presenta siempre dificultades

considerables y requiere por lo general más de un enfoque complementario. El estándar metodológico del *ensayo experimental* no es fácil de aplicar a programas de tipo social, pero es un referente útil que merece la pena intentar siempre que sea posible. Para poder calificar de experimental un diseño se requiere comparar dos grupos representativos de la población, a uno de los cuales (grupo experimental) se aplica el programa de intervención y a otro (grupo control) no se le aplica. La asignación de los sujetos a los dos grupos debería ser idealmente aleatoria. Por razones de tipo operativo, de costes o por ética, en muchos casos no es posible aplicar un diseño experimental y es preciso relajar las condiciones en que se lleva a cabo la evaluación de una intervención social. Los *diseños cuasi-experimentales* en los que la muestra no es extraída al azar de la población o los sujetos no son asignados aleatoriamente a los grupos experimental y control, no permiten generalizar los resultados, pero proporcionan información de extraordinaria utilidad para valorar la efectividad de un programa concreto sobre una población concreta (Baker, J., 2000).

La utilidad fundamental de este tipo de diseños es medir los resultados y efectos de una actividad distinguiendo entre los verdaderos efectos de la intervención y la influencia de otros factores externos que pueden ser desconocidos. De ahí la importancia de contar con un grupo control que sirva de contrafáctico adecuado para el tipo de intervención que tratamos de evaluar. Es posible comparar también los resultados de intervenciones alternativas. La información que proporciona este tipo de evaluación puede ser determinante para aclarar los costos de una actividad y proporcionar información crítica para la toma de decisiones basadas en la evidencia. En cualquier caso, la evaluación de los efectos proporcionará enseñanzas valiosas para mejorar el diseño y gestión de actividades futuras.⁸

Los mayores inconvenientes de este tipo de evaluación son que resultan diseños costosos en tiempo y dinero, que suele ser difícil establecer un contrafáctico adecuado, que las autoridades necesitan en general información con mayor rapidez y no siempre están dispuestas a asumir el riesgo de que el experimento no produzca los resultados esperados y obligue a replantear el programa. Sin embargo, al igual que comentábamos del coste de las encuestas de hogares, el valor de la información obtenida mediante

⁸ Véase, por ejemplo, sitio web del Banco Mundial sobre evaluaciones de los efectos: <http://www.worldbank.org/poverty/impact/>

experimentos bien puede justificar la inversión cuando se trata de contrastar los efectos potenciales de reformas que pueden tener un notable impacto presupuestario como es evidentemente el caso de una reforma fiscal.

Posibilidades y limitaciones de las encuestas de hogares

Posibilidades de las encuestas de hogares

De acuerdo con la sección anterior, las encuestas de hogares pueden parecer sólo uno de los instrumentos para el seguimiento y evaluación de una política con efectos distributivos. Sin embargo, además de su utilidad directa en sí mismas, las encuestas de hogares son *esenciales* para cada uno de los otros instrumentos descritos. Prácticamente toda la información necesaria para construir los *indicadores* propuestos en la tabla 1 para el seguimiento de una política distributiva se pueden obtener a partir de datos proporcionados por encuestas de hogares. Los *modelos teóricos* que puedan especificarse deberán contrastarse empíricamente con información procedente de encuestas de hogares y es este tipo de encuesta la proporciona la información necesaria para construir los modelos de micro-simulación utilizados para simular los efectos distributivos de posibles reformas. Los *estudios de costes* que puedan realizarse sobre una muestra reducida de hogares sólo podrán generalizarse y extrapolarse para estimar los costes y beneficios potenciales totales de una política a partir de la información que suministran las encuestas. Y, finalmente, en un *diseño de intervención experimental o cuasi-experimental* una parte importante de la información a obtener se recogerá también mediante encuestas que, si bien se construirán específicamente para el experimento conviene que tomen como modelo de referencia a las encuestas de hogares. Por todo ello, *en cualquier plan de evaluación de una reforma o intervención política con efectos distributivos es esencial contar con un buen sistema estadístico de encuestas de hogares capaz de recoger fielmente los efectos distributivos.*

Limitaciones de las encuestas de hogares disponibles en España.

