

Resumen

Las tendencias de la pobreza de los empleados varía de unos países a otros y está estrechamente asociada no tanto a los salarios bajos cuanto a la presencia de un solo perceptor de ingresos y de una baja intensidad laboral en la unidad familiar, lo cual responde a la configuración institucional y las estructuras del mercado de trabajo, del sistema tributario, de las prestaciones sociales y del Estado del bienestar.

El *mix* de políticas que mejor funcionará en cada contexto dependerá de la composición de la población con baja intensidad laboral y de las causas subyacentes de esa baja intensidad laboral. Además, parecería sensato que los países sin salario mínimo o con un salario mínimo excesivamente bajo se plantearan establecerlo o incrementarlo. Aunque no bastaría para erradicar la pobreza de los empleados. Para los hogares con bajos ingresos, las ayudas directas a las rentas familiares son la única forma de garantizar una protección efectiva contra la pobreza, especialmente cuando hay hijos a cargo.

Palabras clave: trabajadores pobres, salarios, intensidad laboral, familias.

Abstract

Trends in in-work poverty vary across countries, and in-work poverty is strongly associated not so much with low pay as with single-earnership and low work intensity at the household level, linking in turn to institutional settings and structures in the labour market, tax and benefit system and broader welfare state.

What mix of policies will work best in a given context will depend on the composition of the low work intensity population and on the underlying causes of low work intensity. Thus it would appear sensible for countries with non-existent or very low minimum wages to contemplate introducing or increasing these. However, it not will be sufficient to eradicate in-work poverty. For low-earnings households, only direct household income supplements may offer a reasonable prospect to a poverty free existence, especially when there are dependent children.

Key words: in-work poverty, wages, work intensity, households.

JEL classification: H3, H53, J31.

TRABAJADORES POBRES

Ive MARX

Universidad de Amberes

Brian NOLAN

University College Dublin

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de empleados que viven en situación de pobreza no es un problema nuevo, aunque sí el grado de atención que está recibiendo ahora en Europa, lo que responde al menos a dos fuentes de preocupación concurrentes (Andre y Lohmann, 2008; OCDE, 2008; Fundación Europea, 2010; Fraser *et al.*, 2011; Crettaz, 2011; Comisión Europea, 2011). Según se dice, la desindustrialización, la intensificación del comercio internacional y el cambio tecnológico orientado a la mano de obra cualificada estarían amenazando, si no ya efectivamente socavando, los ingresos y niveles de vida (potenciales) de algunos sectores de la clase trabajadora en las economías avanzadas. Sin embargo, al mismo tiempo, las medidas de política pública tanto de la UE como de muchos países se han centrado cada vez más en incrementar el número de personas que dependen de un salario y, en particular, en promover que se incorporen al mercado de trabajo personas con perfiles de educación y experiencia laboral débiles. El objetivo Europa 2020 de impulsar las tasas de empleo hasta el 75 por 100 de la población entre los 20 y 64 años de edad demuestra que no se ha cejado en este empeño. El fuerte aumento del desempleo en algunos países tras el comienzo de la crisis económica no ha servido sino para incrementar el énfasis de las políticas públicas en promover que la gente trabaje. A la luz de estas tendencias, parece legítimo preo-

cuparse si capas cada vez más amplias de la población activa dependen de empleos que no generan ingresos suficientes para escapar de la pobreza.

Este artículo comienza haciendo un repaso del debate actual sobre la tasa de pobreza de aquellos con empleo y las fuerzas subyacentes que la impulsan (sección II). Seguidamente, se centra en los problemas que conlleva definir y medir esta pobreza, algo esencial para analizar y formular políticas públicas adecuadas (sección III); a continuación, se examina la variación que se observa de unos países a otros y a lo largo del tiempo en el peso relativo de este tipo de pobreza utilizando datos del UE-SILC (*Observatorio Estadístico sobre Ingresos y Condiciones de Vida de la Unión Europea*) (sección IV). Puesto que el trabajo poco remunerado es considerado a menudo el principal causante de la pobreza entre los empleados, analizamos primero las pruebas empíricas sobre el alcance y la naturaleza de los bajos salarios y, a continuación, su compleja relación con la tasa de pobreza de los individuos con empleo (sección V). Este examen nos lleva a concluir que la pobreza en el empleo está fuertemente asociada no tanto a salarios bajos *per se* como a la presencia en el hogar de un solo perceptor de ingresos y de una baja intensidad laboral, así como a trabajos a jornada parcial o durante parte del año o contratos temporales. En este contexto, el resto del artículo se dedica a examinar qué pueden hacer las políticas públi-

cas para evitar o paliar este tipo de pobreza, comenzando con un análisis de los logros potenciales de un aumento y/o reforma de los sistemas tradicionales de garantía de una renta mínima para los trabajadores (sección VI). Seguidamente nos preguntamos si las opciones innovadoras como los impuestos sobre la renta negativos del tipo de la EITC/WTC brindan un modelo susceptible de ser imitado. Por último, abordamos los requisitos generales que deben reunir las herramientas y estrategias para combatir la pobreza para ser efectivas y cómo estas pueden diferir entre marcos institucionales distintos (sección VII).

II. LOS DEBATES ACTUALES SOBRE LOS TRABAJADORES POBRES

La pobreza de los individuos con empleo es un fenómeno «post-industrial», vinculado en primer lugar y principalmente al crecimiento del empleo poco remunerado y precario en el sector servicios. A menudo se compara la situación actual con los años dorados del capitalismo del bienestar, cuando la industria manufacturera proporcionaba empleo estable y bien pagado incluso para aquellos con escasa o ninguna formación. Como dicen Esping-Andersen *et al.* (2002): «Se acabó aquel mundo en el que los trabajadores poco cualificados podían mantener a toda la familia con su sueldo. Ahora, el requisito básico para una vida digna es cada vez más unas fuertes destrezas cognitivas y cualificaciones profesionales... Como siempre, el empleo sigue siendo el *sine qua non* para tener oportunidades en la vida, pero los requisitos para acceder a un empleo de calidad son cada vez mayores y probablemente continuarán aumentando en el futuro». En el mismo sentido, Bonoli

(2007: 496) señala: «Los mercados de trabajo postindustriales se caracterizan por una creciente desigualdad salarial con el agravante, para los trabajadores que se hallan en el extremo inferior de la distribución salarial, de que el acceso al empleo no es ninguna garantía de una existencia libre de pobreza».

Las investigaciones llevadas a cabo por los economistas especializados en el mercado de trabajo demuestran que es preciso matizar esta imagen de desaparición uniforme del trabajo poco cualificado (Autor *et al.*, 2003). La transición postindustrial y, sobre todo, el impacto de los cambios tecnológicos no solo han supuesto un aumento del empleo cualificado en detrimento de la mano de obra poco cualificada. Los estudios arrojan un crecimiento del empleo en ambos extremos del espectro laboral, empleos muy cualificados (profesionales y directivos) y poco o nada cualificados (servicios personales) con un descenso del empleo en el tramo intermedio de la distribución (obreros industriales y oficinistas). Goos, Manning y Salomons (2009) documentan esta tendencia hacia «la polarización laboral» en toda Europa, aunque con distintos grados de intensidad (véase también sobre este tema Comisión Europea, 2011). Si bien la dispersión salarial parece haber aumentado en la mayoría de los países OCDE durante los últimos veinticinco años, este fenómeno es más acusado hacia arriba que hacia abajo (OCDE, 2011). Con todo, a la vista de las pruebas disponibles, hay razones para preocuparse por un posible aumento del empleo poco remunerado, algo que se ha visto agravado por el impacto de la crisis económica.

Paralelamente, cada vez es más claro el énfasis de muchos países europeos en las políticas

de activación, sin duda alguna en el plano retórico, y a juzgar por algunos indicadores también en términos de medidas concretas (Barbier y Ludwig-Mayerhofer, 2004; Kenworthy, 2008; Dingeldey, 2007; Eichhorst y Konle-Seidl, 2008; Aurich, 2009). Estos estudios se basan principalmente en valoraciones cualitativas de los cambios en las políticas públicas, aunque la Perspectiva de Empleo de la OCDE para 2007 concluye tímidamente, basándose en cuestionarios de ámbito nacional, que los esfuerzos de activación efectivamente se han intensificado en varios países desde finales de los años noventa. Aún no disponemos de indicadores fiables de la intensidad real de la activación, sobre todo por lo difícil que resulta medir aspectos relacionados con la implementación (por ejemplo, sanciones eficaces o disponibilidad real y aceptación de puestos de trabajo en formación, empleos subsidiados, etc.). Dentro del amplio elenco de las estrategias de activación desplegadas, un número importante se centra específicamente en los parados de larga duración, incluidos los perceptores de prestaciones sociales. Y dentro de este grupo, un número significativo de iniciativas van encaminadas a incentivar la vuelta al trabajo de estas personas, generalmente con niveles de formación bajos, en empleos relativamente mal remunerados con el salario mínimo. Por lo general, los subsidios al empleo y las bonificaciones de las contribuciones a la Seguridad Social de las empresas también van dirigidos a estimular la creación y aceptación de puestos de trabajo con remuneraciones relativamente bajas que se acercan al salario mínimo.

Desde la perspectiva de la pobreza, hay que considerar sobre todo quién y bajo qué condiciones acepta un empleo poco remun-

nerado. Si una persona sola, desempleada de larga duración, pasa de depender de las prestaciones sociales a depender de un empleo donde percibe el salario mínimo, esto reducirá la pobreza si (la renta neta) el salario mínimo está por encima del umbral de pobreza y las prestaciones sociales para parados de larga duración (prestación o subsidio por desempleo) están por debajo de dicho umbral. Similarmente, si un posible segundo perceptor de ingresos (pareja/cónyuge desempleado/no empleado de alguien que trabaja) pasa a tener un empleo poco remunerado, ello también podría tener un efecto positivo en la pobreza (con empleo), siempre que la renta disponible de su hogar estuviera por debajo del umbral de pobreza y el incremento neto de sus ingresos (teniendo en cuenta cualquier posible reducción en el importe de las prestaciones sociales que perciban) baste para situarles por encima de ese umbral.

No obstante, un trabajo a tiempo completo remunerado con el salario mínimo puede no ser suficiente para sacar a una familia de la pobreza si el salario mínimo no es lo bastante alto en comparación con el umbral de pobreza, o bien, si los impuestos y las aportaciones del trabajador a la Seguridad Social hacen que la renta neta disponible del trabajador caiga por debajo de la línea de pobreza. Los parados que son el único sostén de su familia y tienen cónyuge e hijos (y quizá otras personas) a su cargo podrían no verse liberados de la pobreza si son obligados a aceptar un empleo poco remunerado, a menos que existan medidas de apoyo tales como ayudas por hijos o prestaciones vinculadas al ejercicio de un empleo. Del mismo modo, el empleo a tiempo parcial puede no bastar para

situar a una familia por encima del umbral de pobreza, si bien puede ser la única opción disponible, o todo lo más que puede hacerse cuando no es posible acceder a una ayuda por hijos adecuada, un problema específico de los hogares monoparentales.

Hay que destacar igualmente que pasar de una situación de desempleo o inactividad a ejercer un empleo puede tener también un efecto indirecto en las medidas convencionales para reducir la pobreza, al incrementar los umbrales de pobreza relativa. Dependiendo de que el aumento del empleo ocurra en su mayor parte en hogares por encima o por debajo del umbral de pobreza, dicho efecto indirecto podría mermar o anular el efecto reductor de la pobreza de una medida de activación exitosa. En países como España o Irlanda se registró un rápido crecimiento de la tasa de participación en el mercado de trabajo durante los años de bonanza económica, lo que redundó en un aumento de la renta media y, por ende, de los umbrales de pobreza en esos países (véase por ejemplo Whelan *et al.*, 2003).

