

Una panorámica actual de la pobreza en España: diacronía y comparación internacional

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ*

RESUMEN

El fenómeno de la pobreza monetaria se puede analizar utilizando distintos indicadores. En este artículo se presentan los datos principales para España desde una perspectiva diacrónica y comparada. La diacronía permite entrever la estabilidad de los indicadores a largo plazo, sin mejoras ni empeoramientos nítidos en las últimas décadas, mientras que la comparación con los países de la Unión Europea (de los 15) sugiere la relevancia de las transferencias sociales monetarias, y no tanto de las rentas “de mercado”, como factor explicativo de la comparativamente elevada tasa de riesgo de pobreza española. En este sentido, la evidencia apunta a la especial importancia de las transferencias sociales ligadas a la enfermedad, la discapacidad y el apoyo a las familias, así como las dedicadas a combatir la exclusión social, justamente las menos desarrolladas en España.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los datos básicos, para España, relativos a la dimensión de la desigualdad material a la que solemos refe-

* Analistas Socio-Políticos (ASP, Gabinete de Estudios) y Universidad Complutense de Madrid (jcrodrig@cps.ucm.es).

rinos con el término de pobreza¹. Constituye así el contexto de las aportaciones publicadas en este número de *Panorama Social* sobre las políticas orientadas a combatir la pobreza y la exclusión social.

1.1. “Absolutizar” las tasas de pobreza

Si bien el artículo comienza considerando cuidadosamente los indicadores más habituales (los de riesgo de pobreza, y sus condicionantes), adopto una perspectiva menos “relativista” para entender la situación de quienes afrontan más dificultades materiales en sus vidas. Como veremos, la tasa de riesgo de pobreza, el indicador más utilizado, es una medida definida en relación con un “umbral de pobreza” que cambia cada año según lo hace la renta mediana de los hogares. Se trata, por tanto, de un indicador correspondiente a un concepto relativo de la pobreza.

Es obvio que, en términos generales, la pobreza siempre es relativa a los estándares de comodidades materiales, dignidad, moralidad o civilización de la época o del país en cuestión, pero es dudoso que sea tan útil (para discutir sobre ella o para proponer soluciones) que

¹ Este trabajo es una versión revisada y ampliada de una de las partes incluidas en Rodríguez (2019).

el umbral de renta que sirve de criterio para medirla cambie con tanta frecuencia. Lo dudoso del indicador se revela cuando, de manera poco intuitiva, como se verá más adelante, puede mantenerse la tasa de riesgo de pobreza en medio de crisis profundas y duraderas, o subir o mantenerse en tiempos de bonanza económica.

Por eso, aunque el concepto de pobreza absoluta, a pesar de toda la discusión pública y académica al respecto, nunca acabó de ser realista (Lister, 2004, pp. 20-23; Alcock, 2006, pp. 66-70), sí conviene “absolutizar” de algún modo los indicadores de pobreza, estableciendo umbrales fijos que no cambian cada año o completando los indicadores basados en las rentas con otros basados en la capacidad para acceder a determinados bienes considerados como adecuados para llevar una vida digna en la sociedad en cuestión y en el tiempo presente. A ello sirven las ideas de pobreza anclada y de privación material; y también a ello contribuyen, indirectamente, ideas como la de la brecha de pobreza, que muestra en qué medida se distancian los ingresos de quienes están en riesgo de pobreza del umbral de pobreza en cada momento.

Por otra parte, en la medida en que lo permiten las estadísticas disponibles, conviene atender a lo que ocurre durante la vida del individuo o del hogar, sin conformarse con la foto fija de su situación en un año. A lo largo del tiempo cambian los ingresos personales y familiares, y, así, los individuos pueden cambiar su posición en la escala de riesgo de pobreza, de tal modo que su nivel de ingresos a medio o largo plazo, aunque esté asociado con el nivel a corto plazo, no guarda necesariamente la misma relación con los ingresos de los demás que la que mantiene en un año dado. En términos más sencillos, por ejemplo, siempre habrá un diez por ciento de individuos con los menores (mayores) ingresos, pero quienes componen ese diez por ciento no son siempre los mismos. Por eso, conviene contar con indicadores de pobreza que siguen a los individuos a lo largo del tiempo. Aunque la tasa de riesgo de pobreza plantee los problemas antedichos, encontrarse en riesgo de pobreza un año determinado, y no los tres siguientes, no es lo mismo que encontrarse en esa situación ese primer año y dos más de los tres siguientes. Medidas como las de pobreza persistente atienden a esa sustancial diferencia.

1.2. Comparación y diacronía

El análisis de la situación española que se presenta aquí es comparado y diacrónico. El caso español queda situado en el marco de los países de la Unión Europea de los 15 (UE-15), una agrupación convencional que facilita la presentación de cifras y la comparación entre países con historias económicas no demasiado dispares. Para ello hago uso de las fuentes más habituales, como las elaboradas por Eurostat en el marco de sus estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), de las cuales se encarga en España el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Asimismo, procuro mostrar la evolución a medio y largo plazo de los principales indicadores, en la medida en que las cifras estén disponibles, enfatizando lo ocurrido a lo largo de las últimas fases del ciclo económico español y europeo: el crecimiento hasta 2007, la crisis entre 2008 y 2013, y la recuperación ulterior².

El énfasis en la comparación se debe, por una parte, a que seguramente es el único método para entender lo específico de un caso determinado (España, en nuestro caso); y, por otra, a la necesidad de tener presente, siquiera como trasfondo, la evidencia de la variedad de casos, evitando así caer en generalizaciones inapropiadas, no tan raras en los estudios de desigualdad y pobreza.

2. LA TASA DE RIESGO DE POBREZA

El indicador más común en la discusión pública y académica sobre la pobreza en los países desarrollados es, en realidad, un indica-

² Tendré en cuenta el periodo 2005-2016, de modo que incluya una proporción similar de años de crecimiento económico (de 2005 a 2007, de 2014 a 2016, es decir, seis años) y de crisis o estancamiento (2008 a 2013). Téngase en cuenta que las medias obtenidas se calculan sobre series que pueden haber experimentado una o dos rupturas en las encuestas de la EU-SILC, si bien estas rupturas no parecen tan llamativas como para alterar lo fundamental de los resultados obtenidos. La lista de dichas rupturas se encuentra en el Anexo de Rodríguez (2019).

dor de cómo se distribuyen los ingresos, es decir, de desigualdad. Se trata de la tasa de riesgo de pobreza, que mide el porcentaje de una población cuyos ingresos no alcanzan un umbral establecido convencionalmente. Dicho umbral suele situarse en el 50 por ciento o en el 60 por ciento de la renta disponible media o mediana. En Europa, el umbral estándar se sitúa en el 60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente, es decir, de los ingresos por adulto equivalente en el hogar, y se mide con encuestas comunes a los países de la UE englobadas en las estadísticas EU-SILC. El ingreso por adulto equivalente se calcula del siguiente modo. Los ingresos monetarios del hogar (salarios, ingresos de autónomos, pensiones, otros subsidios monetarios, rentas derivadas de inversiones), después de impuestos y otras deducciones, se transforman en ingresos individuales dividiéndolos por el número de “adultos equivalentes”. Para ello se utiliza una escala de equivalencia convencional (la escala OCDE modificada), según la cual el primer adulto equivale a 1 adulto, el segundo y cada miembro de 14 años o más equivale a 0,5 adultos, y cada menor de 14 años equivale a 0,3 adultos. Así, en un hogar con una madre de 44 años, un padre de 45, un hijo de 15 y una hija de 13, el número de adultos equivalentes sería de 2,3 (1 + 0,5 + 0,5 + 0,3). El resultado de la división es la renta disponible equivalente y se atribuye por igual a cada miembro del hogar.

Lo más probable es que el umbral así calculado cambie cada año, en la medida en que la economía crezca –y la renta mediana también lo haga–, se estanque –y la renta mediana no varíe– o decrezca –y caiga la renta mediana.

2.1. Tres tasas de riesgo de pobreza

Cabe distinguir tres tasas de riesgo de pobreza según incluyan o no unas u otras transferencias sociales monetarias. La primera representaría el porcentaje de la población cuyos ingresos antes de cualquier tipo de transferencia social (pensiones y otras) no llegan al 60 por ciento de la renta disponible mediana; la segunda, el porcentaje cuyos ingresos, después de contar las pensiones, no alcanzan dicho umbral; y la tercera, el porcentaje cuyos ingresos, incluyendo todas las transferencias sociales monetarias, se quedan por debajo del umbral.

La comparación entre estas tasas nos permite observar la medida en que esas transferencias contribuyen a reducir la tasa de riesgo de pobreza.

El cuadro 1 presenta una panorámica de la situación al respecto en los países de la UE-15, la cual se basa en la media de las tasas correspondientes para el periodo 2005-2016, es decir, un lapso temporal que incluye tres años de crecimiento, seis de crisis y tres de recuperación económica.

Siendo, en el fondo, una medida de desigualdad, no extraña que la posición de España en el conjunto no sea muy distinta de la que obtenemos con el índice de Gini (Rodríguez, 2019). Según la primera tasa de riesgo de pobreza (sin contar ningún tipo de transferencias), España (43 por ciento) ocuparía el decimoprimer lugar de mayor a menor tasa, con una tasa 1,7 puntos porcentuales (pp) inferior a la tasa mediana (Suecia y Austria: 43,8 por ciento). Los países con tasas superiores son Grecia (47,1 por ciento) e Irlanda (46,1 por ciento) y los que registran las más bajas, Holanda (36,9 por ciento) y Dinamarca (39,6 por ciento).

Una vez incluidas las pensiones en la renta, la tasa española (28,2 por ciento) queda en el cuarto lugar, algo por encima de la tasa mediana (Bélgica y Luxemburgo: 26,9 por ciento). Los países con las tasas más altas son Irlanda (36,5 por ciento), Reino Unido (29,7 por ciento) y Suecia (29,3 por ciento); y aquellos con las tasas más bajas, Holanda (21,1 por ciento), Francia (24,4 por ciento) e Italia (24,4 por ciento).

Por último, teniendo en cuenta el conjunto de la renta monetaria disponible, la cifra española sería la segunda más alta, con un 20,9 por ciento, solo inferior a la de Grecia (21,1 por ciento), superando con creces al valor mediano (Luxemburgo: 15,2 por ciento), y quedando bastante lejos de los países con menor riesgo de pobreza, Holanda (11 por ciento) y Dinamarca (12,2 por ciento).