Sin embargo, la mayor parte de las encuestas de hogares existentes en España no se ajustan completamente a las necesidades de evaluación y seguimiento de políticas de

rentas. Las ECPF tienen por objeto primordial el seguimiento de la evolución del gasto de los hogares y los precios de los productos de consumo. Costaría poco adaptar las ECPF para cumplir de forma mucho más apropiada la función de seguimiento y evaluación de las políticas de rentas, pero este esfuerzo no se ha llevado a cabo todavía. La EU-SILC tiene como objeto esencial la producción de indicadores de condiciones de vida comparables entre los distintos países europeos por lo que difícilmente cabe esperar que sea un instrumento adaptado a las peculiaridades de la política de rentas de cada país. Sin duda, la encuesta que mejor se adapta a la función de proporcionar información relevante para el diseño y seguimiento de una política de rentas es la EPDS del Gobierno Vasco. No es nada sorprendente que así sea ya que se trata de la única encuesta de hogares diseñada esencialmente con ese fin, pero se trata de una iniciativa aislada. Finalmente, todos los programas de soporte de rentas de las comunidades autónomas disponen de algún sistema de registro que acumula información sobre los beneficiarios de los programas, pero por el momento es excepcional la utilización de esa fuente de información para mejorar el diseño y la efectividad de los programas, reduciéndose en gran parte al control administrativo y presupuestario de los programas de gasto.

En definitiva, en España nos encontramos con cuatro fuentes de información relevante sobre las condiciones de vida de los hogares. Suponiendo que deseamos llevar a cabo una reforma fiscal de carácter redistributivo ¿Qué mejoras sería conveniente introducir antes de llevar a cabo la reforma fiscal? En el apartado siguiente enumeramos las carencias que sería necesario subsanar para una evaluación adecuada de la introducción de la garantía de la renta básica en España.

Mejoras a introducir en las encuestas de hogares

1. *Encuesta continua de presupuesto familiares (ECPF)*. Ya hemos comentado que el objetivo primordial de esta encuesta no es valorar la distribución de la renta o el gasto sino obtener la información necesaria para elaborar los índices de precios al consumo. Sin embargo, por el considerable tamaño de la muestra y la frecuencia con la que se realiza sería de extraordinaria utilidad para la evaluación de los efectos distributivos y la magnitud de la pobreza. Para ello sería aconsejable introducir algunas pequeñas modificaciones que por orden de

importancia serían: a) volver a solicitar información precisa sobre los ingresos del hogar (sustituyendo la actual escala de tramos); b) volver a introducir la pregunta sobre los ingresos mínimos realmente necesarios y percepción de la pobreza; c) información básica sobre el valor de la vivienda; d) obtener información sobre el tiempo semanal dedicado al trabajo remunerado y no remunerado; y e) percepción del estado de salud y tiempo de baja por enfermedad o incapacidad durante el periodo de referencia de la ECPF.