Por consiguiente, el impacto potencial de tales políticas en cada país dependerá de factores composicionales (número de miembros de la unidad familiar que no forman parte de la población activa) y factores contextuales (cuantía del salario mínimo, existencia de ayudas por hijos a cargo, guarderías, prestaciones vinculadas al empleo, o de otras ayudas sociales que no tienen en cuenta los recursos disponibles de su perceptor). A continuación, pasamos a explorar la evidencia empírica sobre pautas y tendencias a lo largo del tiempo, abordando en primer lugar los problemas relacionados con la definición y medición de la pobreza activa.

III. DEFINIR Y MEDIR LA POBREZA DE LOS EMPLEADOS

La literatura sobre trabajadores pobres emplea una variedad de definiciones basadas en diferentes enfoques de lo que entiende por «ser pobre» y «estar trabajando» (para una visión general sobre este tema véanse Crettaz y Bonoli, 2010; Peña-Casas y Latta, 2004). La definición adoptada para el indicador del peso de los trabajadores pobres que ahora elabora la agencia europea Eurostat como parte de los indicadores de inclusión social de la UE ha despertado una gran atención. A tal efecto, se consideran trabajadores pobres a aquellas personas que durante el año de referencia han estado principalmente trabajando (ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia) y cuyos hogares tienen una renta disponible equivalente por debajo del 60 por 100 de la renta mediana del país en cuestión. La condición de empleado se mide sobre la base de meses naturales completados por los encuestados, entendiéndose por «empleado» una situación en la que el/la encuestado/a declara haber trabajado durante al menos siete meses como empleado/a o autónomo/a.

En general, se admite que cualquier análisis de la pobreza de empleados ha de distinguir entre trabajadores por cuenta ajena y autónomos, ya que la naturaleza del trabajo por cuenta propia es bastante diferente y, además, porque la información vía encuestas sobre la renta de autónomos es normalmente menos fiable que aquella sobre los sueldos de asalariados. El indicador de la UE puede ser desglosado en estos dos tipos de empleo, así como en trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, que es otra distinción importante (1).

Ahora bien, al considerar esta medición se plantean varias cuestiones importantes:

1) La combinación de dos niveles de análisis (el estatus laboral de la persona y la renta del hogar, ajustada para tener en cuenta el tamaño del hogar) complica inherentemente la interpretación, ya que el estatus laboral de otras personas del hogar, en lugar del de la persona objeto de análisis, puede ser crucial, al igual que el número de hijos dependientes (si los hay).

2) El uso de un año natural como periodo de referencia para el estatus laboral y la posición de renta también complica la interpretación: las personas que solo trabajan parte del año podrían estar en situación de pobreza todo el año por esa razón, aunque no sean pobres cuando trabajan, además ¿cuántos días al año hay que trabajar para contar como «empleado»?

3) Por estas y otras razones, esta definición/medición hace difícil identificar los diferentes factores potencialmente subyacentes al fenómeno y, por ende, el(los) motivo(s) de fracaso de las medidas de política, entre los que cabría citar:

— Baja intensidad laboral (del hogar).

— Prestaciones por desempleo inadecuadas.

— Ingresos inadecuados.

— Complementos salariales inadecuados.

— Número de personas a cargo (hijos) en comparación con los ingresos...

Como se verá cuando repasemos las conclusiones de los estu-

dios sobre el riesgo de pobreza de los empleados, recurrir también a otros enfoques de medición puede ayudar a aclarar los procesos causales subyacentes. Algunos de éstos están disponibles como desgloses del indicador de inclusión social de la UE, como por ejemplo la distinción entre asalariados y autónomos, así como entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial. Otros enfoques van más allá, como las mediciones que se centran en el estatus laboral y renta actuales, o en los ingresos anuales para quienes trabajan todo el año. Retomaremos estas complejidades y complementariedades luego, pero examinemos antes las pautas y tendencias clave de la medición

de la UE, que actualmente ocupa un lugar destacado en el debate sobre análisis y políticas públicas.

IV. POBRES AUNQUE EMPLEADOS: PREVALENCIA Y TENDENCIAS

Usando datos elaborados por Eurostat a partir de la base de datos EU-SILC para el indicador de inclusión social arriba descrito, podemos ver cómo varía la prevalencia de la pobreza de los empleados en los distintos países de la UE. Examinemos la primera columna empezando por la derecha del cuadro n.º 1, que muestra el porcentaje de personas con tra-

CUADRO N.º 1

PORCENTAJE DE TRABAJADORES EN RIESGO DE POBREZA, UE 2000-2010
(Porcentaje con salarios anuales equivalentes por debajo del 60 por 100 de la mediana)

	2000	2006	2008	2010
Austria	6	6,4	6,4	4,9
Bélgica	5	4,2	4,8	4,5
Bulgaria	7*	5,4	7,5	7,6
Chipre	—	7,2	6,4	7,0**
República Checa	3*	3,5	3,6	3,7
Dinamarca	3*	4,5	5,1	6,6
Alemania	4	5,5	7,1	7,2
Estonia	10	7,5	7,3	6,4
España	8	9,9	10,7	12,7
Finlandia	5	4,5	5,1	3,6
Francia	8	6,1	6,8	6,6
Grecia	13	13,9	14,3	13,8
Hungría	6	6,8	5,8	5,3
Irlanda	7	6,2	6,5	5,4**
Italia	10	9,6	8,9	9,4
Letonia	13	11,2	11,0	9,7
Lituania	14	9,9	9,4	12,3
Luxemburgo	8	10,3	9,4	10,6
Malta	6	4,1	5,0	5,9
Países Bajos	6	4,4	4,8	5,1
Polonia	11	12,8	11,5	11,4
Portugal	14	11,3	11,8	9,7
Rumanía	14	—	17,7	17,3
Eslovenia	5	4,8	5,1	5,3
Eslovaquia	5	6,3	5,8	5,6
Suecia	5*	7,4	6,8	6,5
Reino Unido	6	7,8	8,5	6,8

Notas:

(*) 2001; (**) 2009.

Fuente: Sitio Web de la agencia de Indicadores de Inclusión Social de la UE.

bajo que viven en hogares con una renta inferior al 60 por 100 de la renta media nacional de sus respectivos países en 2010 (o en 2009 cuando este sea el último año del que se disponen datos). Vemos que el grado de pobreza de este grupo oscila entre un mínimo de 4-5 por 100 en Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Holanda y Eslovenia y los máximos de 13-14 por 100 en Grecia y España, y 17 por 100 en Rumanía.

El cuadro n.º 1 recoge igualmente las cifras correspondientes a 2006 y 2008, también del EU-SILC, así como de 2000, extraídas estas de la *Encuesta del Panel de Hogares* de la Comunidad Europea (PHCE) y de fuentes nacionales. Hay que destacar que después de 2006 no se ha observado en la pobreza activa ninguna tendencia general al alza, pese al comienzo de la crisis económica: solo en seis de los 27 países se ha registrado un marcado aumento de los trabajadores pobres, mientras que en otros ha disminuido. Pudiera ser que, al menos en algunos países, las personas que no perdieron su empleo durante la crisis económica fueron menos susceptibles de caer por debajo del umbral de pobreza que los que sí lo perdieron, lo que se habría traducido en un descenso de la pobreza de los empleados; sin embargo, el desempleo también habría dejado a muchos hogares con un solo perceptor de ingresos, lo que de por sí podría haber hecho subir el número de casos de esta pobreza. Si nos fijamos en un intervalo de tiempo más largo, de 2000 a 2010, vemos que el peso de los trabajadores pobres ha crecido durante esa década en países como Dinamarca, Alemania, España, Luxemburgo, Rumanía y Suecia, pero que el número de países en los que cayó fue mayor. Si ignoramos totalmente el periodo de crisis, la

comparación de 2000 con 2006 tampoco arroja ningún aumento marcado de este tipo de pobreza en la mayoría de los países. Así pues, la hipótesis habitual de dicha tendencia no se ve respaldada, durante el periodo de 2000 a 2010, por estos datos. No obstante, el hecho de que la fuente de datos para 2000, a diferencia de los años posteriores, no sea la base EU-SILC, significa que las tendencias mostradas han de ser tomadas con cautela.

La OCDE ha elaborado datos referentes a tendencias en el peso poblacional de los trabajadores pobres que abarcan los diez años comprendidos entre 1995 y 2005, pero «empleados» en este caso supone que el hogar tiene al menos a uno de sus miembros trabajando (véase OCDE, 2009). Empleando varias fuentes pero aplicando una metodología uniforme, la OCDE concluyó que este tipo de pobreza ha crecido notablemente en varios países de la UE tales como Alemania, Holanda y Luxemburgo durante esos diez años, pero que también se han registrado descensos sustanciales en algunos países tales como Italia. El estudio de Airio (2008) del periodo 1970-2000, que cubre a seis países de la OCDE y se basa sobre todo en datos del *Luxembourg Income Study*, concluye que es difícil discernir una tendencia común en la pobreza de los empleados. Es preciso, por tanto, ser prudente a la hora de extraer conclusiones definitivas sobre los niveles y las tendencias de esta pobreza para distintos países, ya que las diferencias básicas en cuanto a enfoque y definiciones, al igual que en datos y periodos cubiertos, pueden influir significativamente en los resultados.

Esta cautela debe extenderse al modo en que se define «pobreza»

y «empleo»: mantener constantes unos umbrales de pobreza en términos de poder adquisitivo a lo largo del tiempo puede dar lugar a resultados muy diferentes de otros umbrales que cambien en línea con la renta mediana de las familias. Esta última se verá influida no solo por la trayectoria de los ingresos brutos, sino también por lo que suceda en otras fuentes de ingresos de mercado (sobre todo alquileres, intereses y dividendos) y las tendencias en transferencias de renta, impuestos directos y cotizaciones a la Seguridad Social. Cuando los beneficios empresariales suben mucho más deprisa que los salarios, cuando los impuestos directos o las cotizaciones a la Seguridad Social bajan de modo que los salarios netos crecen más deprisa que los salarios brutos, o cuando el aumento del empleo se concentra en hogares donde ya existe un miembro empleado, los umbrales de renta relativa de los hogares pueden subir considerablemente más deprisa que los ingresos brutos medios de las personas individuales, tal y como se observó en Irlanda, Italia, Polonia y España en el periodo comprendido entre 2000 y el inicio de la crisis económica. Otras formas alternativas de determinar los umbrales de pobreza pueden resultar útiles a la hora de identificar los procesos subyacentes y de interpretar los indicadores generales de pobreza entre los empleados en términos puramente relativos, y además pueden ser también convenientemente complementados con parámetros de privación material (ahora incorporados a los indicadores de inclusión social de la UE; véase por ejemplo Nolan y Whelan, 2011). Ahora bien, la mayor parte de la investigación sobre trabajadores pobres se ha centrado en mediciones de rentas relativas, y en este trabajo seguiremos ese enfoque.

V. LOS BAJOS SALARIOS: PREVALENCIA Y TENDENCIAS

A la vista del fuerte vínculo percibido entre trabajo poco remunerado y pobreza empleada en los debates recientes, como se ha señalado anteriormente, ahora pasamos a considerar qué sugiere el análisis empírico sobre las tendencias de los bajos salarios y su relación con la pobreza de los empleados.

¿Se están generalizando los salarios bajos en toda Europa?

El sector servicios se ha convertido en la principal fuente de generación de empleo en las últimas décadas en los países desarrollados, representando ya más de tres cuartas partes del total de puestos de trabajo en varios países de la OCDE. El trabajo poco remunerado está más extendido en industrias de servicios, como hostelería y comercio minorista, donde son más frecuentes los salarios bajos, incluso en países como Dinamarca donde su incidencia general es menor que en otros países (Lucifora y Salverda, 2008).