Que las tres clasificaciones sean tan distintas apunta a la relevancia de las transferencias sociales monetarias a la hora de reducir la desigualdad de partida (mucho más ligada a los ingresos por ocupación) configurando una renta disponible más igualitaria. Desde este punto de vista, parece claro que la reducción de la tasa que se consigue en España al incluir las pensiones en

CUADRO 1

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DEL 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), UE-15, 2005-2016 (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL, MEDIA DEL PERIODO)

	Tasa de riesgo de pobreza			Reducción de la tasa debida a...		
	Antes de transferencias sociales (pensiones incluidas) (A)	Antes de transferencias sociales (pensiones excluidas) (B)	Después de transferencias sociales (C)	Pensiones (B – A)	Resto de transf. (C-B)	Total de transf. (C-A)
Grecia	47,1	24,8	21,1	-22,4	-3,7	-26,0
España	43,0	28,2	20,9	-14,9	-7,3	-22,1
Italia	44,7	24,4	19,5	-20,2	-5,0	-25,2
Portugal	44,0	25,2	18,5	-18,8	-6,8	-25,5
R. Unido	43,2	29,7	17,1	-13,5	-12,6	-26,1
Irlanda	46,1	36,6	16,2	-9,5	-20,4	-29,9
Alemania	43,8	24,7	15,7	-19,1	-9,0	-28,1
Luxemburgo	43,7	26,9	15,2	-16,7	-11,8	-28,5
Bélgica	42,3	26,9	15,1	-15,3	-11,8	-27,1
Suecia	43,8	29,3	14,7	-14,5	-14,6	-29,1
Austria	43,8	25,7	14,1	-18,1	-11,6	-29,7
Francia	44,3	24,4	13,4	-20,0	-11,0	-30,9
Finlandia	41,6	27,2	12,8	-14,3	-14,5	-28,8
Dinamarca	39,6	27,4	12,2	-12,2	-15,3	-27,4
P. Bajos	36,9	21,1	11,0	-15,9	-10,1	-25,9
Mediana	43,8	26,9	15,2	-15,9	-11,6	-27,4
(España – mediana) / mediana x 100	-1,7	4,5	37,9	-6,2	-37,5	-19,3

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

el cálculo de la renta es relativamente baja (-14,9 pp), lejos de lo que se consigue en países como Grecia, Italia o Francia (por encima de 20 pp). La reducción conseguida con el resto de transferencias en España (-7,3 pp) tampoco destaca, con un valor muy alejado de la conseguida en Irlanda (-20,4 pp) o Dinamarca (-15,3pp). El efecto del conjunto de transferencias sociales en España asciende a -22,1 puntos, el menor de los quince países, muy lejos de lo que consiguen los primeros países en la clasificación (Francia, -30,9 pp; Irlanda, -29,9 pp; Austria, -29,7 pp).

En definitiva, el riesgo de pobreza derivado del mercado (del empleo, más bien) en

España no es especialmente acusado en comparación internacional. Sin embargo, sí que lo es una vez tenemos en cuenta las transferencias sociales. En España, dichas transferencias reducen la desigualdad (y, lógicamente, el riesgo de pobreza) bastante menos que en el conjunto de países de la UE-15. Probablemente ello se deba no solo a la cantidad de recursos transferidos (Niehues, 2010; D'Agostino, Pieroni y Procidano, 2016), sino, como muestran Causa y Hermansen (2017) para la población en edad de trabajar, a que esas transferencias (en este caso, distintas de las pensiones) no están especialmente concentradas en los niveles bajos de renta, como sí lo están en los países más redis-

CUADRO 2

CORRELACIONES LINEALES DE DISTINTAS MEDIDAS DE GASTO PÚBLICO (EN PORCENTAJE DEL PIB, MEDIA DEL PERIODO) Y LA TASA DE RIESGO DE POBREZA, UE-15, 2005-2016 (MEDIA DEL PERIODO)

	<i>r de Pearson</i>
Gasto público total	-0,28
Gasto total en prestaciones sociales	-0,45
a) enfermedad y discapacidad	-0,73**
b) vejez	0,27
c) supervivencia	0,59*
d) familia	-0,68**
e) desempleo	-0,44
f) vivienda	-0,26
g) exclusión social	-0,79**

Notas: * Correlación significativa en un nivel del 5%; ** correlación significativa en un nivel del 1%.

Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat, *General government expenditure by function* (COFOG) [gov_10a_exp].

tributivos e igualitarios. En España (y en Grecia, Italia o Portugal), al quintil más bajo de ingresos solo le llega el 10 por ciento de las transferencias, mientras que, por ejemplo, en Finlandia, le llega más del 40 por ciento, y en Suecia o Dinamarca, más del 30 por ciento.

El cuadro 2 recoge evidencia sugerente del tipo de transferencias que puede estar detrás de una mayor o menor reducción de la desigualdad y del riesgo de pobreza en la UE-15, que consiste en el coeficiente de correlación lineal *r* de Pearson entre distintos indicadores de gasto público en porcentaje del PIB y la tasa de riesgo de pobreza (en promedios del periodo 2005-2016). Más relevante que el gasto total en prestaciones sociales (la mayor parte de las cuales son monetarias), cuyo coeficiente es solo de -0,45, parecen otros tres tipos de gasto, cuyos niveles se asocian con el riesgo de pobreza; en primer lugar, claramente el gasto en prestaciones de exclusión social (*r* de Pearson = -0,79); en segundo lugar, el gasto en prestaciones por enfermedad y discapacidad (que no incluyen el gasto sanitario), con un *r* de Pearson de -0,73; y en tercer lugar, el gasto en prestaciones familiares (*r* de Pearson = -0,68). Otros tipos de gasto social se asocian mucho menos, y no siempre negativamente, con la tasa de riesgo de pobreza. Sí se asocia negativamente el gasto en prestaciones

por desempleo, pero solo con un *r* de Pearson de -0,44³. Las prestaciones por vejez (básicamente, pensiones de jubilación) muestran una asociación débil y positiva (*r* = 0,27), y las de supervivencia (básicamente, pensiones de viudedad), una no tan débil, pero también positiva (*r* = 0,59)⁴.

2.2. Evolución reciente de la tasa de riesgo de pobreza, sin y con transferencias sociales

El gráfico 1 permite comprobar cómo la tasa de riesgo de pobreza antes de cualquier

³ En realidad, la asociación sería bastante más fuerte (*r* = -0,66) si eliminásemos el caso español, con un porcentaje elevado de gasto en desempleo (2,4% del PIB), pero un nivel alto de riesgo de pobreza.

⁴ Ello es probablemente debido a que los países con menos desigualdad son, a su vez, los países con mayor participación tradicional de la mujer en el mercado de trabajo, por lo que es menos probable que destinen un monto importante de su gasto social a pensiones de viudedad (de las que disfrutaban casi exclusivamente las mujeres), y lo contrario ocurre en países como España: nivel alto de pobreza e incorporación más tardía de la mujer al mercado de trabajo. A ello se une el que en varios de esos países las pensiones de viudedad no sean vitalicias.

transferencia se redujo suavemente en España entre 2004 y 2007, probablemente gracias a la creación de empleo y las mejoras salariales que acompañaron al crecimiento económico, y que pudieron beneficiar más a los niveles inferiores de renta. Dicha reducción fue algo mayor que la que tuvo lugar en el conjunto de la zona del euro. Sin embargo, durante ese mismo periodo, en España casi no cayó la tasa que incluye a las pensiones; incluso, comenzó a aumentar en 2007. Tampoco se movió mucho en la eurozona.

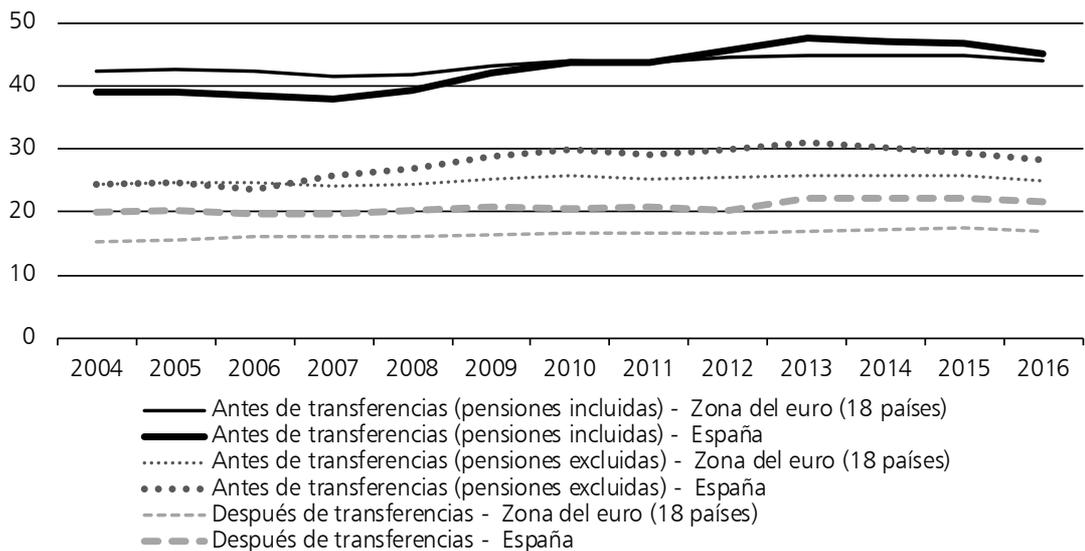
La tasa de riesgo de pobreza después de todas las transferencias apenas cambió en ese periodo de crecimiento económico: pasó del 20,1 por ciento al 19,8 por ciento. Como se verá más adelante, esta tasa guarda solo una ligera relación con el ciclo económico a largo plazo, aunque parece que sí se ha visto afectada por lo ocurrido en la última crisis, pero no solo por la evolución del mercado de trabajo, sino, también, por el comportamiento de las transferencias sociales monetarias.

En tiempos de crisis (2008-2013), la tasa antes de cualquier transferencia aumentó en la eurozona, pero lo hizo mucho más en España

(desde el 37,8 por ciento de 2007 al 47,5 por ciento en 2013). La causa más probable es la gran destrucción de empleo y, por tanto, la gran caída en los ingresos derivados de la ocupación, que afectó más a las categorías de ocupación más bajas (Rodríguez, 2019). Una vez incluidas las pensiones, la tasa también aumentó, aunque no tanto, y no en los mismos años. Como se comprueba en el gráfico 2, el efecto reductor de la pobreza que tenían las pensiones había disminuido entre 2006 y 2007 y luego aumentó a lo largo de la crisis, pero no tanto como para compensar el aumento de la tasa de pobreza derivado de la evolución de la economía y del mercado de trabajo. En realidad, los responsables de que la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias apenas se moviera durante casi todos los años de la crisis (hasta 2012) fueron las otras transferencias, entre las que en España habrán sido decisivas las debidas a prestaciones y subsidios por desempleo, que aumentaron enormemente a medida que lo hizo el paro. Esas otras transferencias redujeron la tasa de riesgo de pobreza en 4 pp en 2006 y llegaron a hacerlo en 9,6 pp en 2012. En la zona del euro, los efectos reductores de las pensiones y del resto de transferencias apenas cambiaron a lo largo de la crisis.

GRÁFICO 1

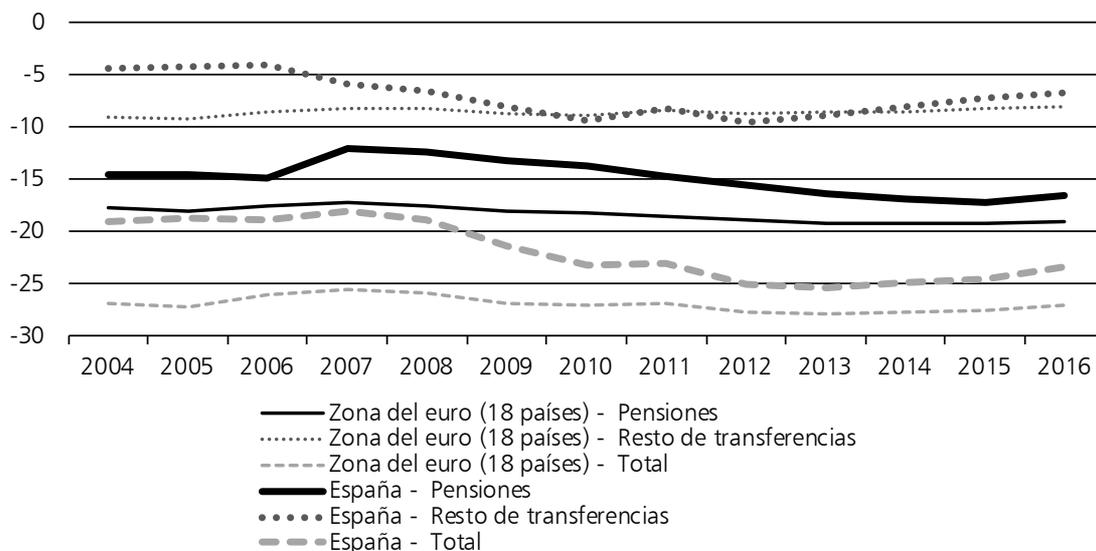
TASA DE RIESGO DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2016) (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 2

REDUCCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA DEBIDA A LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES DE TIPO MONETARIO, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2016) (PUNTOS PORCENTUALES)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

Al final de la crisis, la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias saltó en España desde el 20,4 por ciento al 22,2 por ciento en un solo año (entre 2012 y 2013). Esos dos puntos porcentuales son los mismos que aumentó la tasa antes de transferencias (del 45,5 por ciento al 47,5 por ciento). Lo que, al parecer, ocurrió en esta ocasión, es que las transferencias en conjunto (pensiones y subsidios de desempleo) no enjugaron la diferencia más que en 0,2 puntos porcentuales (gráfico 2).