2. *Encuesta sobre condiciones de vida de los hogares de la Unión Europea EU-SILC*. Esta encuesta está iniciando en estos momentos su andadura y no tendría sentido proponer mejoras específicas hasta comprobar su funcionamiento. El objetivo de esta encuesta es obtener información sobre condiciones de vida de los hogares de forma que se puedan comparar los resultados obtenidos en los diferentes estados de la Unión. Esta encuesta sirve como seguimiento de las políticas distributivas a escala del conjunto del Estado y la información de ingresos proporcionada por su antecesora, el PHOGUE, ha servido para paliar las serias carencias de información sobre ingresos de la ECPF. Mientras no se resuelvan las carencias de la ECPF seguirá siendo una encuesta fundamental. Si se introdujesen las mejoras propuestas en la ECPF quedaría relegada a un papel complementario.
3. *Encuestas de comunidades autónomas, como la Encuesta sobre pobreza y desigualdad social del Gobierno Vasco (EPDS)*. Se trata de encuestas específicas para analizar la desigualdad de rentas y la pobreza con el fin de orientar y evaluar los programas sociales de lucha contra la pobreza del Gobierno Vasco. Esta encuesta ha representado un hito importante en la dirección de la política basada en la evidencia ya que el conjunto de preguntas de la encuesta está diseñado para obtener la información relevante que se necesita para valorar el problema, seguir su evolución en el tiempo y mejorar la efectividad de los programas a partir de una mejor comprensión de las causas del problema. La EPDS, además, ha servido para poner en cuestión la utilidad práctica del modo tradicional de medir la pobreza en Europa a partir de indicadores de “pobreza relativa”. Las sucesivas oleadas han permitido constatar las ventajas de utilizar un método de aproximación al concepto de pobreza que tenga en cuenta las percepciones de los hogares próximos a la pobreza. La experiencia del Gobierno Vasco indica que la estimación de líneas de pobreza

subjettiva (LPS) proporciona unos indicadores de pobreza más realistas que las líneas de pobreza relativas y unas escalas de equivalencia empíricas más planas de las que se suelen emplear en la literatura económica sobre desigualdad. Estos dos hallazgos han facilitado el diseño de una política de renta básica ambiciosa, eficaz y relativamente poco costosa que colocan sin duda a la Comunidad Autónoma Vasca en una posición de liderazgo en la lucha contra la pobreza en España. Sería muy recomendable que encuestas semejantes a la EPDS se llevasen a cabo en otras comunidades autónomas y la exitosa experiencia de la EPDS debería facilitar que otras comunidades autónomas impulsasen encuestas semejantes. Un aspecto fundamental para el que este tipo de encuesta es necesario es para definir el nivel de renta básica (o de renta mínima) apropiado en cada comunidad autónoma. Todo parece indicar que las disparidades de precios y de necesidades entre comunidades autónomas es considerable y, por tanto, es importante que cada comunidad sea capaz de fijar un nivel adecuado para su territorio. Adecuando el nivel de renta a garantizar a las necesidades de cada territorio es posible reducir considerablemente el costo presupuestario del programa y evitar los problemas de insuficiencia y exceso de garantía que supondría una RB uniforme para todo el Estado (Pinilla-Pallejà, R., 2002a y 2002b). Para fijar el nivel apropiado en cada territorio la estimación de las LPS son una orientación operativa de gran utilidad. Sin embargo, no parece adecuado confiar en exclusiva en las percepciones declaradas por la población ya que existe el riesgo, apuntado por Angus Deaton (2003), de que si las declaraciones de los encuestados se aceptan como criterio para fijar la cuantía de las rentas mínimas se introduzca un sesgo al alza artificial. Por tanto, parece razonable mantener un sistema múltiple de líneas de pobreza (LPS, LP relativa y estimación de cesta básica de consumo) ya que cada una de las técnicas proporciona una información complementaria. En cuanto a la EPDS, cuya última oleada se ha llevado a cabo durante el año 2004, ha ido mejorando con el tiempo (por ejemplo, la última oleada obtiene información sobre salud) y se trata de una estadística de calidad. Sin embargo, para servir más adecuadamente a la valoración de una política de renta básica sería necesario que introdujese alguna pregunta para medir la utilización del tiempo.

4. *Encuestas, cuestionarios y registros de información sobre los hogares beneficiarios del programa.* Una fuente de evidencia poco explotada hasta ahora

pero de gran utilidad es la información que pueden proporcionar los beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza en curso. Un ejemplo muy notable de las posibilidades de este tipo de información es el trabajo de Ayala Cañón, L. y Rodríguez Coma, M. (2003) a partir del registro administrativo del programa de ingreso mínimo de inserción de la Comunidad de Madrid. Las comunidades autónomas deberían ser conscientes de las posibilidades que ofrece el estudio de los hogares beneficiarios de los programas de rentas mínimas como fuente de información relevante para mejorar las políticas de inserción social y lucha contra la pobreza. Esta podría ser también una fuente de información apropiada para suministrar información sobre la utilización del tiempo.