La base de datos de salarios bajos de la OCDE, la fuente más citada de datos comparativos sobre el alcance del trabajo poco remunerado, muestra que la proporción de trabajadores con salarios bajos en los países ricos oscila entre los cerca de uno de cada veinte en Suecia y uno de cada cuatro en Estados Unidos. Si bien a menudo se supone que existe una clara delimitación entre los países anglosajones y los de Europa Continental, siendo sustancialmente mayor la incidencia de los salarios bajos en los primeros que en los segundos, la evidencia no parece respaldar

esta hipótesis. Tampoco la idea de que el trabajo poco remunerado necesariamente se ha incrementado más en las economías menos reguladas y con mayor peso del sector servicios: se ha mantenido relativamente estable (en un alto nivel en Estados Unidos) y, aunque en aumento en Reino Unido, proporcionalmente no ha crecido mucho más que en Holanda, por ejemplo (Lucifora y Salverda, 2008). En efecto, la base de datos de la OCDE apunta a que los mayores aumentos en el empleo poco remunerado (para trabajadores a tiempo completo) se han producido en países como Dinamarca, Alemania y Polonia (OCDE, 2011). La conclusión general avanzada por la OCDE a partir de esta base de datos, como se ha visto en el apartado II, es que la dispersión salarial se ha incrementado en una clara mayoría de países de la OCDE en los últimos años, siendo más pronunciada por arriba que por abajo. Los estudios nacionales también muestran niveles crecientes de trabajo poco remunerado en países como Alemania, Holanda y Estados Unidos.

A día de hoy, tampoco existe ninguna investigación sistemática que vincule las tendencias de bajos salarios con la intensidad de las políticas de activación, en parte porque es difícil cuantificar la intensidad de activación real. En el caso de Holanda, donde los esfuerzos de activación han sido significativos, hay evidencias de cierto aumento del trabajo poco remunerado pero sin que el vínculo con las políticas de activación se haya demostrado (Salverda *et al.*, 2008). En el caso de Alemania, la reforma radical del mercado de trabajo y de la Seguridad Social ha coincidido con un incremento de los salarios bajos (Bosch y Weinkopf, 2008; Kenworthy, 2011).

En la mayoría de los estudios comparados sobre salarios bajos se compara a los países anglosajones con los países de Europa Continental y Escandinavia de la «antigua Europa de los 15» (UE-15); sin embargo, ahora es posible formarse una imagen más global de la incidencia del trabajo poco remunerado en Europa con datos que abarcan a todos los países de la UE ampliada. Dichos datos proceden del marco de recogida de datos puesto en marcha por el EU-SILC, *EU Statistics on Income and Living Conditions* (Estadísticas sobre Renta y Condiciones de Vida en la UE), diseñado para generar un amplio abanico de indicadores armonizados para la Unión Europea, en particular con respecto a inclusión social.

Los estudios empíricos sobre salarios bajos suelen usar dos enfoques: uno de ellos se centra en el salario por hora de los que trabajan actualmente como empleados, mientras que el otro se centra en el salario anual de los que trabajaron durante el año anterior. Cada uno de ellos tiene su propio valor: los ingresos por hora están más estrechamente ligados a la pauta de remuneración por formación y cualificaciones, mientras que los ingresos anuales están más directamente relacionados con la medición de la renta en virtud de la cual se valora la pobreza de los hogares (incluso en los indicadores de Inclusión Social en la UE). Ahora bien, puesto que unos bajos ingresos anuales ligados al hecho de que algunos individuos pasan gran parte del año sin trabajo es un fenómeno muy diferente a un sueldo bajo por semana/hora, cuando se emplea una perspectiva anual es crucial saber también cuántos días al año se ha trabajado realmente. Por ello es habitual (por ejemplo con respecto a muchos de los países incluidos en la base de

datos de ingresos y salarios bajos compilada por la OCDE) centrarse en las personas que han trabajado todo el año («trabajadores durante todo el año»). Con esto se corre el riesgo de que reciban una atención insuficiente los trabajadores que pierden o encuentran empleo durante el año, un grupo que tanto desde una perspectiva de salarios bajos como de pobreza podría verse especialmente afectado por los esfuerzos de activación de los gobiernos en estos últimos años (2). Con todo, es importante identificar a las personas que tienen ingresos anuales bajos pese a trabajar durante todo el año, ya que plantean un especial desafío a las políticas de apoyo a la renta y otras medidas más generales de política social y laboral.

A dicho efecto recurrimos a los microdatos del EU-SILC para 2007 a fin de identificar a las personas que trabajaron durante los doce meses del año anterior y cuyos rendimientos del trabajo durante dicho periodo no llegaron a los dos tercios de los ingresos medios anuales de los asalariados que trabajaron durante todo el año en el país en cuestión (el umbral de pobreza más comúnmente utilizado en la literatura sobre salarios bajos) (3). Siete países hubieron de ser excluidos debido a la falta de respuesta detectada en variables relevantes (4), de modo que los resultados del cuadro n.º 2 solo abarcan a 20 de los 27 Estados miembros de la UE. Vemos que el total de trabajadores a tiempo completo con salarios bajos oscila entre un 15 por 100 y más de un 30 por 100.

Si bien la mayoría de estos empleados trabajan a tiempo completo, en algunos países existe una minoría significativa que trabaja solo a tiempo parcial y podría tener unos ingresos anuales bajos simplemente por esa

CUADRO N.º 2

**SALARIOS BAJOS DE EMPLEADOS CON TRABAJO TODO EL AÑO,
INGRESOS ANUALES, UE 2007**
(Porcentaje por debajo de 2/3 de la mediana de ingresos)

	<i>Trabajadores con empleo todo el año</i>	<i>Trabajadores a tiempo completo con empleo todo el año</i>
Austria	21,1	16,3
Bélgica	15,0	10,1
Chipre	23,8	22,1
República Checa	19,0	17,7
Alemania	31,1	22,4
Dinamarca	13,9	11,4
Estonia	23,2	22,8
España	20,0	17,2
Finlandia	14,4	11,1
Francia	16,3	11,1
Hungría	23,9	22,7
Irlanda	27,7	22,3
Lituania	27,5	26,7
Luxemburgo	27,9	28,4
Países Bajos	24,8	13,9
Polonia	24,3	23,1
Suecia	20,7	15,6
Eslovenia	19,4	19,0
Eslovaquia	17,4	16,0
Reino Unido	25,8	19,4

Fuente: Análisis de microdatos del EU-SILC.

razón (5). Centrándonos solo en empleados a tiempo completo con trabajo todo el año, en la segunda columna del cuadro n.º 2 se muestra que la prevalencia de salarios bajos oscila entre apenas un 10 por 100 y un elevado 28 por 100 (6). Si aplicáramos una clasificación convencional por regímenes de bienestar, dentro del régimen escandinavo Dinamarca y Finlandia exhiben las proporciones más bajas (11 por 100) de trabajadores con salarios bajos, mientras que Suecia se sitúa considerablemente más arriba, con un 16 por 100. Entre los países corporativistas, Bélgica, Francia y Holanda presentan niveles relativamente bajos (10-14 por 100), mientras que Austria y Alemania exhiben niveles más altos, con un 16 y un 22 por 100, respectivamente. Reino Unido e Irlanda, que representan al modelo anglosajón, se sitúan dentro de un

rango de 19-22 por 100. España es el único país de los «antiguos» Estados miembros de Europa Meridional que tenemos y su dato se sitúa en un 17 por 100, mientras que Chipre presenta un 23 por 100. República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, tres de los países más prósperos del antiguo bloque comunista, se hallan dentro del rango de 16-19 por 100, mientras que Hungría presenta un porcentaje superior al de Polonia y Estonia con un 23 por 100, con Lituania bastante por encima con un 27 por 100. (El paso del ECHP al EU-SILC como base de datos común para la UE hace difícil valorar las tendencias a medio plazo).

Estas cifras ponen de relieve que los bajos salarios afectan a una parte sustancial de quienes trabajan a tiempo completo durante todo el año en la mayoría

de los países de la UE, al situarse bastante por encima del 10 por 100 en todos los países analizados, a excepción de cuatro. Existe cierta variación en la prevalencia de los salarios bajos entre los distintos modelos de Estado del bienestar que se distinguen convencionalmente, pero ninguno escapa enteramente a este fenómeno. Esto sigue siendo así incluso después de incorporar las estimaciones disponibles con respecto a otros países echando mano de la base de datos de salarios bajos de la OCDE. Estas cifras confirman la incidencia comparativamente alta de los bajos salarios en países como Hungría y Polonia, con niveles similares a los existentes en Canadá y Estados Unidos.

Los estudios sobre el alcance dispar del trabajo poco remunerado apuntan a que las instituciones del mercado de trabajo, en particular la negociación colectiva centralizada, el poder de los sindicatos y la existencia de salarios mínimos, desempeñan una función clave (Lucifora y Salverda, 2008). Ahora bien, el principal interés de este artículo no es realmente la incidencia *per se* de los bajos salarios, sino su repercusión en la pobreza de los empleados. En este contexto, las características de los trabajadores más susceptibles de percibir salarios bajos son una variable clave. Por lo general, los bajos salarios no solo se concentran especialmente en sectores económicos concretos, sino que también abundan entre determinados tipos de trabajadores. Las personas con bajos niveles de formación, los trabajadores a tiempo parcial, inmigrantes, mujeres y jóvenes presentan todos ellos niveles muy superiores a la media. Esto tiene consecuencias fundamentales en la relación entre salarios bajos y pobreza familiar, como veremos a continuación.

VI. TRABAJO POCO REMUNERADO Y POBREZA DE LOS EMPLEADOS

La tasa de pobreza de los empleados es claramente significativa en todos los países de la UE y de la OCDE, pero ¿qué responsabilidad cabe achacar a los salarios bajos? Y ¿qué relación hay entre salarios bajos y esta pobreza? Es esencial entender que trabajo poco remunerado y pobreza con «empleo» son, en realidad, fenómenos en gran medida separados. Marx y Verbist (1998), por ejemplo, usando datos LIS de comienzos de los años noventa, concluyeron que el solapamiento entre salarios bajos y pobreza era del orden del 5 al 10 por 100 en la mayoría de las economías industrializadas. Otros estudios han confirmado este solapamiento (OCDE, 2009). Ello obedece a que los hogares pobres generalmente no tienen ningún miembro con trabajo, bien o mal pagado, mientras que la mayoría de los trabajadores con salarios bajos (70-80 por 100 en la mayoría de los países) viven en hogares con más de un perceptor de ingresos. Así pues, un factor crucial para que los empleados con un salario bajo sean miembros de hogares pobres es el grado en el que sus hogares dependen de sus ingresos. En particular, en el caso de mujeres o jóvenes con salario bajo, sus ingresos son a menudo una fuente de renta secundaria para el hogar —una estrategia a veces deliberada— (Gardiner y Millar, 2006). Como consecuencia, los trabajadores poco remunerados a menudo se hallan en la zona media o medio-alta en la distribución de rentas (en términos de renta familiar disponible con relación a sus necesidades). Algunos estudios realizados con datos del ECHP, *European Community Household Panel* (Panel de la Comu-

nidad Europea para el Estudio de las Rentas Domésticas) han mostrado que entre los años 1995 y 2000 cerca del 80 por 100 o más de los trabajadores mal remunerados de los países de la UE-15 se hallaba en el tercer-quinto quintil de renta disponible (Nolan y Marx, 2001). Algunos, no obstante, estaban apenas por encima de la línea de pobreza, lo que apunta a la función de los bajos salarios en la prevención de la pobreza.