No es fácil entender lo que ocurrió en 2013, pero conviene dedicarle cierta atención, pues se trata del cambio principal habido recientemente. El aumento de la tasa de pobreza antes de transferencias (+2 puntos) no fue tan distinto del observado en 2012 (+1,7) o en 2010 (+1,7), pero en esos años, las transferencias sociales monetarias hicieron que la tasa de pobreza apenas variara. En 2013, sin embargo, el aumento de la tasa de pobreza “de mercado” no se vio compensado por una mayor eficacia reductora de la pobreza de las transferencias. El papel reductor de las pensiones (-16,4 puntos) fue incluso superior al de los años anterior-

es, pero el del resto de transferencias (-8,9) fue inferior al de 2012 (-9,6), pero no tan distinto del de otros momentos de la crisis. En la medida en que las transferencias distintas de las pensiones son, sobre todo, subsidios por desempleo, la causa del aumento de la tasa de pobreza habrá que encontrarla en la evolución conjunta del mercado de trabajo y del sistema de prestaciones por desempleo.

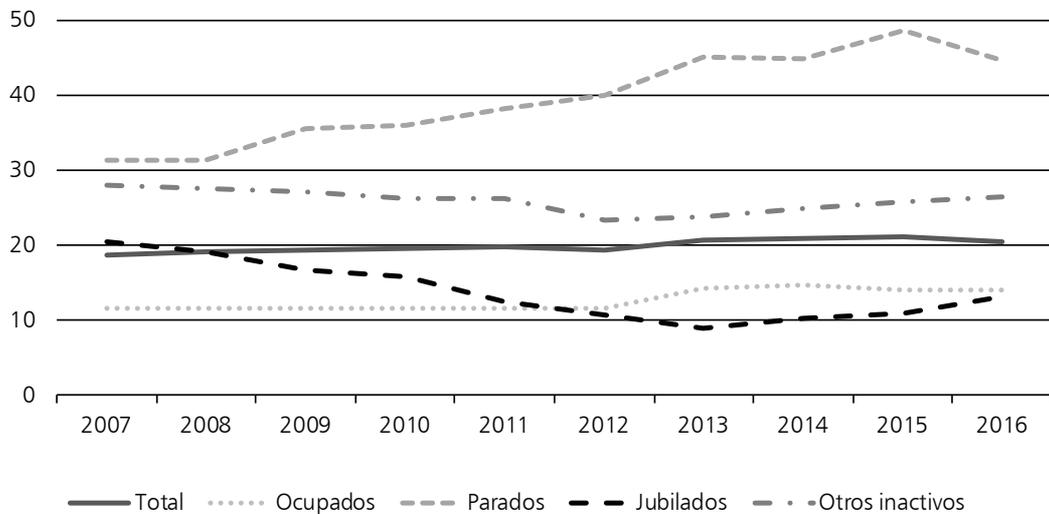
En 2013 cayeron los salarios medios de los deciles más bajos y aumentaron los de los más altos, incrementándose la distancia entre ambos, aunque el incremento no destaca en comparación con los que se dieron en 2008 o 2012⁵. Quizá fue de más calado lo que ocurrió con los subsidios de desempleo. Por primera vez durante la crisis, en 2013 se dio la coincidencia entre un aumento del número de parados registrados (ya no tan notable como en años anteriores: un 2,6 por ciento)⁶, una caída en la tasa de cobertura de los subsidios de desempleo (del 62,3 por ciento al 59,1 por ciento de los para-

⁵ INE, *Encuesta de Población Activa. Salarios del empleo principal*.

⁶ Ministerio de Trabajo, *Movimiento laboral registrado*.

GRÁFICO 3

TASA DE RIESGO DE POBREZA DE LA POBLACIÓN DE 16 AÑOS O MÁS (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE) SEGÚN LA ACTIVIDAD, ESPAÑA (2007-2016) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de condiciones de vida*, del INE.

dos registrados)⁷ y una caída en el gasto público en desempleo por beneficiario (que pasó de unos 11.400 a unos 10.900 euros en términos nominales)⁸. En la medida en que el desempleo, a lo largo de la crisis, afectó más a los niveles ocupacionales (y de renta) más bajos, quizá fue esta combinación uno de los factores que más contribuyó a que se mitigara en 2013 el efecto reductor de los subsidios por desempleo en la tasa de pobreza (y en la desigualdad).

En el periodo de recuperación (2014-2016), la tasa española de riesgo de pobreza después de transferencias apenas se ha reducido 0,6 puntos, lo que se debe a que el papel reductor de las transferencias ha tendido a caer. La tasa antes de transferencias se redujo, entre 2013 y 2016, 2,5 puntos y en 2,7 puntos después de tener en cuenta las pensiones. Es decir, el papel del resto de transferencias (básicamente, subsidios de desempleo) fue negativo, aumentando la tasa de pobreza en 2,1 puntos:

⁸ Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo, *Prestaciones por desempleo* y Eurostat, *General government expenditure by function* (COFOG) (gov_10a_exp).

⁷ Elaboración propia con datos de Ministerio de Trabajo, *Movimiento laboral registrado* y *Prestaciones por desempleo*.

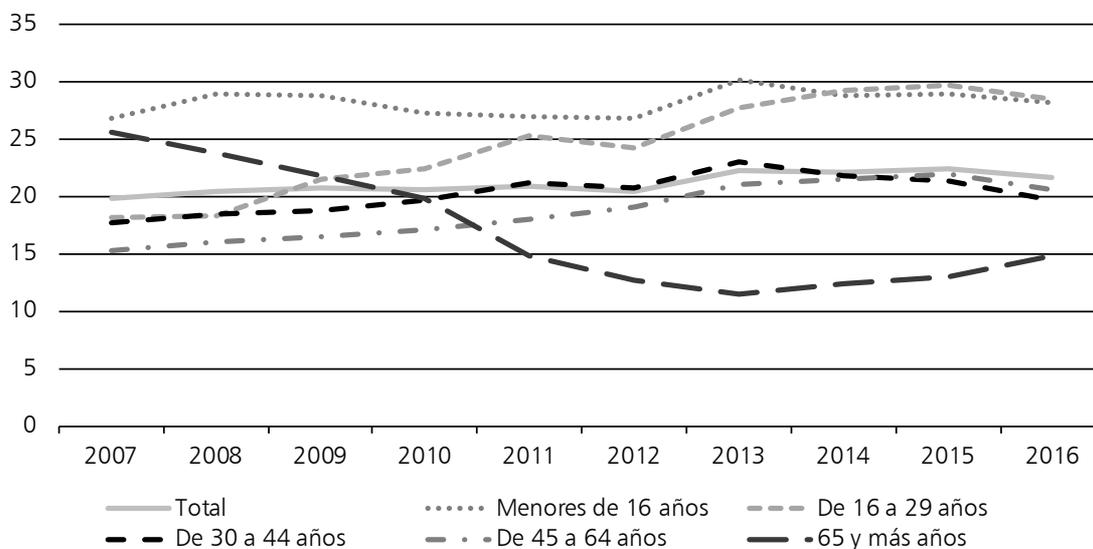
en 2012, su efecto reductor había llegado a ser de -9,6 puntos, pero fue perdiendo peso hasta 2016 (-6,8 puntos). Por tanto, lo más probable es que no solo fueron los subsidios de desempleo cada vez menos importantes al caer la tasa de paro, sino que su función de sustitución de rentas se redujo incluso para los que siguieron estando desempleados.

El papel del aumento del paro y de la variable capacidad de los subsidios de desempleo para cubrir los ingresos salariales perdidos se refleja bastante bien en los datos recogidos en el gráfico 3. En él comprobamos cómo la tasa de riesgo de pobreza de los parados aumentó muchísimo entre 2008 y 2015, y cómo apenas se ha reducido en 2016. Por el contrario, la tasa de riesgo de pobreza de los jubilados se redujo mucho, debido, por una parte, a que sus ingresos se mantuvieron o, incluso, subieron, y, por otra, a que, mientras tanto, la renta disponible equivalente mediana caía.

Solo cuando esta renta mediana ha vuelto a recuperarse con claridad (desde 2014), ha vuelto a aumentar la tasa de riesgo de pobreza de los jubilados, que han visto aumentar sus ingresos menos que dicha renta mediana. Por

GRÁFICO 4

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE LA RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE) SEGÚN LA EDAD, ESPAÑA (2007-2016) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de condiciones de vida*, del INE.

último, la tasa de riesgo de pobreza de quienes se cuentan como ocupados a lo largo de la crisis apenas ha cambiado, salvo el crecimiento súbito (de unos 2,5 puntos) en 2013. De nuevo, cabe imaginar que ese aumento se deba a la acción conjunta de los cambios en el mercado de trabajo y de las transferencias. Sin embargo, se debería no tanto a lo ocurrido con los ingresos de los ocupados –la gran mayoría de ellos, asalariados–, pues en 2013 no se observa un aumento brusco en sus indicadores de desigualdad o pobreza⁹, sino a lo ocurrido con los ingresos de los antes ocupados, y ahora parados, y con las transferencias recibidas. Ello es debido a que lo que pudo afectar a los desempleados debió de afectar con más intensidad a los hogares con algún ocupado, en los que es más probable la combinación ocupados + parados (por ejemplo: padre/madre ocupados + hijo/s en paro) y no a los hogares con jubilados, entre los cuales es mucho menos frecuente que se dé la

⁹ Según el INE (*Encuesta de Estructura Salarial*), el índice Gini de los salarios fue de 33,3 en 2011, 34,0 en 2012 y 34,6 en 2013: el “salto” es algo mayor entre 2011 y 2012. Y aunque aumenta, tampoco hay un gran “salto” en el porcentaje de trabajadores con ganancias bajas: 2011, 18,9 por ciento; 2012, 17,2 por ciento; 2013, 17,8 por ciento.

combinación de ingresos derivados del empleo o de subsidios por desempleo.