Conclusiones

La información suministrada por las encuestas de hogares es fundamental para fijar, de forma no arbitraria, sino con una base empírica las cuantías objetivo de renta mínima (o renta básica) a garantizar y actualizarlas en el tiempo. También son fundamentales para establecer escalas de equivalencia empíricamente contrastables (que resultan ser más planas que las utilizadas habitualmente en la literatura sobre desigualdad económica). Además, facilitarían el ajuste territorial de los niveles de renta básica suficientes para cubrir las mismas necesidades básicas en las diferentes comunidades autónomas. Tanto la definición de las escalas de equivalencia ajustadas a la realidad como el establecimiento de un nivel de necesidad diferente para cada comunidad autónoma pueden reducir de forma considerable (a menos de la mitad) los costes potenciales de una reforma para garantizar la renta básica (Sanzo-González, L. y R. Pinilla-Pallejà, 2004)

Ante la posibilidad de llevar a cabo una reforma fiscal, la que sea, es esencial contar con información de calidad sobre la distribución de la renta y el gasto de los hogares. Para poder diseñar apropiadamente una reforma fiscal y evaluar sus efectos de forma fiable necesitamos encuesta de hogares mejor que la actual ECPF. Como mínimo, la ECPF debería volver a incorporar preguntas para recoger información precisa sobre los

ingresos del hogar y la pregunta sobre los ingresos mínimos necesarios a juicio del hogar (información que ya recogían las antiguas EPF). Sería además de gran utilidad que recogiese información básica sobre el valor de la vivienda, sobre el tiempo semanal dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, y sobre el tiempo de baja por enfermedad o incapacidad durante el periodo de referencia de la ECPF.

En el caso de una reforma de RB es esencial ajustar una medida de pobreza que enlace con la percepción social de la pobreza y tenga en cuenta otros factores relevantes en el concepto de pobreza. Por ejemplo, los datos de la EPDS permiten deducir que la percepción subjetiva de pobreza no depende sólo de la renta sino también del patrimonio que se consideran conjuntamente. También demuestra que la percepción de necesidad varía de forma importante con la edad y el nivel educativo (Sanzo-González L., 2002a). La mayor carencia de la EPDS es la falta de información sobre la utilización del tiempo por lo que sería deseable que en la próxima oleada se estudiase la posibilidad de recabar este tipo de información.

En España, la Encuesta sobre Pobreza y Desigualdad Social (EPDS) del Gobierno Vasco puede considerarse como un ejemplo de herramienta pionera de política basada en la evidencia en el sentido de que genera información relevante y de calidad que puede ser utilizada para el diseño y evaluación de una política gubernamental. De hecho, la información suministrada por la EPDS ha sido utilizada para el diseño de la política de rentas mínimas (renta básica vasca) y el seguimiento y evaluación de la misma. Sería muy conveniente que otras comunidades autónomas siguieran el ejemplo del Gobierno Vasco y diseñasen encuestas semejantes en sus territorios para mejorar la eficacia de sus políticas de rentas mínimas.

Finalmente, los registros de beneficiarios de rentas mínimas de las comunidades autónomas constituyen una fuente de información relevante para la política basada en la evidencia que no está siendo utilizada salvo en casos excepcionales.

Bibliografía

Adelantado, J. coord. (2000), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona. Icaria.

Arcarons, J. Calonge, S. Noguera, J. A. y Raventós, D., (2004) *The Financial Feasibility and Redistributive Impact of a Basic Income Scheme in Catalonia*. Paper presented in the X BIEN Congress, Barcelona, 19-20 September. Available at <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=331>

Atkinson, A. B. (1995) *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Clarendon Press. Oxford.

Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E. And Nolan, B. (2002) *SOCIAL INDICATORS: The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press, Oxford.

Atkinson, A. B. And Bourguignon, F. (1990), “ The design of Direct Taxation and Family Benefits”, *Journal of Public Economics*, Vol. 41: 3-29.

Ayala Cañón, L. y Rodríguez Coma, M. (2003) *La duración en los programas de lucha contra la pobreza*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Baker, J. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales*. Banco Mundial. Washington, D.C.

Banco Mundial (2000) *Key Performance Indicator Handbook*. Washington, D.C.

Banco Mundial (2004) *Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C.

Calero Martínez, J. y Costa Cuberta, M (2003), *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Documento de trabajo 21/2003, Madrid, Fundación Alternativas.

Cantó, O.; Del Río, C. y Gradín, C. (2000), *La situación de los estudios de desigualdad y pobreza en España*. Universidad de Vigo, Mimeo.

Castells Oliveres, A. Y Cubel Sánchez, M. (2003) *La descentralización de las políticas de inclusión social. Hacienda Pública Española. Las nuevas fronteras de la protección social. Eficiencia y equidad en los sistemas de garantía de rentas. Monografía 2003*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Chen, H.T. (1990) *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, Sage Publications.

Clark, M. A. (1999), *Report for Working Group on Basic Income*. Jamaica. New York.

Davies, P. T. (2004) “Is Evidence-Based Government Possible?” Jerry Lee Lecture 2004. Presented at the 4th Campbell Collaboration Colloquium. Washington D.C. (19 February 2004). [Pegar enlace web](#)

Davies, P. T. Y Boruch, R. (2001) “The Campbell Collaboration” *British Medical Journal*, **323**, 294-295.

De la Dehesa, G. (2004) *Quo vadis Europa? Por qué la Unión Europea sigue creciendomás lentamente que Estados Unidos*. Alianza Editorial. Madrid.

Deaton, A. (2003) *Measuring Poverty*. Research Program in Development Studies. Princeton University. Revised July 2004. Available in http://www.wws.princeton.edu/%7Erpds/downloads/deaton_povertymeasured.pdf

Gobierno Vasco. (2000), *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, 2000*. Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Estudios y Régimen Jurídico, Vitoria-Gasteiz.

Groot, L. (2004) Proposal for a design of a new experiment. Paper presented in the European Science Foundation (ESF) Exploratory Workshop: 'Towards a European Basic Income Experiment' 18 September, Barcelona.

Hagenaars, A. J. M. And Van Praag, B. M. S. (1985) "A Synthesis of Poverty Line Definitions" *Review of Income and Wealth*. nº 2, p 139-154.

Hagerty, M. et al (2001) "Quality of Life Indexes for National Policy: Review and Agenda for Research" *Social indicators Research*, 1-96, 2001

Healy, S and Reynolds B. (2002), "From Poverty Relief to Universal Entitlement: Social Welfare, Minimum Income and Basic Income in Ireland. BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September 2002.

Lerner, S. Clark C.M.A. and Needham, R. (1999), *Economic Security for all Canadians*. Between the lines, Toronto.

Lempert, R. J.; Popper, S. W. and Bankes, S. C. (2003), *Shaping the Next One Hundred Years. New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*. RAND publications, Santa Mónica, CA. Available at www.rand.org

Levy, H., Mercader-Prats, M. y Planas, M. (2001) "An introduction to ESPASIM: A microsimulation model to assess tax-benefit reforms in Spain", *Brazilian Electronic Journal of Economics*, vol. 4:1, pp. 1- 23. <http://www.beje.decon.ufpe.br/>

Marmot, M. G. (2004) Evidence based policy or policy based evidence? *BMJ* 328(7445):906-907.

Martín-Guzmán P, Toledo MI, Bellido N, López Ortega J, Jano D. (1996) Encuesta de Presupuestos Familiares. Desigualdad y Pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91. Madrid: INE y Universidad Autónoma de Madrid.