Podemos verificar esa imagen para la UE ampliada conectando los datos EU-SILC sobre ingresos y salarios bajos analizados en el cuadro n.º 2 con las rentas de los hogares en cuestión. En el cuadro n.º 3 se comparan las tasas de pobreza de los trabajadores poco remunerados de los diferentes tipos de hogares. Vemos que el riesgo de pobreza depende en gran medida de la configuración del hogar/renta del trabajador con salario bajo. Por ejemplo, en Bélgica el 8 por 100 de los trabajadores poco remunerados se hallan inmersos en la pobreza, lo cual, en el contexto de la tasa de pobreza general para la población en edad de trabajar no es una proporción especialmente alta. Aun así, hay muchas más probabilidades de que el trabajador con salario bajo sea el único perceptor de ingresos de la pareja (28 por 100) de que el segundo perceptor de ingresos de la pareja sea el empleado con salario bajo (2 por 100). Más en general, los trabajadores poco remunerados que son la única o la fuente primordial de ingresos de la familia presentan un riesgo muy sustancial de pobreza, especialmente si tienen hijos a su cargo. En cambio, cuando el empleado con salario bajo es el segundo perceptor de ingresos, el riesgo de pobreza del hogar se reduce hasta niveles muy bajos. En realidad, los traba-

CUADRO N.º 3

**RIESGO DE POBREZA DE PERCEPTORES DE SALARIOS BAJOS, POR POSICIÓN EN EL HOGAR, UE 2007
(Porcentaje)**

	<i>Persona sola</i>	<i>Padre solo</i>	<i>Familia con un solo perceptor</i>	<i>Dos perceptores, primer perceptor</i>	<i>Dos perceptores, segundo perceptor</i>	<i>Otros trabajadores a TCTA (*)</i>	<i>Total</i>
Austria	33	39	47	26	2	9	14
Bélgica	14	12	28	11	2	6	8
Bulgaria	26	87	46	33	4	14	17
Chipre	39	36	38	19	1	16	14
República Checa	26	46	19	11	1	6	8
Alemania	33	36	36	22	3	8	16
Dinamarca	42	46	24	24	1	12	19
Estonia	29	82	26	24	2	9	16
España	29	63	53	29	3	12	15
Finlandia	28	14	29	9	2	16	14
Grecia	13	29	78	18	3	8	13
Hungría	41	57	40	7	2	7	14
Irlanda	17	20	41	9	3	2	5
Islandia	35	65	44	34	7	8	17
Italia	38	54	73	39	3	12	22
Lituania	18	76	59	29	5	14	18
Luxemburgo	40	67	59	12	0	8	17
Letonia	29	70	50	18	3	19	21
Países Bajos	2	59	39	9	2	6	8
Noruega	30	31	37	15	3	5	14
Polonia	28	27	46	33	3	13	16
Portugal	19	60	71	45	7	12	19
Rumanía	17	58	64	24	2	11	17
Suecia	43	15	43	25	4	10	20
Eslovenia	39	67	56	33	2	7	12
Eslovaquia	43	62	51	51	11	8	14
Reino Unido	15	30	41	14	0	8	11

Nota: (*) TCTA = trabajo a tiempo completo todo el año.
Fuente: Análisis de microdatos del EU-SILC.

ADORES poco remunerados en esta situación tienen riesgos de pobreza bastante inferiores al nivel medio de las personas en edad de trabajar, lo que apunta a la función que podría desempeñar el empleo poco remunerado en la *prevención* de la pobreza.

¿Quiénes son los trabajadores pobres?

El grueso de los trabajadores pobres son empleados cuyo salario es el único sostén de su familia. La tasa de pobreza de las personas que trabajan varía considerablemente en función del tipo de hogar al que pertenecen, corriendo más riesgos de pobreza

las familias monoparentales o los hogares formados por parejas (y quizá hijos) pero con un solo perceptor de ingresos que los hogares con dos o más perceptores de ingresos. Si bien las familias monoparentales (madres solas) están sobrerrepresentadas, la mayoría de los trabajadores pobres pertenecen a hogares tradicionales de dos personas adultas con un solo perceptor de ingresos masculino con hijos a cargo. Incluso un empleo medianamente bien pagado puede no bastar para atender las necesidades pecuniarias de una familia, dependiendo de cuáles sean tales necesidades y de las demás fuentes de ingresos de que disponga el hogar.

Así pues, está claro que la existencia de un solo perceptor de ingresos en el hogar se ha convertido en un riesgo de pobreza en una era donde el nivel de vida medio, y por ende el umbral de pobreza relativa, está cada vez más determinado por el nivel de vida de los hogares con dos fuentes de ingresos. Como se señalaba, por ejemplo, en Fundación Europea (2004) y Comisión Europea (2011), las raíces de la pobreza de los empleados hay que buscarlas en la interacción de una variedad de factores individuales y familiares: formación/cualificación baja, género y edad, pero también el tamaño y la composición de la unidad familiar (en particular la distinción entre hoga-

res con un solo adulto y hogares formados por una pareja o varios adultos) y la proporción de adultos en edad de trabajar con empleo todo el año.

Esto ayuda a explicar por qué los trabajadores pobres están tan generalizados en Europa y la OCDE, y por qué su proporción no refleja sin más el tamaño del sector de bajos salarios (Lohmann y Andre, 2008; Lohmann, 2009). Dado que la pobreza de los empleados está estrechamente vinculada a la existencia de un solo perceptor de ingresos en la unidad familiar, también está asociada a una multiplicidad de factores institucionales que influyen en las pautas de participación en el mercado de trabajo del hogar, en particular en la existencia de dos o más perceptores de ingresos. En una comparación de los países de la UE-15, Lohmann y Marx (2008) sostienen que estos factores institucionales (relativos a «desmercantilización» y «desfamilización»), por lo general, están más favorablemente alineados en los países nórdicos y menos favorablemente alineados en los países meridionales, mientras que las configuraciones institucionales de los países anglosajones y Europa Continental tienen efectos dispares y a menudo contradictorios. Las diferencias entre países en cuanto a riesgos de pobreza de personas con empleo encajan en una gran medida en esta pauta, aunque con una variación muy considerable en el seno de cada grupo, sobre todo en el seno de los países de Europa Continental. El modelo multinivel elaborado por Lohmann (2009) añade poder explicativo, pero pone de manifiesto una vez más la naturaleza multicausal de esta pobreza, en parte una consecuencia inherente a la forma en que suele definirse este fenómeno. En una línea similar, los infor-

mes de expertos en esta pobreza, recogidos a través de la Red de Expertos Independientes en Inclusión Social y resumidos en Frazer y Marlier (2010), insisten en la interacción de un conjunto de factores muy complejo que incluye características individuales y familiares, factores institucionales como el establecimiento de un salario mínimo y la protección social, así como la estructura del mercado de trabajo y de la economía. Maitre, Nolan y Whelan (2011) muestran que entre las personas que trabajan todo el año la probabilidad de vivir en un hogar pobre es mucho más alta para los poco remunerados que para el resto, pero que solo una minoría pertenece a tales hogares; el hecho de que el perceptor de un salario bajo sea la única fuente de ingresos del hogar reviste una importancia crucial, lo que nos devuelve a la interacción de las características individuales y familiares con las estructuras institucionales y del mercado de trabajo. El análisis realizado en Comisión Europea (2011) pone de manifiesto un conjunto de interacciones similarmente complejo, donde destaca, *inter alia*, el alto riesgo que corren quienes trabajan a tiempo parcial o parte del año, así como los trabajadores con contrato temporal en lugar de indefinido.

Así pues, la pobreza de los empleados no se presta a un análisis simple y uniforme de la falta de políticas públicas. Como ya ha sido recalado arriba y explorado en Eurostat (2010), esto tiene implicaciones en cuanto a la forma de definir y medir la pobreza de los empleados, por lo que los distintos enfoques alternativos pueden aportar una variedad de indicaciones útiles sobre la cuestión. Desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, la principal implicación de todo lo

anterior es que las pautas de pobreza de los empleados están influidas por toda una gama de factores, que van desde las instituciones del mercado de trabajo (descentralización y coordinación salarial, salario mínimo), hasta la configuración de los sistemas de Seguridad Social, pasando por los mecanismos que apoyen la existencia de dos perceptores de ingresos (incentivos fiscales, guarderías, etcétera).

VII. CÓMO HACER FRENTE A LA POBREZA CON EMPLEO

A continuación procedemos a un repaso de las opciones de políticas públicas para luchar contra la pobreza de aquellos que están empleados. Dos consideraciones previas han quedado bien claras. En primer lugar, los trabajadores pobres no constituyen un grupo homogéneo, perfectamente delimitado, visible y fácil de ayudar con las políticas sociales. Mientras que, por ejemplo, los receptores de asistencia social o, más en general, las personas que dependen totalmente de las ayudas públicas presentan claramente un alto riesgo de caer en la pobreza y (presumiblemente) merecen la intervención de los poderes públicos, los trabajadores pobres son un grupo más heterogéneo. Solo un reducido porcentaje de estos trabajadores está en riesgo de caer en la pobreza y, además, los riesgos de los empleados con salarios bajos, al igual que los de los trabajadores a tiempo parcial o atípicos, no son uniformemente elevados. Solo en el seno de configuraciones familiares específicas es cuando los trabajadores incurrir en riesgos sustanciales de pobreza con empleo. Estos trabajadores son también menos visibles, llevan vidas normales, ocupados en trabajar y criar a sus

hijos, que no les hace «aparecer en el radar».

La segunda consideración es que la medida de política social, o conjunto de actuaciones públicas, más pertinente no puede verse totalmente al margen de las nociones normativas que subyacen a las distintas formas de interpretar esta pobreza. Así, el riesgo de pobreza de los trabajadores en Europa, tal y como es convencionalmente medido, se concentra en una considerable medida en hogares con una baja intensidad laboral, como por ejemplo en familias de dos adultos en las que solo uno trabaja. El que su riesgo de caer en la pobreza se interprete como un problema de ingresos insuficientes por parte del sostén de la familia, o bien, como un problema de no participación en el mercado de trabajo de la pareja, entraña una diferencia fundamental en cuanto al tipo de actuación pública que debe examinarse y posiblemente favorecerse. Esencialmente esto requiere un juicio normativo (7). En el caso de hogares tradicionales con un solo perceptor de ingresos insuficientes, la opinión predominante en Europa parece ser la de considerar este problema como un asunto de no participación o de participación insuficiente de la pareja/cónyuge. Pero en otros tipos de familia la identificación del problema podría ser menos clara. Incluso definiendo la pobreza con empleo como un problema principalmente de baja intensidad laboral del hogar, se plantearía la cuestión de qué se considera un nivel suficiente de intensidad laboral. No es obvio que tal nivel deba ser idéntico para todas las edades o para todos los miembros adultos de la unidad familiar en situación de trabajar a tiempo completo durante todo el año. Las normas sociales pueden diferir de unos

países a otros. En Holanda, por ejemplo, un empleo al 80 por 100 por adulto parece ser lo más próximo a la norma en cuanto a la intensidad laboral del trabajador a tiempo completo. Asimismo, la composición del hogar podría tener algo que ver en el asunto. No es obvio que deba esperarse que un/a padre/madre solo/a con un hijo pequeño a su cargo haya de trabajar todo el año a tiempo completo para tener derecho a un complemento salarial si sus ingresos están por debajo del umbral de pobreza.

Existe una variedad de herramientas posibles para combatir la pobreza con empleo. Es posible imaginar ese conjunto de herramientas integrado por políticas diferenciadas en dos dimensiones, como se muestra en el cuadro n.º 4. Una dimensión de diferenciación es si la política en

cuestión pretende tener un impacto directo o indirecto en la renta. El salario mínimo, los complementos salariales (ayudas por hijos) y las medidas fiscales tienen un impacto directo en la renta personal o familiar. Las medidas indirectas pueden ir dirigidas a incrementar los ingresos individuales potenciales (educación, formación), o bien a permitir/estimular una intensidad laboral más alta a nivel individual o familiar (por ejemplo, creación de guarderías). Otra dimensión es si el instrumento de política es incremental (parte de o amplía disposiciones existentes) o si la herramienta de política es nueva y busca sustituir o complementar otras políticas existentes. Al grupo de medidas innovadoras de apoyo directo a la renta pertenecen el denominado «impuesto negativo sobre la renta» y las prestaciones sociales vinculadas al empleo, que se

CUADRO N.º 4

LA CAJA DE HERRAMIENTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA DE LOS EMPLEADOS

	<i>Opciones incrementales</i>	<i>Opciones nuevas</i>
Apoyo directo a la renta	<ul style="list-style-type: none"> — Subir el salario mínimo/los umbrales salariales por ley — Deducciones fiscales (para grupos específicos) — Reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social (para grupos específicos) — Ayudas por hijos a cargo (para grupos específicos) 	<ul style="list-style-type: none"> — Impuestos sobre la renta negativos — Prestaciones sociales vinculadas al empleo (en función de los recursos disponibles)
Apoyo indirecto	<ul style="list-style-type: none"> — Mejora de cualificaciones/formación — Políticas de demanda (empleo subsidiado, subvención de los costes laborales) — Políticas laborales activas — Facilitar la incorporación al mercado de trabajo (p. ej., creando guarderías públicas) 	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas innovadoras orientadas a la demanda (p. ej., cheques de servicio) — Políticas innovadoras centradas en la oferta (capacitación)

promueven cada vez más como solución a la pobreza con empleo. A continuación nos centramos en estas medidas de ayudas directas a las rentas bajas.