Una última perspectiva sobre la influencia del aumento del paro y el papel de los subsidios en el aumento de la tasa de riesgo de pobreza en los últimos lustros la proporciona la variación de dicha tasa por edades. La tasa de riesgo de pobreza de los menores de 16 años, aun con oscilaciones, era solo algo superior en 2016 (28,1 por ciento) en comparación con 2007 (26,8 por ciento). Sin embargo, la tasa de los más jóvenes, de 16 a 29, creció muy sustancialmente desde el 18,1 por ciento de 2007 hasta el máximo del 29,6 por ciento en 2015 (gráfico 4), un comportamiento que se compadece bastante bien con cómo cambió el porcentaje de “no ocupados” en la población de dicha edad: del 41,3 por ciento en 2007 al (porcentaje máximo de) 64,8 por ciento en 2014, una cifra que apenas se ha reducido en tiempos recientes (60,8 por ciento en 2017)¹⁰.

Los aumentos del riesgo de pobreza durante la crisis en las tasas de los tramos de

¹⁰ Elaboración propia con datos de INE, *Encuesta de Población Activa. Población por sexo y grupo de edad y Ocupados por sexo y grupo de edad*.

30 a 44 años y de 45 a 64 años fueron menos pronunciados, en correspondencia con descensos menores de la ocupación en esas edades. La tasa de “no ocupados” en el tramo de 30 a 44 años pasó del 20,7 por ciento en 2007 a un máximo del 31,5 por ciento en 2013; la del tramo de 45 a 64 años apenas cambió, desde el 40,2 al 44,7 por ciento. Por último, en consonancia con lo observado más arriba acerca de los jubilados, se aprecia, asimismo, la gran caída de la tasa de riesgo de pobreza de la población de 65 años o más, que solo se quiebra a partir de 2014, justo cuando comienza claramente la recuperación de la economía y del empleo.

series de datos no sean estrictamente comparables entre sí. Como se observa en el gráfico 5, el punto de partida de 1980 y el de llegada de 2016 no deben de ser muy distintos entre sí. Al menos es lo que sugiere la serie elaborada por Ayala Cañón (2014) con la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)*, en comparación con la más reciente estimada por el INE a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. Según la primera, la tasa habría caído entre 1980 (19 por ciento) y 1990 (16,9 por ciento), para volver a crecer hasta 2007 (17,9 por ciento). A partir de ahí, la serie más reciente del INE apunta a una estabilidad de la tasa, que solo se quiebra en 2013, cuando crece casi dos puntos, para mantenerse después a la baja.

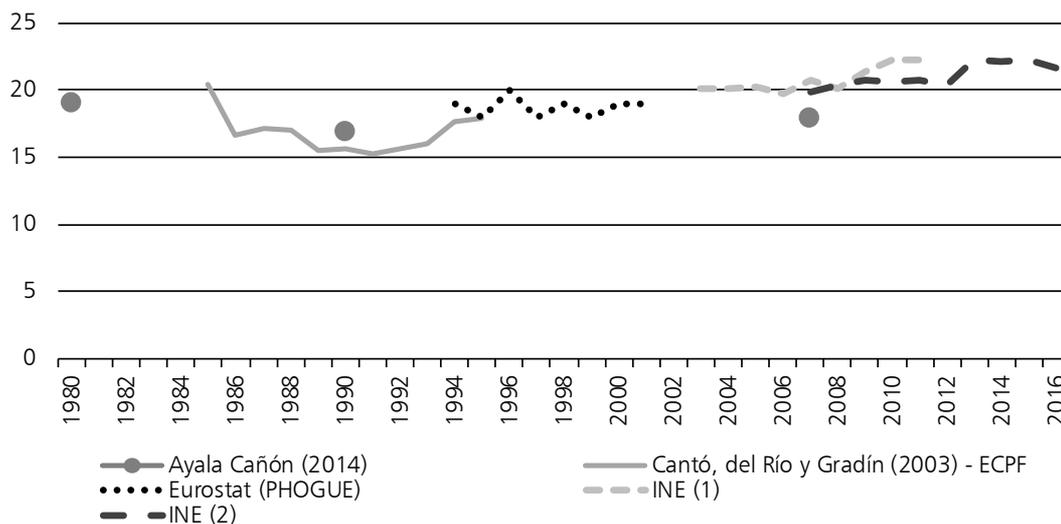
2.3. La tasa de riesgo de pobreza española a largo plazo

Reconstruir la evolución de la tasa de riesgo de pobreza española a largo plazo es complicado, pero contamos con suficientes datos oficiales e investigaciones académicas sobre la cuestión como para trazar los rasgos principales de dicha evolución, aunque las

El conjunto de series no evidencia una relación clara entre la tasa de pobreza y los ciclos económicos. En los datos de Cantó, del Río y Gradín (2003) sí se observa un descenso en la fase alcista de 1985 a 1991, y un aumento vinculado a la crisis de principios de los noventa. Sin embargo, las series de Eurostat (PHOGUE) y del INE apuntan a una estabilidad muy prolongada, entre 1994 y 2012, a pesar del gran crecimiento económico entre 1994 y 2007, y de que la economía española atravesó entre

GRÁFICO 5

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ESPAÑA (1980-2016)
(PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuentes: Elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gradín (2003), Eurostat (PHOGUE) e INE (*Encuesta de Condiciones de Vida*).

2008 y 2012 una de sus crisis más profundas. El aumento súbito en 2013 podría estar asociado a la crisis (véase más arriba), aunque si lo más relevante era la situación de crisis, no se entiende muy bien por qué la tasa de pobreza no creció antes.

La fase posterior a la crisis, de recuperación del crecimiento económico, no se tradujo en cambios sustantivos en la tasa de riesgo de pobreza hasta 2016 (último año con datos de renta disponibles).

3. POBREZA PERSISTENTE Y BRECHA DE POBREZA

La tasa de riesgo de pobreza es un indicador diacrónico y comparativo útil, aunque, como es un indicador “sintético” de desigualdad, tiene ciertos problemas. Por una parte, al medir la situación de los individuos en un momento del tiempo (un año), no permite seguir a lo largo del tiempo a los mismos individuos, cuyas rentas pueden estar un año por debajo del umbral de pobreza, y el siguiente, por encima. En términos de bienestar, no es lo mismo que un individuo permanezca tres años seguidos por debajo del umbral de pobreza que solo permanezca uno de esos tres años. Tendemos a preferir tasas elevadas de movilidad entre niveles de renta que tasas altas de permanencia en niveles bajos. Por otra parte, la tasa de riesgo de pobreza no nos dice mucho acerca de la diversidad de situaciones entre los que quedan por debajo del umbral; en particular, no nos dice nada acerca de si la distancia de esos individuos con respecto al umbral es mayor o menor.

3.1. Pobreza persistente

Para mitigar el primer tipo de problemas de la tasa de riesgo de pobreza es cada vez más frecuente utilizar indicadores de pobreza persistente, que acotan la definición a quienes experimentan situaciones de riesgo de pobreza con más frecuencia. Eurostat elabora, con datos de EU-SILC, su propia tasa de riesgo de pobreza persistente. Esta se define como el porcentaje

de la población con una renta disponible equivalente por debajo del umbral de pobreza (el habitual del 60 por ciento de la mediana) en el año en curso y, al menos, en dos de los tres años anteriores. El año en curso no es el año de celebración de la encuesta, sino el anterior, del que se obtienen los ingresos del hogar.

Por lo dicho más arriba, la tasa de riesgo de pobreza así calculada será algo o bastante inferior a la calculada con datos de un único año. Ello es evidente en la información que proporciona el cuadro 3. Por ejemplo, la tasa media española para el periodo 2006-2016 (que incluye también, en realidad, información de 2003, 2004 y 2005) es del 13 por ciento, mientras que la media de la tasa de riesgo de pobreza, como hemos visto más arriba, ascendía al 20,9 por ciento. El dato español se sitúa en tercer lugar de los países de la UE-15 ordenados de mayor a menor tasa, superando en casi un 50 por ciento el dato mediano (Luxemburgo: 8,7 por ciento). Como puede verse, la distancia de España con respecto al país mediano era bastante menor en los tiempos del gran crecimiento del primer lustro largo del siglo XXI, pero creció mucho con la crisis económica y no ha acabado de caer en los años de recuperación (cuya media, de todos modos, incluye todavía bastante información de los tiempos de crisis).

En general, cuanto mayor es la tasa de riesgo de pobreza, mayor es la tasa de riesgo de pobreza persistente, tal como se observa en el gráfico 6, que muestra la asociación lineal entre ambas variables. Desde este punto de vista, la tasa de pobreza persistente española sería la que “le corresponde” dada dicha asociación, pues el punto de España está muy cerca de la recta que resume esa relación. Sin embargo, hay dos países que se separan claramente de dicha recta, debido a que la persistencia de la situación de riesgo de pobreza es bastante inferior a la que “les correspondería”. Se trata del Reino Unido y de Suecia, en los que parece que las entradas y las salidas en la situación de riesgo de pobreza son más frecuentes que en el resto de países de la UE-15.

Da la impresión de que la evolución de la pobreza persistente en España (y en la zona del euro) desde 2006 hasta 2016 tiene que ver algo más con las fases del ciclo económico que la evolución de la tasa de riesgo de pobreza. Crece

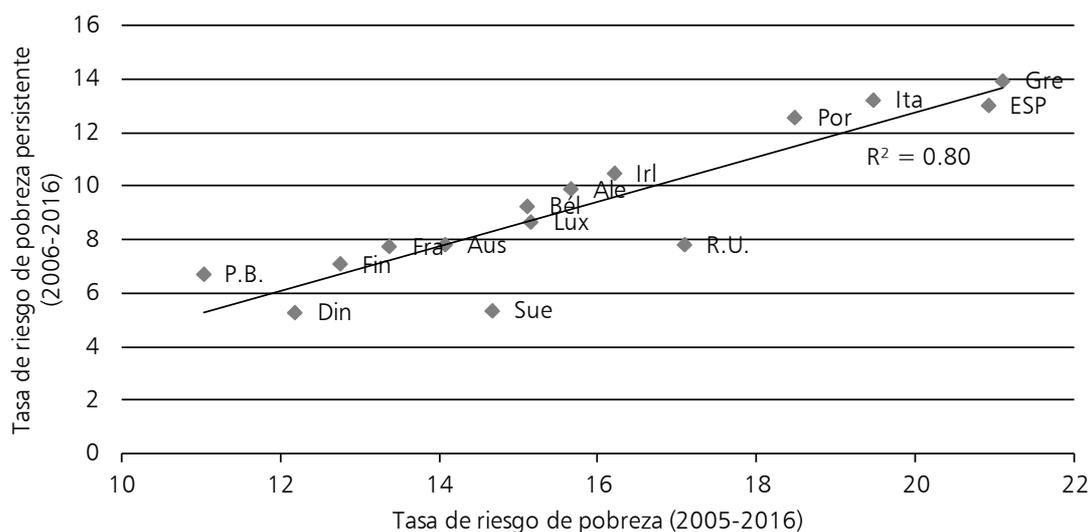
CUADRO 3

TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL), UE-15 (2006-2016)

	2006-2007	2008-2013	2014-2016	2006-2016
Grecia	13,1	14,2	14,2	14,0
Italia	13,7	12,6	14,2	13,2
España	10,6	12,8	15,1	13,0
Portugal	13,6	12,0	13,1	12,6
Irlanda	11,6	10,5	9,4	10,5
Alemania	7,2	9,7	11,1	9,9
Bélgica	8,4	9,1	10,2	9,3
Luxemburgo	8,7	7,7	10,6	8,7
Austria	5,6	8,1	8,7	7,8
R. Unido	8,5	7,5	8,4	7,8
Francia	6,4	7,7	8,2	7,7
Finlandia	7,2	7,2	6,8	7,1
P. Bajos	6,4	6,8	6,7	6,7
Suecia	2,4	5,7	6,7	5,4
Dinamarca	4,8	5,3	5,7	5,3
Mediana	8,4	8,1	9,4	8,7
<i>(España - mediana) / mediana x 100</i>	26,2	57,4	60,6	49,9

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 6

TASA DE RIESGO DE POBREZA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE, UE-15 (2005-2016) (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)


Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

entre 2006 y 2014 (es decir, hasta un año después del último de crisis), y decrece entre 2014 y 2016 (gráfico 7). En cualquier caso, lo más evidente es que, en España, la distancia entre la tasa de riesgo de pobreza y la de pobreza persistente se fue reduciendo a lo largo de la crisis, algo que no es tan evidente a escala de la zona del euro.

umbral de pobreza es un 29 por ciento inferior a dicho umbral (cuadro 4).