Mercader Prats, M (2003) La aritmética de una renta básica parcial para España: una evaluación con EspaSim. *Hacienda Pública Española. Las nuevas fronteras de la protección social. Eficiencia y equidad en los sistemas de garantía de rentas. Monografía 2003*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Oliver Rullán, X y Spadaro A (2004) "¿Renta mínima o mínimo vital? Un análisis sobre los efectos redistributivos de posibles reformas del sistema impositivo español." XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona, 5-6 de febrero de 2004.

Pinilla-Pallejà, R (2002a), A Diversified Basic Income Scheme for Federal States and Multinational Communities. Paper prepared for the Basic Income European Network 9th Congress. Geneva, 12-14 September. (08/09/02 revised version) <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/Pinilla%20BIEN%202002.pdf>

Pinilla-Pallejà, R. (2002b), Una propuesta de renta básica diversificada para el Estado Español. Ponencia preparada para el II Simposio de Renta Básica. Vitoria, 14 de diciembre. http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/RBIIsimposio_1.pdf

Pinilla-Pallejà, R. (2004) *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del estado del bienestar*. Icaria. Barcelona.

- Pinilla-Pallejà, R. Y Goerlich, F. J. (2004) Renta per capita y potencial de calidad de vida (QLP) en España 1981-1999. *Investigaciones Regionales*. 4:53-74.
- Pinilla-Pallejà, R. y Sanzo-González, L. (2004) Introducing a Basic Income system in Spain. Feasibility and cost. Paper presented in the X BIEN Congress, Barcelona, 19-20 September. Available at <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=334>
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia*. Barcelona. Ariel.
- Raventós, D. Coord. (2001), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona. Ariel.
- Ruiz-Huerta, J, Martínez, R. y Ayala, L. (2001), “Mínimo exento, reforma fiscal y equidad: un análisis del caso español” *Hacienda Pública Española*. Monografía 2001.
- Sackett, D. L., Richardson, W. S., Rosenberg, W. y Haynes R. B. (1997) *Medicina Basada en la Evidencia. Cómo ejercer y enseñar la MBE*. Churchill-Livingstone. Madrid.
- Sanzo González, L. (2001) Líneas de actuación para el impulso de una Política de Garantía de Ingresos. I Simposio de la Renta Básica. Barcelona.
- Sanzo-González L. (2002a) "Poverty Measurement in the Spanish Basque Country: Statistics Improvements and Detection of Social Change". Documento presentado en el XV Congreso Internacional de Sociología, ISA, Brisbane, 2002.
- Sanzo-González L. (2002b). “Allocation universelle et garantie de ressources en Espagne et au Pays Basque”. BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September 2002. Disponible en www.basicincome.org
- Sanzo-González, L. y Pinilla-Pallejà, R. (2004) *La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de la seguridad social*. Documento de trabajo 42/2004. Madrid, Fundación Alternativas. Disponible en www.fundacionalternativas.com/laboratorio
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf Inc., New York. En castellano: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, (2000).
- Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for all what if anything can justify capitalism*. Oxford. Oxford University Press.
- Van Parijs P. (2000), “Basic Income: A Simple and Powerful idea for the 21st century” 8th International BIEN Congress Paper, Berlin, 6-7 October 2000. Available at www.basicincome.org
- Van der Veen, R. Groot, L. y Lo Vuolo, R. eds. (2002), *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires. Miño y Dávila.
- Weiss, C. H. (2000) “Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs”. En O. Feinstein y R Picciotto, (comps.) *Evaluation and Poverty Reduction*. Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Widerquist, K. (2004) A Failure to Communicate: GAT (if Anything) Can we Learn From the Negative Income Tax Experiments? Paper presented in the European Science Foundation (ESF) Exploratory Workshop: ‘Towards a European Basic Income Experiment’ 18 September, Barcelona.
- Zubiri Oria, I. (2001), Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos. *Hacienda Pública Española*. Monografía 2001, (13-52).