Ampliar las disposiciones existentes

Durante décadas, el aumento gradual del salario mínimo legal o los salarios mínimos *de facto* acordados en el marco de la negociación colectiva han contribuido a mejorar el nivel de vida de los trabajadores poco remunerados y de sus familias. Los salarios mínimos, junto con las ayudas por hijos a cargo, constituyen el pilar fundamental del sistema garantía de una renta mínima para los trabajadores durante su vida activa.

El número de países europeos con salario mínimo no ha dejado de aumentar durante los últimos veinte años. A comienzos de los noventa asistimos a la introducción de los salarios mínimos en los antiguos países comunistas que son ahora miembros de la Unión Europea. Reino Unido aprobó el salario mínimo en 1999 e Irlanda un año después. Los últimos desarrollos en Austria apuntan al establecimiento de un salario mínimo nacional, ya que en enero de 2009 entró en vigor un acuerdo entre sindicatos y patronales que establece un salario mínimo que cubre prácticamente a la totalidad del sector privado. En 2010, 19 de los Estados miembros de la Unión Europea contaban con un salario mínimo, aprobado por el gobierno, a veces en colaboración o con el asesoramiento de los interlocutores sociales, o bien por los propios agentes sociales en virtud de un convenio colectivo de ámbito nacional.

¿Cuál es su eficacia hoy día en términos de protección contra la

pobreza? Antes de pasar a abordar esa cuestión conviene señalar que, en gran medida, la función histórica del salario mínimo ha sido garantizar «salarios justos» y evitar la «competencia desleal». Evidentemente, uno de los objetivos de este artículo es analizar la función del salario mínimo como medio para proteger a los trabajadores frente a la pobreza. Para evaluar su eficacia a tal respecto hemos echado mano de la base de datos de Indicadores de la Renta Mínima Garantizada CBS. Se trata de una base de datos recabada de fuentes nacionales expertas que contiene información referente a asistencia social y salarios mínimos de los países de la UE-25. Para los países UE-15 la base de datos abarca el periodo de 1992 a 2009 y para los países UE-10 el periodo de 2001 a 2009.

En 2009 existía en Europa una considerable variación en cuanto a ingresos medios relativos. Como porcentaje de los ingresos medios brutos, los salarios mínimos oscilaban entre el 30 y el 50 por 100. Esto supondría que en algunos países el recorrido de mejora podría ser sustancial. Sin embargo, dado que la mayoría de los trabajadores poco remunerados no son los principales perceptores de ingresos del hogar donde viven, no perteneciendo por tanto a hogares pobres, subir el salario mínimo podría tener un impacto relativamente limitado en la pobreza, yendo a parar la mayor parte del beneficio (incluso en ausencia de posibles efectos negativos en el empleo) a hogares no pobres (Nolan y Marx, 2001).

Con todo, cabe preguntarse por el grado de idoneidad de los salarios mínimos para hogares que dependen exclusivamente de esos ingresos. En el cuadro n.º 5 se muestra la renta mínima (teniendo en cuenta impuestos y

aportaciones a la Seguridad Social del trabajador al nivel de salario mínimo) para un hogar integrado por una persona sola sin hijos a su cargo. En el caso de personas solas, con un salario mínimo íntegro su renta neta excede holgadamente el 60 por 100 del umbral de pobreza en la mayoría de los países UE-15, con España y Reino Unido como excepciones destacadas. En el caso de los países UE-10, el panorama es mucho más dispar.

Si volvemos al hogar «tradicional» de un solo perceptor de ingresos con hijos a su cargo, el panorama cambia por completo. Como se muestra también en el cuadro n.º 5, en ningún país de la UE, salvo en Suecia, un hogar integrado por dos adultos y dos hijos podría subsistir con la renta neta que proporciona el salario mínimo. Téngase en cuenta que en el cálculo de la renta neta de este gráfico se incluyen las ayudas directas y las desgravaciones fiscales por hijos a cargo. El desfase es bastante significativo en la mayoría de los países; el que presenta mejor situación después de Suecia se sitúa en el 10 por 100 de la renta mediana equivalente. Ello se debe en parte a los impuestos y a las aportaciones a la Seguridad Social, pero incluso sin impuestos el desfase seguiría siendo muy alto en la mayoría de los países.

Si ambos cónyuges trabajan a tiempo completo y perciben el salario mínimo, en algunos países aún correrían el riesgo de vivir en la pobreza, salvo que tuvieran un número relativamente grande de dependientes. Con todo, la existencia de dos fuentes de ingresos proporciona una garantía casi infalible frente a la pobreza, aun cuando ambos cónyuges perciban el salario mínimo, siempre que trabajen a tiempo completo y no tengan demasiados depen-

CUADRO N.º 5

**RENTA DISPONIBLE NETA DE UN PERCEPTOR DEL SALARIO MÍNIMO COMO PORCENTAJE DE LA RENTA MEDIANA EQUIVALENTE,
POR TIPO DE HOGAR, UE 2009
(Porcentaje)**

	<i>Persona sola</i>	<i>Pareja/matrimonio</i>	<i>Pareja/Matrimonio con dos hijos</i>	<i>Padre solo + 2 hijos</i>	<i>Padre solo + 1 hijo</i>
Austria	66	50	47	57	84
Bélgica	78	61	51	61	66
Bulgaria	47	31	32	41	35
República Checa	53	46	48	53	41
Dinamarca	91	47	36	50	0
Estonia	47	35	26	37	45
Finlandia	76	51	41	62	68
Francia	72	53	44	51	64
Alemania	80	61	49	57	62
Grecia	0	0	0	0	0
Hungría	57	42	42	51	52
Irlanda	71	47	42	53	29
Italia	70	55	50	45	61
Letonia	77	53	38	48	46
Lituania	49	33	26	33	44
Luxemburgo	54	55	51	52	55
Holanda	73	57	46	61	72
Noruega	0	0	0	0	0
Polonia	66	45	38	46	47
Portugal	57	37	27	39	39
Rumania	74	50	45	58	56
Eslovaquia	54	36	31	40	49
Eslovenia	50	39	40	51	45
España	51	34	24	31	42
Suecia	74	74	60	67	76
Reino Unido	44	36	41	53	54

Nota: Los datos referentes a Finlandia, Suecia, Alemania y Dinamarca se refieren al 50 por 100 del salario medio. Los datos de Italia están basados en el salario mínimo en el sector de bajos salarios de cuero y peletería.

Fuente: Renta neta disponible: CSB-MIPI (Van Mechelen *et al.*, 2010); tipos de cambio y umbrales de pobreza de la base de datos en línea de Eurostat (extraídos en junio de 2010); cálculos propios.

dientes que mantener con esos ingresos.

Evidentemente, estos casos han de tomarse como ejemplos estilizados. En el mundo real estos casos son raros, aunque solo sea por el mero hecho de que la proporción de trabajadores que perciben el salario mínimo es realmente pequeña. En realidad, en muchos países el salario mínimo hace las veces de índice de referencia, que representa la planta baja del edificio salarial. Asimismo, en los ejemplos estilizados aquí presentados se supone un empleo a tiempo completo, mientras que el trabajo poco remunerado tiene proporcionalmente una mayor incidencia entre los trabajadores a tiempo parcial.

Ahora bien, estos casos estilizados nos ayudan a reflexionar sobre los beneficios y límites potenciales de las distintas alternativas de políticas públicas. En ese contexto, cabe pensar que sería especialmente relevante considerar las opciones de política como destinadas a trabajadores a tiempo completo, simplemente porque podrían ser considerados los más merecedores de las ayudas directas a la renta o desgravaciones fiscales.

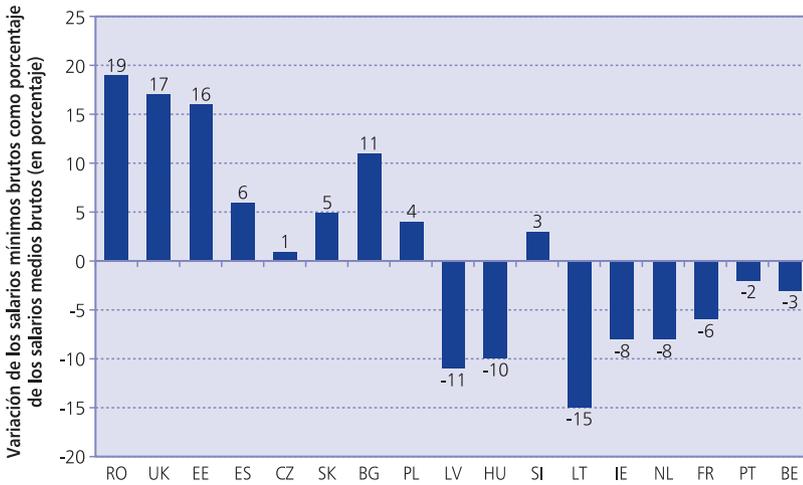
Así pues, ¿cuáles son las perspectivas de mejora? Es importante considerar esta pregunta con seriedad ya que el debate sobre la reducción de la pobreza de los empleados tiende a centrarse fuer-

temente en la cuestión de subir el salario mínimo y/o reducir los impuestos a los hogares de renta baja.

Quizá sea útil examinar primero las tendencias de los últimos diez años. Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2009, los salarios mínimos han subido en términos reales en la mayoría de los Estados de la UE, especialmente en los países UE-12. Sin embargo, estas subidas reales adquieren una imagen mucho más diversa si se comparan con los ingresos medios. En el gráfico 1A, donde los países están ordenados por su nivel inicial en 2001, puede observarse a primera vista que las subidas más altas ocurrieron en los países donde los niveles inicia-

GRÁFICO 1

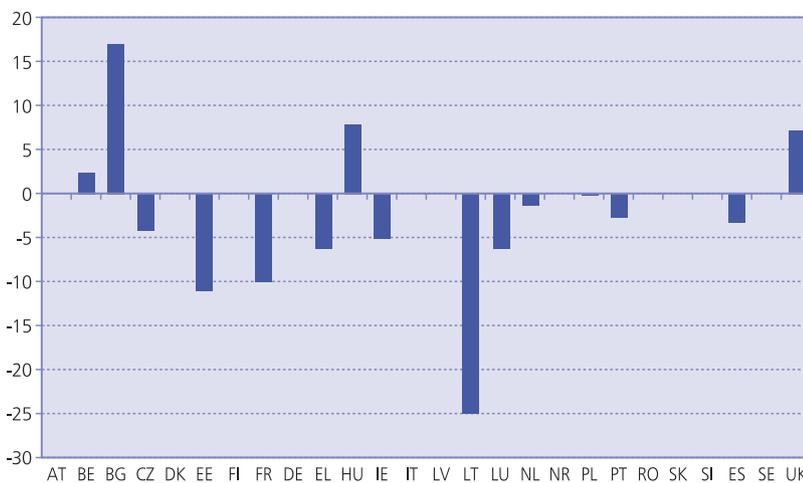
A. EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS BRUTOS EN COMPARACIÓN CON LOS SALARIOS MEDIOS, 2001-2009 (*)



Nota: (*) Los países están ordenados de izquierda a derecha por su nivel inicial en 2001. No se ha incluido a Luxemburgo por no disponer de información sobre el salario medio bruto en 2008. No se ha incluido a Grecia por no haber recibido aún los datos griegos. Véase la definición de los países en la nota del gráfico 1B.