En realidad, la media de las brechas de pobreza española para dicho periodo es la más elevada de todos los países de la UE-15, situándose un 46,5 por ciento por encima del valor mediano (que corresponde a Dinamarca). Y es la más alta en tiempos de bonanza, de crisis y de recuperación, distanciándose de manera similar de los valores medianos correspondientes.

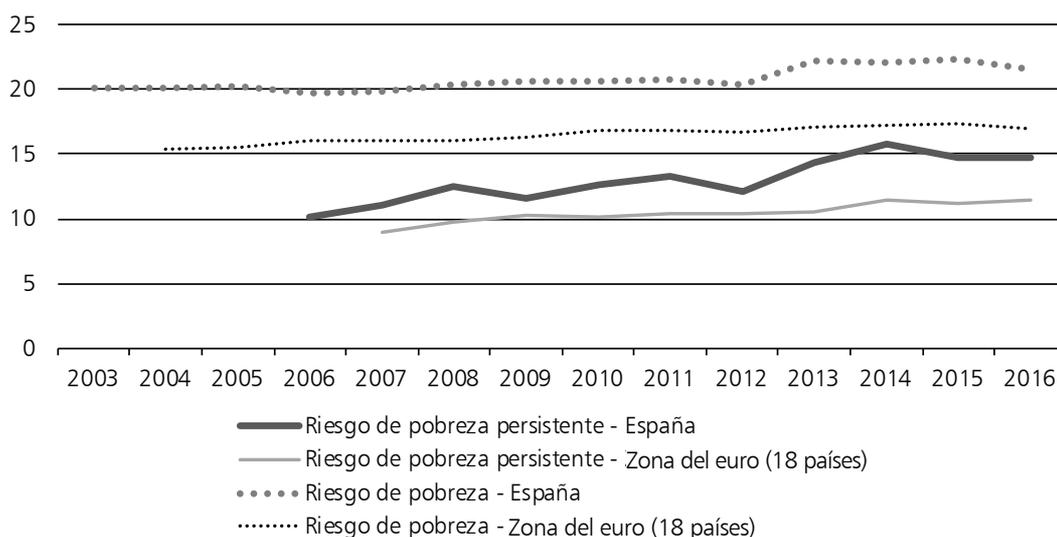
3.2. Brecha de pobreza

Para mitigar el segundo tipo de problemas de la tasa de riesgo de pobreza (la falta de información sobre la distribución de la renta entre quienes se sitúan por debajo del umbral de pobreza), suele utilizarse un indicador denominado "brecha de pobreza". Eurostat, con datos de EU-SILC, lo define como la diferencia entre la renta mediana equivalente de la población por debajo del umbral de pobreza y el valor de dicho umbral (60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente), expresada como porcentaje de dicho umbral. Por ejemplo, en el caso español del periodo 2005 al 2016, la brecha de pobreza del 29 por ciento quiere decir que la renta mediana de la población por debajo del

El cuadro 3 muestra que dicha brecha aumentó en España a lo largo de la crisis, algo que se comprueba con más detalle en el gráfico 8. Su comportamiento en los años noventa sugiere una tendencia decreciente en los inicios del penúltimo ciclo de crecimiento económico, pero los datos desde 2000 a 2007 apuntan a una estabilización que se quiebra con la llegada de la crisis, que impulsa la brecha desde el 25,6 por ciento de 2007 al máximo del 33,8 por ciento de 2014, ya iniciada la recuperación. Esta última no parecía estar haciendo caer la brecha de pobreza hasta 2016. Los datos a escala de la UE-15 y, más adelante, de la zona del euro sugieren una evolución similar, siempre más mitigada.

GRÁFICO 7

TASA DE RIESGO DE POBREZA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA PERSISTENTE, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2003-2016) (PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

CUADRO 4

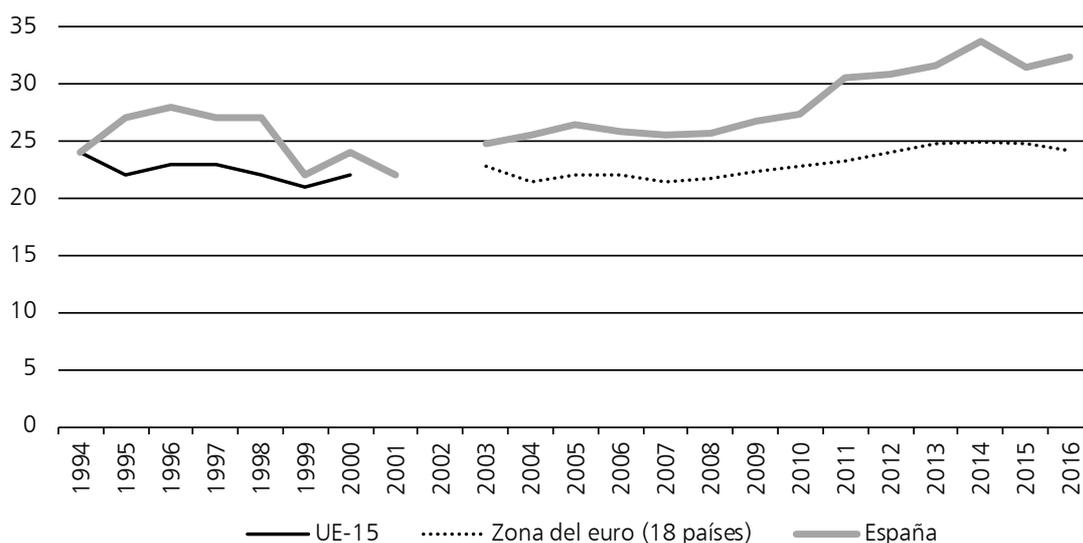
BRECHA DE POBREZA (MEDIA DE LOS PERIODOS CONSIDERADOS), UE-15 (2005-2016)

	2005-2007	2008-2013	2014-2016	2005-2016
España	26,0	28,8	32,5	29,0
Grecia	25,5	27,9	30,9	28,1
Italia	23,3	26,2	29,7	26,3
Portugal	23,7	25,2	27,6	25,4
Alemania	21,9	21,4	21,2	21,5
R. Unido	22,1	20,5	21,0	21,0
Suecia	20,3	20,5	20,7	20,5
Dinamarca	17,2	20,3	21,5	19,8
Austria	17,5	20,3	20,9	19,7
Bélgica	18,1	18,6	18,2	18,4
Luxemburgo	18,4	16,8	20,8	18,2
Irlanda	17,3	17,6	18,3	17,6
Francia	17,0	17,4	16,4	17,0
P. Bajos	16,3	16,5	17,3	16,6
Finlandia	14,8	14,4	13,6	14,3
Mediana	18,4	20,3	20,9	19,8
<i>(España - mediana) / mediana x 100</i>	41,4	41,8	55,7	46,4

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 8

BRECHA DE POBREZA (*), ESPAÑA, UE-15 Y ZONA DEL EURO (1994-2016)



Nota: (*) Véase su significado en el texto.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

4. LA POBREZA EN TÉRMINOS "ABSOLUTOS": POBREZA ANCLADA Y PRIVACIÓN MATERIAL

Que la tasa de riesgo de pobreza española se mantuviera a lo largo de bastantes años de una crisis económica tan profunda o que pudiera subir ligeramente a lo largo de una fase de gran crecimiento económico indica los límites de los indicadores de pobreza relativa para entender la situación de quienes más difícil tienen salir adelante, pero también la evolución de su magnitud a lo largo del ciclo económico. Conviene, por tanto, completar la descripción con indicadores más próximos a la idea de pobreza absoluta; es decir, con medidas que reflejan las dificultades para acceder a una cierta cantidad de bienes y servicios, definida en términos monetarios o por las características específicas de dichos bienes.

4.1. Pobreza anclada

En términos monetarios, podemos utilizar el concepto de "pobreza anclada"¹¹. Puede considerarse un indicador de pobreza "absoluta" porque establece un umbral fijo de renta con el que se compara la evolución de las rentas en una sociedad a corto o medio plazo, en lugar de cambiar el valor del umbral cada año según crecen o decrecen las rentas del conjunto. Así, de nuevo convencionalmente, se incluirían en dicha tasa los individuos cuya renta disponible equivalente queda por debajo del umbral (el 60 por ciento de la mediana, por seguir con el habitual) de un determinado año, siempre descontando la inflación de la evolución de las rentas.

Se trata de un indicador cada vez más utilizado. Con datos de EU-SILC, Eurostat nos permite disponer de dos series para tiempos recientes, anclando el umbral en los años 2005 (con datos de renta de 2004) y 2008 (con datos de renta de 2007), pero también contamos con estimaciones para tiempos más remotos (1985-1995) basadas en datos españoles (Cantó, del Río y Gradín, 2003), la cual cubre el periodo

¹¹ Sobre las ventajas de esta medida de la pobreza, en especial, para describir mejor su evolución a lo largo de los ciclos económicos, véase Carabaña y Salido (2014) y Carabaña (2016).

1985-1995. Dichas series están recogidas en el gráfico 9. La información que transmiten, a pesar de la ausencia de datos para algunos años, es bastante sustantiva. La tasa de pobreza, así medida, cayó muy claramente con el crecimiento económico (en los periodos de 1985-1992 y 2005-2008), lo cual probablemente significa que dicho crecimiento mejora el poder adquisitivo de los estratos menos acomodados de la población, quienes van abandonando el grupo de "pobres" delimitado según el umbral de renta que les definía como tales en el momento inicial. Por el contrario, la tasa de pobreza subió algo en la crisis de los noventa y mucho en la última crisis actual, algo que no extraña, dada la magnitud de esta y los efectos más intensos que tuvo en los estratos inferiores de renta. Con todo, la recuperación desde 2014 está ocasionando una caída rápida de la tasa, algo que no se observa en la tasa de riesgo de pobreza.