Fuente: Base de datos CSB-MIPI (Van Mechelen *et al.*, 2010).

B. EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS REALES EN COMPARACIÓN CON LOS UMBRALES DE POBREZA RELATIVA, 2001-2009 (*)



Nota: (*) Austria, AT; Bélgica, BE; Bulgaria, BG; República Checa, CZ; Dinamarca, DK; Estonia, EE; Finlandia, FI; Francia, FR; Alemania, DE; Grecia, EL; Hungría, HU; Irlanda, IE; Italia, IT; Letonia, LV; Lituania, LT; Luxemburgo, LU; Países Bajos, NL; Noruega, NR; Polonia, PL; Portugal, PT; Rumanía, RO; Eslovaquia, SK; Eslovenia, SI; España, ES; Suecia, SE; Reino Unido, UK.

Fuente: Base de datos CSB-MIPI (Van Mechelen *et al.*, 2010).

les en 2001 eran más bajos. En los países donde eran más altos en 2001, los salarios mínimos generalmente cayeron en comparación con los salarios medios.

En los casos en los que los niveles de vida medios y, por ende, los umbrales de pobreza relativa han subido no por el crecimiento del salario real sino por otros factores, el salario mínimo ha tenido aún más dificultades para mantener su ritmo. Esto se muestra en el gráfico 1B, donde se aprecia que, comparados con los umbrales de pobreza relativa, los salarios mínimos no mantuvieron el ritmo en el periodo 2001-2009, excepto en unos cuantos países donde estos eran comparativamente bajos al inicio. En circunstancias en las que los niveles de vida suben más deprisa que los salarios medios, las subidas de los salarios mínimos que serían necesarias para mejorar su impacto potencial en la pobreza tendrían que exceder del crecimiento de los salarios medios, lo que resultaría en salarios más comprimidos.

En cuanto al potencial de los salarios mínimos a niveles realistas, o al menos efectivamente prevalentes en algunos países, está claro que en el caso de una persona adulta sola, un salario mínimo suficientemente alto puede proporcionar una protección adecuada por sí solo, si los impuestos y las aportaciones a la Seguridad Social a este nivel de ingresos no son prohibitivamente altos. En el caso de una persona adulta sola con hijos, un salario mínimo en el tramo superior de los niveles relativos prevalecientes puede bastar (dependiendo del número de hijos a su cargo), siempre que los impuestos y las aportaciones a la Seguridad Social sean suficientemente bajos y las ayudas por hijos proporcionen ingresos adicionales suficientes. En el caso de parejas/matrimonios con un solo

perceptor de ingresos y varios hijos a su cargo, un salario mínimo sustancialmente más alto que el de los niveles relativos actualmente prevalecientes seguiría sin ser suficiente, incluso con una hipotética tributación cero.

En los países donde los salarios mínimos son actualmente bajos en comparación con los salarios medios podría haber cierto margen para subidas graduales pero sustanciales; en países donde estos se han deteriorado en comparación con los salarios medios podría haber margen para un cierto crecimiento convergente. Ahora bien, es esencial tener muy presente que, en la mayoría de los países europeos, la vasta mayoría de los trabajadores con salario bajo no viven en hogares pobres. Los estudios sugieren que incluso en aquellos casos donde el solapamiento entre salario bajo y pobreza del hogar es máximo, como sucede en Estados Unidos, las subidas del salario mínimo han tenido un impacto relativamente limitado en la pobreza o desigualdad de rentas y una sustancial incidencia en los hogares no pobres (véase, por ejemplo, Horrigan y Mincey, 1993; Neumark y Wascher, 1997; Formby *et al.*, 2005 y 2010). Similarmente, Gosling (1996) y Sutherland (2001) concluyeron que el efecto potencialmente reductor de la pobreza del salario mínimo nacional en el contexto de Reino Unido sería escaso. Marx *et al.* (2012a) muestran que en Bélgica, incluso salarios mínimos sustancialmente más altos habrían tenido un impacto limitado en la pobreza activa y con incidencias sustanciales en hogares en los tramos medio y superior de la distribución de rentas. Müller y Steiner (2008) hallaron resultados similares para Alemania, Figari (2009) para los países de Europa Meridional y Formby *et al.* (2010) para Estados Unidos.

En este punto conviene destacar una vez más que estamos considerando el salario mínimo solo desde la perspectiva de su impacto directo en el nivel de vida. También podría darse el caso de que los salarios bajos fueren a las familias a elegir un nivel de intensidad laboral que depara un nivel de bienestar inferior al óptimo en comparación con el nivel de bienestar que podrían *legítimamente* obtener trabajando menos —si los salarios fueran más altos—. El salario mínimo podría tener igualmente una función crucial al contrarrestar los posibles efectos de erosión salarial de las ayudas directas a personas y hogares con salarios bajos.

Otra posible vía de las políticas públicas es no subir el salario mínimo en sí, sino más bien reducir las retenciones fiscales y aportaciones a la Seguridad Social. Las aportaciones a la Seguridad Social son por su propia lógica deducidas de los salarios individuales, mientras que los impuestos pueden gravar la renta personal o familiar. El tipo impositivo real resultante de la suma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de las aportaciones a la Seguridad Social tiende a ser sustancial en muchos países (Immervoll y Pearson, 2009; Marx *et al.*, 2012b). Depende en gran medida de la composición del hogar, siendo generalmente mejor tratados los hogares con hijos dependientes. Con todo, la carga fiscal es lo bastante alta como para sumir a los hogares en la pobreza en algunos casos.

Así pues, existe margen para mejorar la posición de renta de los hogares con salarios bajos vía cotizaciones a la Seguridad Social e Impuesto sobre la Renta. El margen de maniobra más sustancial sigue estando en el ámbito de las cotizaciones a la Seguridad Social,

ya que estas suelen ser más elevadas que los impuestos. Algunos países ya han introducido efectivamente reducciones en las cotizaciones de los trabajadores con salarios bajos, aumentando así la progresividad de rentas de las aportaciones a la Seguridad Social y de los impuestos, una senda en la que cabe ver límites dado que tales cotizaciones sirven para generar derechos a prestaciones sociales (Immervoll, 2007; Marx *et al.*, 2012b). No obstante, aquí la primordial motivación ha sido incrementar los incentivos para incorporarse al mercado de trabajo.

En cuanto a la rebaja de las cotizaciones sociales, los diseñadores de las políticas públicas tienen que hacer frente al mismo problema que con el salario mínimo, solo que aquí la relación de intercambio es aún más grave ya que cualquier reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social se traduce directamente en pérdida de ingresos. Esto es problemático dado el escaso solapamiento entre trabajo poco remunerado pagado y pobreza del hogar. Un número reducido de hogares pobres verían mejorar sus ingresos como consecuencia, mientras que la mayoría de los beneficios serían realmente percibidos por hogares no pobres.

Más fácil de orientar serían las deducciones en el Impuesto sobre la Renta, ya que los sistemas tributarios suelen tener en cuenta los ingresos y las circunstancias de los hogares, a pesar de la tendencia actual hacia la individualización de la fiscalidad. Así pues, las administraciones tributarias están generalmente mejor equipadas para poner en marcha medidas dirigidas específicamente a unidades familiares con ingresos bajos en contraposición a personas con ingresos bajos. Aquí la principal limitación es que los hoga-

res con bajos ingresos ya tienen una carga fiscal muy ligera. Adicionalmente, un análisis de los salarios mínimos brutos en comparación con los umbrales de pobreza (no mostrado aquí, pero disponible en el conjunto de datos CSB MIPI) deja claro que en muchos países incluso una hipotética imposición cero a los trabajadores que perciben el salario mínimo no lograría que los ingresos reportados por el salario mínimo fueran suficientes para escapar a la pobreza, especialmente en el caso de familias con un solo receptor de ingresos y con hijos a cargo (Marx *et al.*, 2012b).

Una última opción incremental sería establecer ayudas por hijos a cargo más generosas, así como otras formas de apoyo a la renta vinculada a los hijos. Tales pagos podrían proporcionar los ingresos adicionales requeridos para eludir la pobreza, aunque ello dependerá de la configuración del sistema de ayudas por hijos. Si dichas prestaciones son universales (es decir, sin comparación de los recursos de que dispone el receptor), el aumento global requerido para sacar de la pobreza a un segmento relativamente pequeño de la población sería muy sustancial en la mayoría de los países, con un coste indirecto muy elevado para los hogares no pobres. Las prestaciones por hijos a cargo (adicionales) basadas en el nivel de renta podrían ser más eficaces, aunque teóricamente a expensas de desincentivar mucho la movilidad salarial y la incorporación al mercado de trabajo de otras personas. Corak *et al.* (2005) demuestran que los países más eficientes en cuanto a la reducción de la pobreza suelen tener sistemas universales de ayudas por hijos a cargo y deducciones fiscales que no están muy especialmente dirigidas a hijos de hogares de rentas bajas (8). En

efecto, en tales países se tiende a gastar más en ayudas a niños no pobres que a niños pobres. Sorprendentemente, países como Reino Unido e Irlanda, con gastos superiores a la media en ayudas por hijos a cargo, pero asignadas principalmente en función de la renta, figuran entre los menos eficientes en términos de reducción de la pobreza infantil.

Prestaciones sociales vinculadas al empleo

La opción a considerar, por tanto, son otras formas de complementos de renta (específicos) para hogares que tienen problemas para subsistir con sus bajos ingresos. Ahora bien, aquí los gobiernos se enfrentan a una disyuntiva. Kenworthy (2011: 44): «Dada la importancia del empleo y de la jornada laboral para las rentas de mercado de los hogares con rentas más bajas, los diseñadores de políticas públicas deben abstenerse de programas que brinden prestaciones atractivas sin alentar o exigir el ejercicio de un empleo. Una transferencia ideal sería aquella que aumente los ingresos de los hogares de renta baja a la vez que promueve la incorporación a la vida activa de los adultos aptos para el empleo en edad de trabajar. Se da la circunstancia de que tal programa existe. Se hace referencia al mismo de diversas formas tales como 'prestación social vinculada al empleo' o 'subsidio condicionado al empleo' y su mejor expresión es la Deducción Fiscal para Trabajadores (WTC, *Working Tax Credit*) de Reino Unido y la Deducción Fiscal por Rendimientos del Trabajo (EITC, *Earned Income Tax Credit*) en Estados Unidos».

Evidentemente, los impuestos sobre la renta negativos de estilo anglosajón han venido suscitando

un mayor interés en los últimos tiempos. Immervoll y Pearson (2009): «Incluso a mediados de los años noventa, veinte años después de que tales mecanismos fueran puestos en marcha por primera vez en Reino Unido y Estados Unidos, los mismos eran vistos como interesantes pero inusuales [...] parece razonable concluir que estos mecanismos de prestaciones sociales vinculadas al empleo son ya políticas generales en muchos países».

En virtud de estas políticas, los hogares con renta baja no pagan impuestos, sino al contrario, obtienen ingresos adicionales a través del sistema tributario. En Estados Unidos, la ampliación de 1993 del EITC convirtió a este sistema en el programa de lucha contra la pobreza para familias en edad de trabajar más importante del país. Reino Unido también ha puesto en marcha y ampliado varios sistemas (y de hecho antes que Estados Unidos), que culminaron con el WTC de 2003 (Brewer *et al.*, 2006). Varios países europeos han contemplado introducir las deducciones fiscales de estilo anglosajón, o han hecho lo mismo de alguna otra forma. Como ejemplos cabe citar la Prima Por Empleo (PPE, *Prime Pour l'Emploi*) y la Renta de Solidaridad Activa (RSA, *Revenue de Solidarité Active*) de Francia; el Crédito de Combinación de Holanda, así como la Deducción Fiscal para Salarios Bajos de Bélgica (Marx y Verbist, 2008a). Ahora bien, la realidad es que la mayoría de estos sistemas guardan un lejano parecido con la EITC o la WTC. La WTC de Reino Unido, que se sustituirá por una Deducción Universal, continúa siendo la medida más importante de este tipo en Europa, tanto por su alcance como por su presupuesto.

No obstante, sigue habiendo un fuerte interés en el debate

público y la literatura académica (Marx y Verbist, 2009; Kenworthy, 2011; Figari, 2011, Allègre y Jaerhling, 2011; Crettaz, 2011, Marx *et al.*, 2012). Dicho interés parece totalmente legítimo. La evidencia empírica demuestra que la EITC, junto con la reforma de otras políticas públicas y varias subidas del salario mínimo, ha generado resultados sorprendentes, incluidos aumentos notables en la participación en el mercado de trabajo y reducción de la pobreza en ciertos grupos de población, especialmente en los hogares monoparentales (Hotz y Scholz, 2003; Eissa y Hoynes, 2004).

Con todo, no es tan evidente que sistemas del tipo de la EITC puedan funcionar en otros países, como Kenworthy (2011) y otros sugieren. Conviene recordar que la configuración sociodemográfica de Estados Unidos difiere de la existente en la mayoría de los países europeos. Hay más hogares de personas solas (y monoparentales) pero también más hogares con múltiples perceptores de ingresos. La dispersión de ingresos está igualmente mucho más comprimida en la mayoría de los países europeos, donde, adicionalmente, las prestaciones sociales son generalmente más altas en comparación con los salarios (incluidos los salarios mínimos) y están menos subordinadas a la disponibilidad de recursos económicos.

Marx *et al.* (2012) muestran en una microsimulación para Bélgica que tales medidas han de estar muy enfocadas para ser efectivas como dispositivo para reducir la pobreza y al mismo tiempo, dentro de unos límites razonables, ser económicamente asequibles. Sin embargo, una fuerte orientación a hogares con ingresos bajos está llamada a crear trampas de movilidad, que solo pueden evitarse

si los niveles de acceso son suficientemente planos. Esto supone un coste muy considerable dado que el tramo inferior de la distribución de ingresos familiar está muy densamente poblado en Bélgica, como también sucede en otros países de Europa Continental. Este coste solo puede eludirse reduciendo el importe de la propia deducción fiscal, lo cual también reduciría el efecto anti-pobreza. Además, es probable que desde la perspectiva de la equidad horizontal y apoyo público al sistema también haya límites a unas medidas fiscales tan orientadas a grupos específicos.

Una simulación similar por Figari (2011) para cuatro países de Europa Meridional (Italia, España, Portugal y Grecia) arroja dudas similares sobre la aplicabilidad universal de sistemas de tipo EITC o WTC. Muestra que la hipotética introducción del WTC británico generaría una reducción limitada de la pobreza y a costa de un posible debilitamiento de los incentivos al trabajo para segundos perceptores (con tasas de empleo femenino ya muy bajas en esos países). Figari también señala que la presencia de amplias unidades familiares en Europa Meridional no permite orientar adecuadamente dichas políticas a los hogares más pobres.

En uno de los estudios más tempranos, Bargain y Orsini (2007) investigaron los efectos en la pobreza de la hipotética introducción del sistema británico (tal y como se aplicaba en 1998) en Alemania, Francia y Finlandia, usando EUROMOD para 2001. Estos autores hallaron que los efectos anti-pobreza de una deducción fiscal del estilo de la de Reino Unido (similar en diseño y un gasto global comparable) serían muy pequeños en estos países, especialmente en relación

con su coste presupuestario. Concluyeron que «el interés en estos sistemas está llamado a desaparecer». Está por ver si tendrán o no razón y es realmente dudoso que dicho interés remita, pero es obvio que las deducciones fiscales negativas del estilo de la EITC no son adecuadas para una imitación a gran escala en toda Europa Continental. En Alemania, por ejemplo, el mercado de trabajo ha sufrido algunos cambios muy profundos a lo largo de los últimos diez años. El trabajo poco remunerado ha cobrado una relevancia mucho mayor y la pobreza de los empleados parece haber aumentado. No es improbable que una simulación como la realizada por Bargain y Orsini con datos de 2001 generara hoy resultados diferentes.

Evidentemente, las simulaciones demuestran que sistemas de prestaciones sociales vinculadas al empleo que funcionan bien en ciertos marcos pueden no obtener necesariamente buenos resultados en otros. La composición de las familias, las distribuciones de ingresos individuales y las estructuras de rentas de las familias determinan resultados de muy distinta índole. Aún queda por explorar si es posible concebir diseños alternativos que generen mejores resultados en los marcos de Europa Continental y que puedan sufragarse de forma realista.

VIII. CONCLUSIÓN

La pobreza de los empleados se ha convertido en una preocupación importante al tiempo que las políticas se centran más en maximizar las tasas de participación. En este artículo se ha planteado que esto podría reflejar un cierto grado de percepción errónea de que el riesgo de pobreza de los empleados se ha incre-

mentado sustancialmente en la mayoría de los países y está estrechamente ligada al creciente número de trabajadores con salarios bajos. Un análisis empírico comparativo de microdatos revela un panorama mucho más matizado. Las tendencias de la pobreza de los empleados varía de unos países a otros y está estrechamente asociada no tanto a los salarios bajos cuanto a la presencia de un solo perceptor de ingresos y de una baja intensidad laboral en la unidad familiar, lo cual, a su vez, responde a la configuración institucional y a las estructuras del mercado de trabajo, del sistema tributario y de las prestaciones sociales y del Estado del bienestar en general.

No obstante, las políticas orientadas al empleo ocupan un lugar destacado y se han visto reforzadas por los desafíos planteados por la crisis económica. Conforme se mide y se registra convencionalmente, en gran parte el problema de los trabajadores pobres está asociado a la presencia de una baja intensidad laboral en la unidad familiar. Esta constatación abre un amplio abanico de medidas de políticas posibles que pueden ayudar a los hogares a optimizar, si no maximizar, su intensidad laboral. Entre ellas cabe citar las políticas dirigidas a impulsar la demanda de trabajadores y, en particular, la demanda de personas con bajos niveles de formación o experiencia laboral. Por el lado de la oferta, los poderes públicos pueden animar (por ejemplo, mediante reformas fiscales) o ayudar (por ejemplo, creando guarderías públicas) a las personas a buscar empleo o a incrementar las horas que trabajan. El *mix* de políticas que mejor funcionará en cada contexto dependerá de la composición de la población con baja intensidad laboral y de las causas subyacentes de

esa baja intensidad laboral. Tales causas pueden variar considerablemente de unos países y grupos de población a otros (Corluy y Vandenbroucke, en prensa).

Ahora bien, y esto es crucial, ha de reconocerse que aun cuando tales políticas logren hacer trabajar a todas las personas que no lo hacían previamente, o bien llevar a todos los hogares a una intensidad laboral plena (y todas las pruebas empíricas apuntan a que esto es harto improbable), ello no garantizaría la eliminación de la pobreza (Marx *et al.*, 2012c). En tales circunstancias, lo que las políticas públicas puedan hacer para ayudar a esos hogares a escapar de la pobreza, de nuevo, probablemente dependerá de factores tales como el marco institucional, políticas sociales existentes, condiciones del mercado de trabajo y perfil de la población con necesidad de ayuda.

En algunos países de la UE sigue sin haber un salario mínimo, o bien éste es muy bajo en comparación con el salario medio. Como hemos visto, en un amplio número de países europeos, el salario mínimo no basta para mantener a personas solas por encima del umbral de pobreza. Así pues, parecería sensato que los países sin salario mínimo o con un salario mínimo excesivamente bajo se plantearan establecerlo o incrementarlo. Ahora bien, aun en ausencia de efectos negativos para el empleo, implantar o mejorar el salario mínimo hasta los rangos más altos actualmente vigentes en Europa (en relación con el salario medio) no bastaría para erradicar la pobreza de los empleados. Ni siquiera en los países donde el salario mínimo es comparativamente alto éste basta para mantener a los hogares con un solo perceptor a salvo de la pobreza, en especial si

hay menores u otras personas dependientes. Es probable que el salario mínimo se haya convertido inherentemente en un obstáculo para garantizar una renta mínima a los hogares con un solo perceptor, sobre todo en países donde los umbrales de pobreza relativa vienen determinados por el nivel de vida de hogares con dos perceptores de ingresos.

Para los hogares con bajos ingresos, las ayudas directas a las rentas familiares son la única forma de garantizar una protección efectiva contra la pobreza, especialmente cuando hay hijos a cargo. En la actualidad, dichas «prestaciones sociales vinculadas al empleo» a menudo se asocian a «deducciones fiscales» de corte anglosajón, tales como la EITC de Estados Unidos o la WTC de Reino Unido. Hemos hecho hincapié en que el contexto sociodemográfico, económico e institucional sigue siendo enormemente diferente en la mayor parte del resto de Europa y tales «deducciones fiscales», aunque de contrastada eficacia en ciertos marcos y grupos específicos, no parecen ser un modelo que se preste a una imitación generalizada. Por otra parte, las deducciones fiscales de corte anglosajón están fuertemente focalizadas en algunos tipos de hogar, lo que conlleva un coste potencial en términos de «trampas» a la movilidad y erosión salarial. Desde una perspectiva de la equidad horizontal y apoyo público al sistema, también podría haber límites a medidas fiscales tan orientadas a grupos específicos. Por el contrario, ayudas a la renta menos focalizadas, como por ejemplo ayudas por hijos a cargo universales (aunque posiblemente moduladas en función de los recursos disponibles o de otra forma), pueden tener un impacto inmediato en la pobreza de los grupos de población de alto

riesgo (familias con muchos hijos) sin afectar negativamente a los incentivos vinculados al ejercicio de un empleo entre trabajadores y no trabajadores, si bien el efecto renta podría tener un impacto debilitador en la oferta de trabajo de ambos grupos. No obstante, para que tales prestaciones sociales brinden una protección eficaz generalizada contra la pobreza han de ser elevadas, aun introduciendo cierta discriminación o modulación en el acceso a las ayudas en función de los recursos disponibles o de otros criterios. Inevitablemente esto no podrá lograrse sin incurrir en un coste presupuestario sustancial.

NOTAS

(1) Los estudios que han examinado específicamente el colectivo de trabajadores autónomos hallaron un número significativo de personas en riesgo de pobreza económica, incluso con arreglo a los umbrales más exigentes. Pero para un subgrupo importante de los mismos, se concluyó que el solapamiento con otros indicadores de dificultades económicas o privaciones materiales es limitado. Esto sugiere que las mediciones de renta actuales son menos válidas cuando se trata de determinar los recursos económicos de los trabajadores autónomos.

(2) Los estudios muestran que los trabajadores temporales y a tiempo parcial, sobre todo los que trabajan a tiempo parcial involuntariamente, corren un mayor riesgo de caer en la pobreza. No obstante, existe una considerable variación entre países. A este respecto, véanse VAN LANCKER (2012), y HOREMANS y MARX (2012).

(3) Para identificar a quienes trabajaron todo el año nos basamos en las respuestas a las preguntas del SILC sobre el número de meses del año anterior trabajados a tiempo completo y a tiempo parcial. En principio, debería ser posible usar el calendario de actividad mensual donde los encuestados describen su actividad principal de cada mes (empleado a tiempo completo, empleado a tiempo parcial, etcétera) a dicho efecto. No obstante, esta información era inexistente para muchos países en los microdatos SILC publicados con fines de investigación.

(4) A saber: Bulgaria, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Portugal y Rumanía.