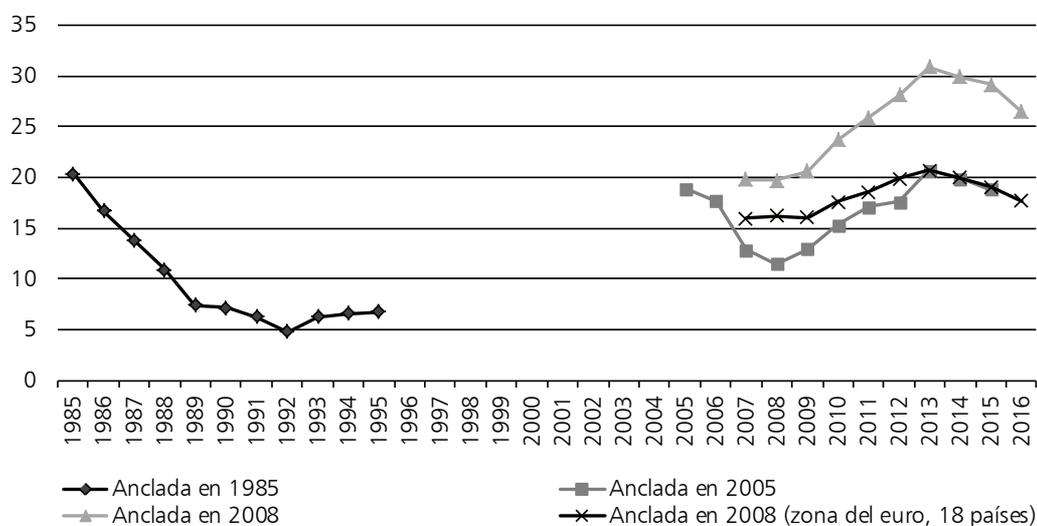
Las estimaciones a escala de la zona del euro (gráfico 9) apuntan a que la asociación de la tasa de pobreza anclada con el ciclo económico debe tener un carácter bastante general, aunque sus vaivenes no tienen por qué coincidir en cada país. De hecho, en los países de la UE-15 tiende a observarse dicha asociación, aunque no se cumple con exactitud. Las estimaciones de la tasa de riesgo de pobreza anclada en 2008 (o 2007, según la entendamos) en los países de la UE-15 (cuadro 5) muestran que aumentó en la mayoría de países entre 2007 y 2013, pero se redujo en cinco (Dinamarca, Suecia, Bélgica, Finlandia y Austria). La ordenación de los países según la variación de la tasa en ese periodo sugiere que aumentó más cuanto más profundidad tuvo la crisis, es decir, cuanto más cayó el PIB per cápita y la ocupación.

En el gráfico 10 se comprueba que así fue de manera general, con matices. Incluyendo a Grecia, la asociación entre la variación del PIB per cápita y la de la pobreza anclada es muy notable ($R^2=0,78$), pero excluyéndola, por lo extremo de sus cambios, dicha asociación pierde bastante fuerza ($R^2=0,42$). Que la asociación es clara, pero no tan obvia, lo muestran los casos de Finlandia (cae claramente el PIB per cápita, pero también la pobreza anclada) y de Alemania (sube claramente el PIB per cápita, pero también la pobreza anclada).

En el periodo de recuperación, la asociación no es tan evidente. Si incluimos el caso

GRÁFICO 9

TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DE POBREZA: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ANCLADA EN DIFERENTES MOMENTOS, ESPAÑA (1985-2016)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuentes: Elaboración propia con datos de Cantó, del Río y Gadín (2003) y EU-SILC.

CUADRO 5

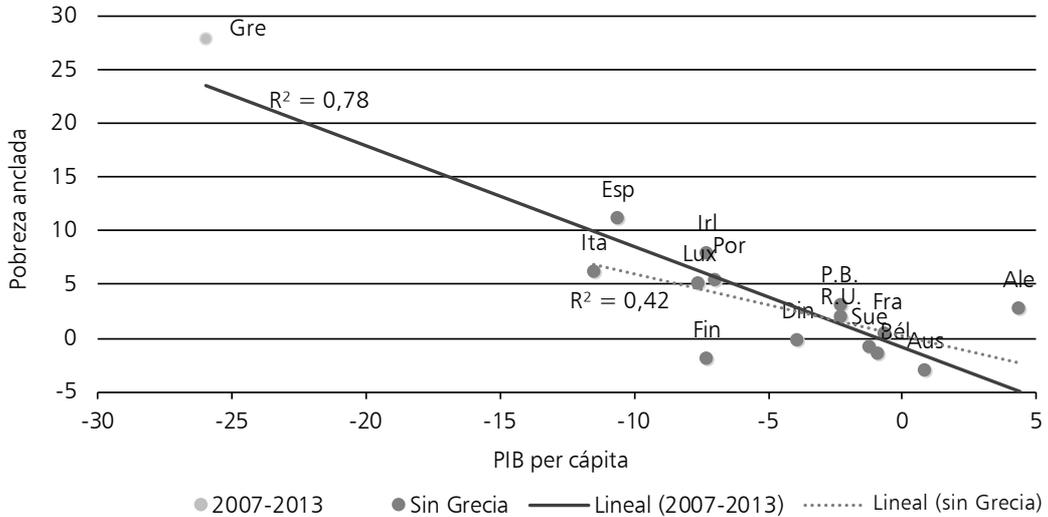
TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DE POBREZA: 60 POR CIENTO DE LA MEDIANA DE INGRESOS EQUIVALENTES, DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES), ANCLADA EN 2008, UE-15 (2007-2016)

	Porcentaje de la población total			Variación en puntos porcentuales	
	2007	2013	2016	2007 a 2013	2013 a 2016
Grecia	20,1	48,0	46,3	27,9	-1,7
España	19,8	30,9	26,5	11,1	-4,4
Irlanda	15,5	23,4	16,0	7,9	-7,4
Italia	18,9	25,0	23,9	6,1	-1,1
Portugal	18,5	23,9	18,3	5,4	-5,6
Luxemburgo	13,4	18,5	18,7	5,1	0,2
P. Bajos	10,5	13,6	10,1	3,1	-3,5
Alemania	15,2	17,9	13,4	2,7	-4,5
R. Unido	18,7	20,7	17,0	2,0	-3,7
Francia	12,5	12,9	11,7	0,4	-1,2
Dinamarca	11,8	11,6	10,1	-0,2	-1,5
Suecia	13,5	12,7	10,7	-0,8	-2,0
Bélgica	14,7	13,2	12,3	-1,5	-0,9
Finlandia	13,6	11,6	10,7	-2,0	-0,9
Austria	15,2	12,2	11,7	-3,0	-0,5

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

GRÁFICO 10

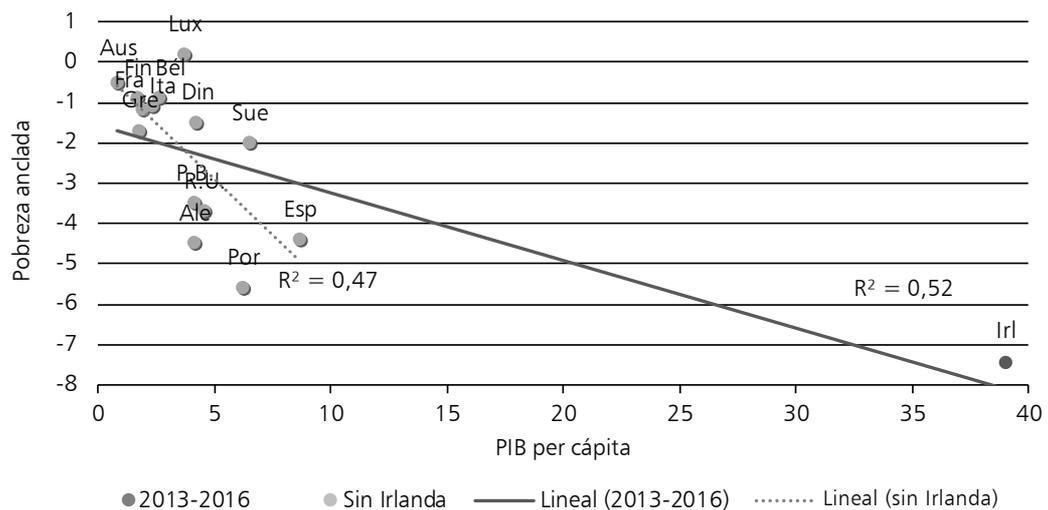
POBREZA ANCLADA (VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES) Y PIB PER CÁPITA (VARIACIÓN EN PORCENTAJE, EN TÉRMINOS REALES), UE-15 (2007, 2013)



Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat (National accounts, nama_10_pc).

GRÁFICO 11

POBREZA ANCLADA (VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES) Y PIB PER CÁPITA (VARIACIÓN EN PORCENTAJE, EN TÉRMINOS REALES), UE-15 (2013, 2016)



Fuentes: Elaboración propia con datos de EU-SILC y Eurostat (National accounts, nama_10_pc).

extraño de Irlanda, cuyo PIB per cápita creció un 39 por ciento entre 2013 y 2016, la fuerza de la asociación ($R^2=0,52$) parece mayor que si

lo excluimos ($R^2=0,47$), pero el signo de la relación es el esperado en ambos casos, como se comprueba en el gráfico 11.

Si atendemos, en ambos gráficos, a las rectas sin casos extraños (Grecia, Irlanda), el dato de España sugiere que la pobreza anclada creció por encima de lo esperable, dada la caída del PIB en tiempos de crisis, lo que quizá tenga que ver con que la destrucción de empleo en España fue “excesiva” en comparación con la caída del PIB, y con que, como hemos visto, las transferencias sociales no consiguieron enjugar suficientemente el aumento del paro. En tiempos de recuperación, sin embargo, el caso español está muy cerca de la recta de regresión, cayendo la pobreza anclada en la medida de lo previsible según el crecimiento del PIB.

4.2. Privación material

En términos del acceso a determinados bienes y servicios, la pobreza “absoluta” se puede estimar calculando la proporción de la población que carece de acceso (o le resulta difícil acceder) a un conjunto de bienes que pueden ser considerados como de consumo habitual en la sociedad en cuestión. Obviamente, la idea de pobreza tras dicho indicador sigue siendo relativa; es decir, el conjunto de bienes y servicios no se establece arbitrariamente como válido para cualquier sociedad, sino que tiene que ver con lo considerado como digno o adecuado en la(s) sociedad(es) a la(s) que se refiere dicho conjunto. Sin embargo, es mucho menos relativa que la de riesgo de pobreza, porque no es probable que la lista de esos bienes de consumo tenga que cambiar tan rápido como lo hace (por su propia definición) el umbral de pobreza.

Eurostat (y el INE para España) permiten disponer de indicadores de este tipo, construyéndolos a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. En ella se pregunta al entrevistado si su familia puede permitirse determinados gastos, aplicando una colección más o menos amplia de ítems. Según el tipo de ítems, pueden construirse distintos indicadores (bienes de consumo duraderos/no duraderos, gastos relativos a la vivienda). El indicador más habitual es el de privación o carencia material severa, que recoge el porcentaje de población que no puede permitirse al menos cuatro de la siguiente lista de nueve ítems: ir de vacaciones al menos una semana al año; una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; mantener la vivienda con una temperatura adecuada; gastos

imprevistos; gastos relacionados con la vivienda principal en el último año (en concreto, retrasos en los pagos); disponer de televisor; disponer de lavadora; disponer de un automóvil; y disponer de un ordenador personal.

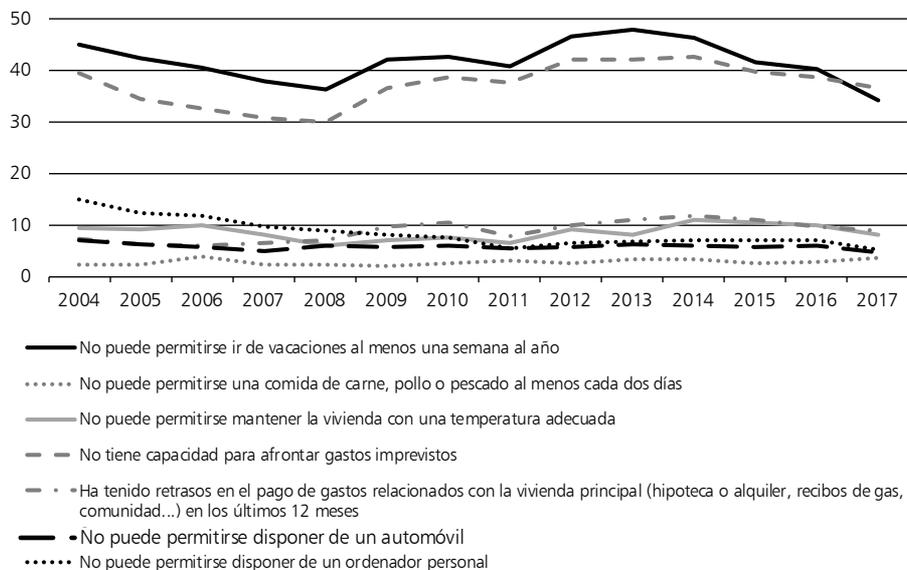
En el gráfico 12 se presentan los porcentajes de quienes en España revelan carencias al responder a siete de esas preguntas; es decir, por ejemplo, quienes no pueden permitirse un automóvil o un ordenador personal. Varios ítems presentaron datos claramente peores a lo largo de la crisis. El porcentaje de quienes no podían permitirse irse de vacaciones una semana al año llegó a bajar hasta un 36,2 por ciento en 2008, pero alcanzó un máximo del 48 por ciento en 2013. El de quienes no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos bajó hasta un mínimo del 29,9 por ciento en 2008, pero creció hasta un máximo del 42,6 por ciento en 2014. Más llamativo es el notable aumento de quienes más claramente sufren de privación material. Por ejemplo, quienes no pueden permitirse consumir proteínas animales al menos cada dos días habían alcanzado un mínimo del 2,2 por ciento en 2008, pero crecieron hasta un máximo del 3,5 por ciento en 2013; y quienes declaran retrasos en pagos relacionados con su vivienda principal pasaron de un mínimo del 6,1 por ciento en 2006 a un máximo del 11,7 por ciento en 2014.

La recuperación económica entre 2014 y 2017 ha supuesto, en general, una reversión bastante clara de las tendencias negativas observadas los años de crisis, salvo en el caso del consumo de proteínas animales, pues el porcentaje que muestra carencia seguía en 2017 en el 3,7 por ciento. De nuevo, se trata de una evolución asociada al ciclo económico que no es nada obvia cuando usamos la tasa de riesgo de pobreza.

Dicha reversión se observa con claridad en la tasa de privación material severa (gráfico 13), que recoge el porcentaje que refiere carencias en, al menos, cuatro de los siete conceptos. Esta tasa había alcanzado un mínimo del 3,6 por ciento en 2008, ascendió a un máximo en 2014 (7,1 por ciento) y volvió a caer, hasta un nuevo mínimo del 5,1 por ciento en 2017 (apenas por encima del 4,8 por ciento en 2004, en el inicio de la serie). A lo largo de esos años, la tasa española siempre estuvo por debajo de la media correspondiente a la zona del euro, aunque la distancia se acortó en tiempos de crisis.

GRÁFICO 12

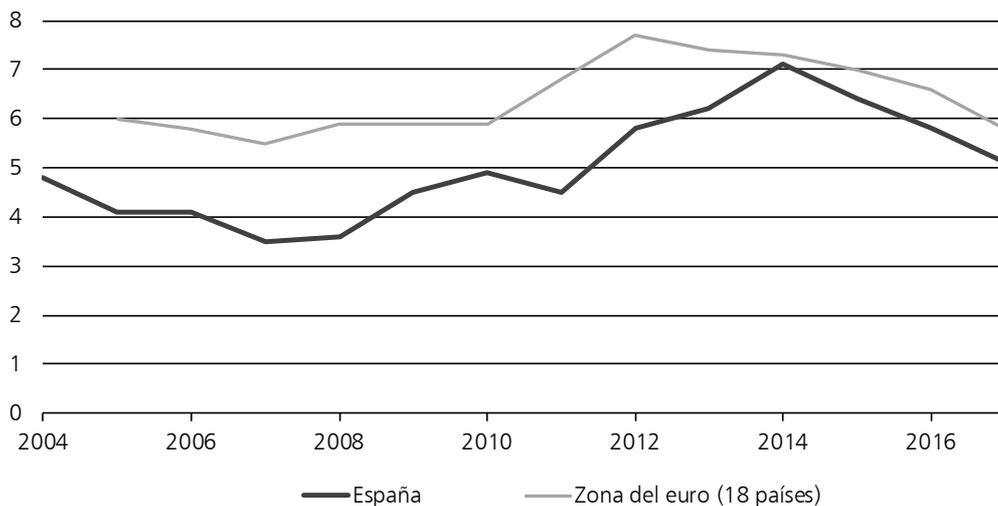
PRIVACIÓN MATERIAL, ESPAÑA (2004-2017)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

GRÁFICO 13

PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA, ESPAÑA Y ZONA DEL EURO (2004-2017)
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

CUADRO 6

TASA DE PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA (PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN; MEDIAS DE CADA PERIODO), UE-15 (2004-2017)

	2004-2007	2008-2013	2014-2017	2004-2017
Grecia	12,5	14,8	21,8	16,1
Italia	6,8	10,0	11,3	9,5
Portugal	9,5	9,3	8,9	9,2
Irlanda	4,8	7,5	6,9	6,5
Bélgica	5,8	5,6	5,6	5,7
R. Unido	4,7	5,6	5,7	5,4
Francia	5,3	5,4	4,5	5,1
España	4,1	4,9	6,1	5,0
Alemania	4,8	5,2	4,1	4,8
Austria	3,6	4,5	3,6	4,0
Finlandia	3,6	3,0	2,3	3,0
Dinamarca	3,1	2,6	3,2	2,9
P. Bajos	2,2	2,1	2,8	2,3
Suecia	2,4	1,9	1,0	1,8
Luxemburgo	1,1	1,1	1,6	1,2
Mediana	4,7	5,2	4,5	5,0
(España – mediana) / mediana x 100	-11,6	-4,8	37,1	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

En realidad, aunque las tasas de riesgo de pobreza en España siempre se han situado en los primeros lugares (de mayor a menor tasa) de los países de la UE-15 en los años que venimos considerando, no ocurre lo mismo con las cifras españolas de privación material severa. En el periodo 2004-2017, la tasa media española se situaba en el valor mediano de los quince países (cuadro 6). En tiempos de la bonanza anterior a la última crisis, la posición española era aún más favorable, quedando en la novena posición (un 11,6 por ciento por debajo del valor mediano, el del Reino Unido). En tiempos de crisis empeoraron las cifras para muchos países, también para España, pero su posición relativa apenas cambió (un 4,8 por ciento por debajo de la mediana: Alemania). Solo ha empeorado claramente la posición relativa de España en el periodo posterior a la crisis, pues su tasa no ha caído tanto como la de bastantes países, lo que ha provocado un ascenso hasta el quinto puesto y que su tasa supere en un 37,1 por ciento el valor mediano (Francia).

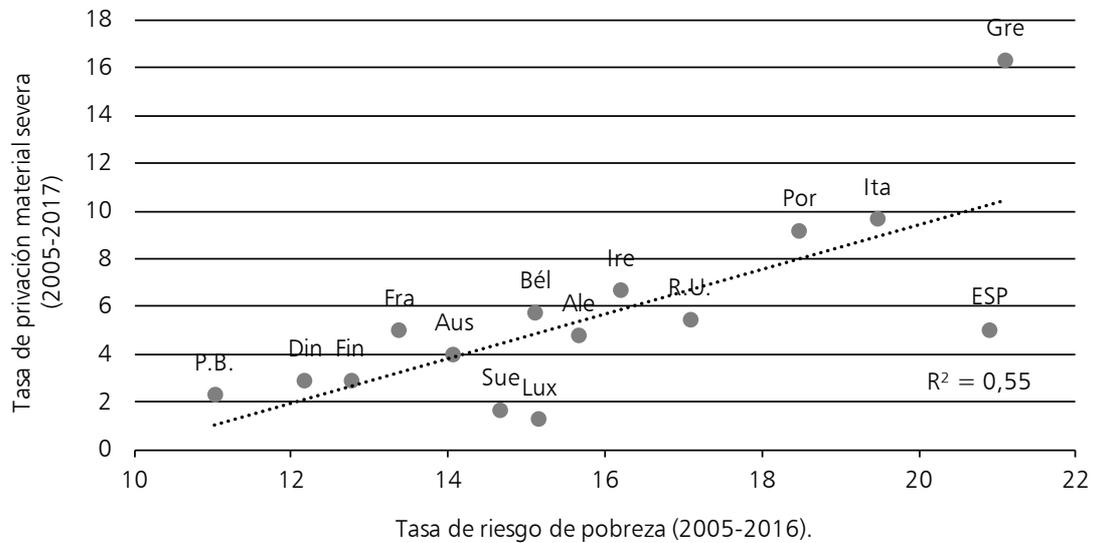
En el gráfico 14 se observa cómo la tasa de riesgo de pobreza y la tasa de privación

severa medidas a escala de país para el conjunto de la UE-15 están claramente asociadas entre sí ($R^2 = 0,55$). Sin embargo, dos países destacan como casos “desviados”: Grecia, por contar con una tasa de privación severa muy superior a la que le correspondería según su tasa de riesgo de pobreza; y España, que destaca por lo contrario.

Para entender por qué España se comporta como un caso desviado, cabe analizar la relación entre ambas tasas prestando atención a los distintos indicadores que se resumen en la tasa de privación material. Los resultados de dicho análisis se recogen en el cuadro 7. En él se observa cómo la posición española en la clasificación por riesgo de pobreza es alta (la segunda más alta en el periodo 2005-2016), pero es media (posición séptima, muy cercana al país mediano) según el otro indicador. De hecho, si se excluye el caso español del análisis, la asociación entre ambos indicadores aumenta notablemente (R^2 pasa de 0,55 a 0,73).

GRÁFICO 14

TASA DE PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA Y TASA DE RIESGO DE POBREZA, UE-15 (2005-2017) (MEDIAS DEL PERIODO)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

El cuadro muestra que no todos los indicadores específicos que se recogen en la tasa de privación se asocian con fuerza con el riesgo de pobreza. Son bastante irrelevantes tres de ellos (tener una TV en color, lavadora o teléfono), que representan porcentajes de carencia bajísimos, y que ya no dicen mucho acerca de las condiciones materiales de vida de la población en los países de la UE-15. En casi todos ellos, la posición española es muy favorable.

Más interés tienen dos que representan porcentajes más elevados de población, pero que tampoco se asocian con el riesgo de pobreza: tener coche y poder comer proteínas animales (o su equivalente vegetariano) al menos cada dos días. En ambos, la posición española es muy favorable, pues ocupa el décimo y el undécimo lugar, respectivamente. De hecho, si prescindimos del caso español, la asociación entre el riesgo de pobreza y el acceso a comidas proteínicas se vuelve sustantiva y significativa, duplicándose el valor de R^2 (pasa de 0,18 a 0,36).

El resto de indicadores de privación sí se predicen de proporciones apreciables de

la población y, además, se asocian con cierta fuerza con el riesgo de pobreza. En todos ellos, con la excepción de la capacidad para afrontar gastos imprevistos, España ocupa el cuarto o el quinto lugar, mejorando el puesto que le correspondería según su riesgo de pobreza (el segundo). En dos de ellos, España ocupa un lugar claramente mejor que el que le correspondería según su riesgo de pobreza: la capacidad para mantener una temperatura adecuada de la vivienda y el retraso en pagos vinculados a la vivienda. Ello se refleja en el cuadro en que el coeficiente R^2 aumenta claramente si excluimos el caso español del análisis.