(5) En los Estados miembros de Europa del Este hay muy pocos empleados que trabajan a tiempo parcial, pero en países como Bélgica o Reino Unido un 25 por 100 de los empleados con trabajo todo el año sí lo

hacen, proporción que llega hasta el 40 por 100 en Holanda, donde muchísimas mujeres trabajan a tiempo parcial.

(6) A la hora de juzgar si los salarios percibidos por los empleados a tiempo completo con trabajo todo el año son bajos, seguimos a la OCDE y aplicamos el umbral de los dos tercios de la mediana, calculada teniendo solo en cuenta a esos empleados.

(7) Es probable que las consideraciones normativas relevantes sean más sofisticadas y complejas de como aquí se las presenta. VANDENBROUCKE (2001), por ejemplo, elabora un marco normativo que se apoya tanto en nociones normativas de responsabilidad personal de esfuerzo de trabajo como en concepciones normativas de bienestar.

(8) Véanse también BRADBURY y JANTTI (2001), y WHITEFORD y ADEMA (2006).

BIBLIOGRAFÍA

- AIRIO, I. (2008), *Change of Norm? In-Work Poverty in a Comparative Perspective*, Studies in Social Security and Health 92, KELA Research Department, KELA, Helsinki.
- ANDREB, H.J., y LOHMANN, H. (2008), *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar, Londres.
- ATKINSON, A. (2009), *Earnings inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- AURICH, P. (2009), «Levels, directions and divisions of change towards activation in Europe», Congreso Mundial de ISA 2010, RC 19.13, Comparing Activation Models and Policy, julio 11-17, Gotemburgo, Suecia.
- AUTOR, D.H.; LEVY, F., y MURNANE, R.J. (2003), «The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration», *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre.
- BARBIER, J.-C., y LUDWIG-MAYERHOFER, W. (2004), «Introduction: the many worlds of activation», *European Societies*, 6 (4): 423-436.
- BARGAIN, O., y ORSINI, K. (2007), «Beans for breakfast? How exportable is the British Workfare Model?», en O. BARGAIN (ed.), *Microsimulation in action. Policy Analysis in Europe using EUROMOD*, Research in Labour Economics, 25: 165-198. Elsevier, Oxford.
- BLAU, F., y KAHN, L. (2008), «Inequality and Earnings Distribution», en W. SALVERDA, B. NOLAN y T. SMEEDING (eds.), *Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- BONOLI, G. (2007), «Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies», *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- BOSCH, G., y WEINKOPF, C. (eds.) (2008), *Low-wage work in Germany*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

BREWER, M.; DUNCAN, A.; SHEPHARD, A., y SUÁREZ, M. J. (2006), «'Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain», *Labour Economics*, 13: 699-720.

CORLUY, V., y F. VANDENBROUCKE (2012), «Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis», en B. CANTILLON y F. VANDENBROUCKE (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford University Press (en prensa), Oxford.

CRETZAZ, E. (2011), *Fighting Working Poverty in Post-industrial Economies. Causes, Trade-offs and Policy Solutions*, Edward Elgar, Cheltenham (Reino Unido) y Northampton, MA (EE.UU.).

CRETZAZ, E., y BONOLI, G. (2011), «Worlds of Working Poverty: national Variations in Mechanisms», en N. FRASER, R. GUTIÉRREZ y R. PEÑA-CASAS (eds.), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Palgrave Macmillan, Houndmills.

DINGELDEY, I. (2006), «Between workfare and enabling—Different Paths to Transformation of the Welfare State: A comparative analysis of activating labour market policies», *European Journal of Political Research*, 46(6): 823-851.

DOLADO, J.; FELGUEROSO, F., y JIMENO, J. (2000), «The Role of the Minimum Wage in the Welfare State: An Appraisal». Documento de trabajo n.º 152 del Instituto de Estudios Laborales (IZA), Alemania.

EICHHORST, W., y KONLE-SEIDL, R. (2008), «Contingent Convergence: A comparative analysis of activation policies». Documento de trabajo n.º 3905 del Instituto de Estudios Laborales (IZA), Alemania.

EISSA, N., y HOYNES, H. (2004), «Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit», *Journal of Public Economics*, 88: 1931-1958.

ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERICK, A., y MYLES, J. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

EUROPEAN COMMISSION (2011), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

EUROPEAN FOUNDATION (2004), *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.

— (2010), *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublín.

EUROSTAT (2010), *In-Work Poverty in the EU, Methodologies and Working Papers 2010*

<p>edición, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.</p> <p>FIGARI, F. (2011), «Can in-work benefits improve social inclusion in the southern European countries?», <i>Journal of European Social Policy</i>, 20: 301-315.</p> <p>FRASER, N.; GUTIÉRREZ, R., y PEÑA-CASAS, R. (eds.) (2011), <i>Working Poverty in Europe: A Comparative Approach</i>, Palgrave Macmillan, Basingstoke.</p> <p>FRAZER, H., y MARLIER, E. (2010), <i>In-Work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons, Synthesis Report, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion</i>, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Bruselas.</p> <p>FREEMAN, R. (2007), <i>Labor Market Institutions around the World</i>. Documento de Trabajo número 13242, National Bureau of Economic Research, Cambridge.</p> <p>FRITZELL, J., y RITAKALLIO, V. M. (2010), «Societal Shifts and Changed Patterns of Poverty», <i>International Journal of Social Welfare</i>, 19: S25-S41.</p> <p>GARDINER, K., y MILLAR, J. (2006), «How low-paid employees avoid poverty: An analysis by family type and household structure», <i>Journal of Social Policy</i>, 35: 351-369.</p> <p>GORNICK, J., y MEYERS, M. (2003), <i>Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment</i>, Russell Sage Foundation, Nueva York.</p> <p>GOOS, M., y SALOMONS, A. (2009), «The polarization of the European Labor Market», <i>American Economic Review</i>, 99(2): 59-63.</p> <p>HEMERICK, A. (2012), <i>Changing welfare states</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>HOREMANS, J., y MARX, I. (2012), «Part-time employment and in-work poverty in EU-15», en KOCH y FRITZ, <i>Destandardisation of employment in Europe</i>, Palgrave Macmillan, Houndmills.</p> <p>HOTZ, V.J., y SCHOLZ, J.K. (2003), «The Earned Income Tax Credit», en R. MOFFIT (ed.), <i>Means-tested Transfer Programs in the U.S.</i>, University of Chicago Press.</p> <p>IMMERVOLL, H., y BARBER, D. (2006), «Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives». Documento de trabajo n.º 1932 del Instituto de Estudios Laborales (IZA), Alemania.</p> <p>KENWORTHY, L. (2008), <i>Jobs with Equality</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>— (2010), «Labor market activation», en F. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. ÖBINGER y C. PIERSON (eds.), <i>Oxford Handbook of the</i></p>	<p><i>Welfare State</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>— (2011), <i>Prospects for the Poor</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>LOHMANN, H. (2009), «Welfare states, labour market institutions and the working poor: a comparative analysis of 20 European countries», <i>European Sociological Review</i>, 25(4): 489-504.</p> <p>— (2011), «Comparability of EU-SILC and register data: The relationship among employment, earnings and poverty», <i>Journal of European Social Policy</i>, 21: 37-54.</p> <p>LOHMANN, H., y ANDRES, H.J. (2008), «Explaining in-work poverty within and across countries», en H.J. ANDRES y H. LOHMANN, <i>The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization</i>, Edward Elgar, Londres.</p> <p>LOHMANN, H., y MARX, I. (2008), «The different faces of in-work poverty across welfare state regimes», en H.J. ANDRES y H. LOHMANN, <i>The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization</i>, Edward Elgar, Londres.</p> <p>LUCIFORA, C., y SALVERDA, W. (2008), «Low Pay», en W. SALVERDA, B. NOLAN y T. SMEEDING (eds.), <i>Oxford Handbook of Economic Inequality</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>MAITRE, B.; NOLAN, B., y WHELAN, C.T. (2011), «Low Pay, In-Work Poverty and Economic Vulnerability: A comparative Analysis using EU-SILC», The Manchester School.</p> <p>MARX, I.; MARCHAL, S., y NOLAN, B. (2012b), «Minimum Income Protection for Workers», en I. MARX y K. NELSON (eds.), <i>Minimum income protection in the European Union</i>, Palgrave, Hampshire.</p> <p>MARX, I.; VANDENBROUCKE, P., y VERBIST, G. (2012c), «Can higher employment levels bring down poverty in the EU? Regression based simulations of the Europe 2020 target», <i>Journal of European Social Policy</i>.</p> <p>MARX, I.; VANHILLE, J., y VERBIST, G. (2012a), «Combating in-work poverty in continental Europe: an investigation using the Belgian case», <i>Journal of Social Policy</i>, 41(1): 19-41.</p> <p>MARX, I., y VERBIST, G. (1998), «Low-paid work and poverty: a cross-country perspective», en S. BAZEN, M. GREGORY y W. SALVERDA (eds.), <i>Low-wage employment in Europe</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>— (2008), «Combating In-work poverty in Continental Europe: the policy options assessed», en H.J. ANDRE y H. LOHMANN (eds.), <i>The Working Poor in Europe</i>, Edward Elgar, Londres.</p> <p>NOLAN, B., y MARX, I. (2000), «Low Pay and Household Poverty», en M. GREGORY et al. (ed.), <i>Labour Market Inequalities: Problems</i></p>	<p><i>and Policies of Low-wage Employment in International Perspective</i>, Oxford University Press, Oxford, pp. 100-199.</p> <p>— (2008), «Poverty and Social Exclusion», en W. SALVERDA, B. NOLAN y T. SMEEDING (eds.), <i>Oxford Handbook of Economic Inequality</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>NOLAN, B., y WHELAN, C.T. (2011), <i>Poverty and Deprivation in Europe</i>, Oxford University Press, Oxford.</p> <p>OCDE (2006), <i>Perspectiva de Empleo</i>, París.</p> <p>— (2007), <i>Perspectiva de Empleo</i>, París.</p> <p>— (2008), <i>Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries</i>, París.</p> <p>— (2009), <i>Perspectiva de Empleo</i>, París.</p> <p>PALIER, B. (2010), <i>The Politics of Reform in Bismarckian Welfare States</i>, Amsterdam University, Amsterdam.</p> <p>SALVERDA, W.; VAN KLAVEREN, M., y VAN DER MEER, M. (eds.) (2008), <i>Low wage work in the Netherlands</i>, Russell Sage Foundation, Nueva York.</p> <p>STEIBER, N. (2007), «The Linkages between Work and Family: State of Knowledge and Policy Implications», <i>EqualSOC Policy Paper #2</i>.</p> <p>VANDENBROUCKE, F. (2001), <i>Social Justice and Individual Ethics in an Open Society: Equality, Responsibility, and Incentives</i>, Springer, Berlín y Nueva York.</p> <p>VAN LANCKER, W. (2012), «The European world of temporary employment: gendered and poor?», en <i>European Societies</i> (en prensa).</p> <p>VAN MECHELEN, N.; MARX, I.; MARCHAL, S.; GOEDEME, T., y CANTILLON, B. (2010), <i>The evolution of social assistance and minimum wages in 25 EU countries, 2001-2009</i>, Informe para la Comisión Europea, Amberes.</p> <p>VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (2010), <i>The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>WEISHAUP, T. (en prensa), «A common turn to activation?», en I. MARX y K. NELSON (eds.), <i>Minimum income protection in the European Union</i>, Palgrave, Hampshire.</p> <p>WHELAN, C.T.; LAYTE, R.; MAITRE, B.; GANNON, B.; NOLAN, B.; WATSON, D., y WILLIAMS, J. (2003), <i>Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2001 Living in Ireland Survey</i>, Economic and Social Research Institute, Dublín.</p> <p>WHITEFORD, P., y ADEMA, W. (2007), «What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy?». Documentos de Trabajo sobre Asuntos Sociales, Empleo y Migración n.º 51 de la OCDE, París.</p>
---	---	--