En definitiva, da la impresión de que si la privación material severa en España es bastante inferior a la que le correspondería según su tasa de riesgo de pobreza, ello puede tener que ver con que esta no acaba de traducirse en España en tantas dificultades como las esperables en cuanto a una alimentación adecuada, una vivienda en condiciones, y al pago de recibos varios ligados a la adquisición o el mantenimiento de la vivienda.

CUADRO 7

TASA DE RIESGO DE POBREZA E INDICADORES DE PRIVACIÓN MATERIAL, UE-15 (2005-2017)

	Riesgo de pobreza (A)	Priv. mate- rial severa	Porcentaje que no cumple alguno de los siguientes requisitos (*)								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grecia	21,1	16,3	21,5	50,0	10,3	39,5	36,8	0,31	1,52	9,4	0,50
España	20,9	5,1	8,6	41,6	2,9	37,2	9,9	0,13	0,31	5,7	0,39
Italia	19,5	9,7	14,6	44,0	10,5	35,8	12,9	0,26	0,38	2,6	0,62
Portugal	18,5	9,2	30,2	57,3	3,6	31,0	8,9	0,42	1,92	9,4	2,04
R. Unido	17,1	5,4	6,7	27,2	5,8	34,6	8,2	0,20	0,46	6,8	0,21
Irlanda	16,2	6,7	6,1	37,9	2,8	45,8	15,1	0,32	0,44	8,3	0,44
Alemania	15,7	4,8	4,9	22,3	8,9	33,0	5,3	0,43	0,53	6,5	0,28
Luxemburgo	15,2	1,3	0,9	12,9	1,9	22,4	4,0	0,10	0,18	2,0	0,02
Bélgica	15,1	5,8	7,8	26,2	4,8	24,2	7,1	0,55	1,66	6,7	0,18
Suecia	14,7	1,7	1,7	11,8	2,5	19,2	6,9	0,58	0,15	3,8	0,02
Austria	14,1	4,0	3,1	21,7	8,3	24,5	6,0	0,48	0,42	5,8	0,18
Francia	13,4	5,0	5,6	27,9	6,9	33,1	9,8	0,20	0,72	3,3	0,35
Finlandia	12,8	2,9	1,7	15,9	3,0	29,0	10,6	0,87	0,89	8,5	0,07
Dinamarca	12,2	2,9	4,2	12,6	2,0	24,9	6,0	0,68	1,28	8,4	0,00
P. Bajos	11,0	2,3	2,3	16,2	2,3	22,1	5,0	0,11	0,21	5,9	0,00
Correlación con A (R ²) (**)	--	<i>0,55</i>	<i>0,47</i>	<i>0,67</i>	<i>0,18</i>	<i>0,40</i>	<i>0,35</i>	<i>0,12</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,26</i>
Correlación con A (R ²) sin España (**)	--	<i>0,73</i>	<i>0,58</i>	<i>0,67</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,45</i>	<i>0,07</i>	<i>0,10</i>	<i>0,02</i>	<i>0,32</i>
Posición de España	2	7	4	4	10	3	5	13	12	11	5

(*) 1. Capacidad para mantener la vivienda a temperatura adecuada durante los meses fríos. 2. Capacidad para permitirse pagar unas vacaciones al menos una semana al año. 3. Capacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos cada dos días. 4. Capacidad para afrontar gastos que no se han previsto. 5. Retrasos en préstamos hipotecarios o alquileres, en recibos de agua, gas, electricidad.... 6. Disponibilidad de televisión en color. 7. Disponibilidad de lavadora. 8. Disponibilidad de coche. 9. Disponibilidad de teléfono (fijo o móvil).

(**) En cursiva las correlaciones significativas, al menos, al nivel del 5%.

Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se han recogido y analizado los datos principales que permiten entender la dimensión del fenómeno de la pobreza monetaria en España, en la medida de lo posible,

desde una perspectiva comparada y diacrónica, y procurando complementar los indicadores más habituales con otros que ofrezcan una visión más realista de ambas problemáticas. A continuación se resumen los hallazgos principales de este análisis, sugiriendo posibles líneas de discusión académica y políticas públicas al respecto.

5.1. La tasa de riesgo de pobreza

En la medida en que la tasa de riesgo de pobreza (la proporción de la población con ingresos por debajo de un umbral establecido convencionalmente en el 60 por ciento de la renta disponible equivalente) no deja de ser una medida de desigualdad, es normal que la posición comparada de España sea similar a la que se obtiene, por ejemplo, con el índice de Gini. Así, medida antes de transferencias sociales monetarias, la tasa española para el periodo 2004-2016 es del 43 por ciento, ocupando el undécimo lugar de la UE1-5 (de mayor a menor tasa). Sin embargo, contabilizando las pensiones, aun descendiendo al 28,2 por ciento, sube hasta el cuarto puesto, y contabilizando todas las transferencias monetarias, ocupa el primero, con un 20,9 por ciento, quedando a notable distancia del país mediano. Lo cual significa, en última instancia, que las transferencias sociales monetarias tienen un relativamente reducido peso reductor de la pobreza relativa. Al respecto, quizá sean más relevantes para entender las diferentes tasas de riesgo de pobreza en la UE-15 las transferencias que incrementan la renta de las familias por enfermedad o, sobre todo, discapacidad de alguno de sus miembros, por tener hijos, o por encontrarse en riesgo de exclusión social, y apenas lo son transferencias como las pensiones de jubilación. Justamente, el primer grupo de transferencias está muy poco extendido en España.

A largo plazo, la tasa más reciente de riesgo de pobreza (correspondiente a 2016) no debe de ser muy distinta de la observable en 1980. Entre medias se observan alzas y bajas no muy pronunciadas, y no claramente asociadas al ciclo económico.

5.2. La pobreza persistente y la brecha de pobreza

Atendiendo a la tasa de riesgo de pobreza persistente, que mide la permanencia prolongada en situación de riesgo de pobreza, en España, durante el periodo 2006-2016, la tasa promedio (13 por ciento) es mucho más baja que la tasa de riesgo de pobreza (20,9 por ciento), pero también lo es para el resto de paí-

ses de la UE-15, por lo que España ocupa posiciones altas (el tercer puesto). Ambas tasas, en cualquier caso, están asociadas directamente, de modo que España representaría un caso típico según la recta de regresión entre ambas.

En cuanto a la brecha de pobreza, es decir, la distancia entre la renta media de quienes están en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza, tampoco mejora la posición relativa de España. Ocupa el primer lugar según el promedio para el periodo 2005-2016, algo esperable si se tiene en cuenta que su desigualdad económica es de las más altas.

Al contrario que la tasa de pobreza persistente, la brecha de pobreza no parece estar claramente asociada al ciclo económico, aunque desde inicios de la última crisis la distancia entre la brecha española y la correspondiente a la zona del euro se ha ampliado.

5.3. Pobreza anclada y privación material

Por último, la tasa de riesgo de pobreza anclada a un umbral fijo en el tiempo está muy asociada al ciclo, con más intensidad en España que en la zona del euro. Probablemente ello se deba no solo a que, por ejemplo, en la última crisis, la caída del PIB fuera más acusada, sino a que todavía fuera más acusada la caída del empleo, que, como se ha apuntado, afectó más a los niveles más bajos de ingresos.

Por otra parte, la privación material, medida con un conjunto de indicadores de acceso a bienes y servicios, está también muy asociada al ciclo económico en España. Más interés tiene la tasa de privación material severa, que recoge el porcentaje de la población con carencias en un número alto de dichos indicadores y que, probablemente, recoge al sector de población con muchas dificultades para salir adelante. Dicha tasa ha solidado ser más baja en España que en la zona del euro en su conjunto, pero creció más rápido durante la crisis, aunque también se ha reducido más rápidamente después.

El análisis efectuado en este trabajo apunta a que si la privación material severa en España es bastante inferior a la que le corres-

pondería según su tasa de riesgo de pobreza, ello puede obedecer a que, en España, la población con escasos ingresos afronta menos dificultades que en otros países para acceder a una alimentación adecuada, una vivienda en condiciones, y al pago de los recibos ligados a la adquisición o al mantenimiento de la vivienda.

española a ese respecto en las últimas décadas? Responderla exigiría aumentar el conocimiento de que disponemos sobre diferentes cuestiones, entre ellas, la de cómo entienden los españoles las desigualdades económicas y la pobreza, y cómo esos entendimientos se traducen, o no, en las políticas públicas correspondientes, lo que es asunto de una investigación mucho más profunda que la recogida en este trabajo.

5.4. Algunas sugerencias

A la vista de estos resultados, cabe plantear algunas sugerencias. Si contar con sociedades menos desiguales en términos económicos —es decir, con bajas tasas de riesgo de pobreza—, es un ideal normativo, la situación española puede mejorar, incluso sustantivamente, en algunos aspectos (si bien no cabe pasar por alto que las tasas de privación material severa son más bajas de lo esperable). El mecanismo más obvio de mejora que se deriva de la comparación internacional es el del aumento de las transferencias sociales monetarias y, en especial, un diseño más redistributivo de estas. También resulta bastante obvio que dicho aumento y dicho diseño habrían de llevarse a cabo de tal modo que no distorsionen ni la creación de empleo ni un funcionamiento tan flexible de los mercados de trabajo como el que tienen países con tasas de riesgo de pobreza tan bajas, en particular, los nórdicos.

A quienes se preocupan por que el “reparto” de los sacrificios en tiempos de dificultad (como la última crisis) se repartan equitativamente, y no recaigan más en los más humildes y menos en los más acomodados, les importará que en España, quienes más sufrieron la crisis reciente (por la pérdida de sus empleos) fueron los trabajadores de menos ingresos, y los que menos, los que ocupan lugares más elevados por nivel de renta, más protegidos del desempleo en el mercado privado de trabajo o por pertenecer al sector público. E insistirán en que esos sacrificios se reparten mejor en otros países con mercados de trabajo menos “disfuncionales”, en los que las recesiones no ocasionan las convulsiones en el empleo que sí provocan en España.

La pregunta fundamental a propósito de ambas consideraciones generales anteriores es: ¿por qué ha cambiado tan poco la realidad

BIBLIOGRAFÍA

ALCOCK, P. (2006). *Understanding poverty*. Londres: Palgrave MacMillan.

AYALA CAÑÓN, L. (2014). Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo*, 2.1.

CANTÓ, O., DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2003). La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el período 1985-1995. *Hacienda Pública Española*, 167 (4), pp. 87-119.

CARABAÑA, J. (2016). *Ricos y pobres. La desigualdad económica en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

CARABAÑA, J. y SALIDO, O. (2014). Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada. *Panorama Social*, 20, pp. 37-51.

CAUSA, O. y HERMANSEN, M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, 1453.

D’AGOSTINO, G., PIERONI, L. y PROCIDANO, I. (2016). Revisiting the relationship between welfare spending and income inequality in OECD countries. *MPRA Paper*, 72020.

EUROSTAT. Annual national accounts. Auxiliary indicators. Main GDP aggregates per capita (nama_10_pc). Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

— EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Disponibles en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

— Government finance statistics. Annual government finance statistics. General government expenditure by function (COFOG) (gov_10a_exp). Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

INE. *Encuesta de Condiciones de Vida*. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608

— *Encuesta de Estructura Salarial*. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=resultados&idp=1254735976596

— *Encuesta de Población Activa. Ocupados por sexo y grupo de edad*. <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4076&L=0>

— *Encuesta de Población Activa. Población por sexo y grupo de edad*. <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4028&L=0>

— *Encuesta de Población Activa. Salarios del empleo principal*. <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=2581&capsel=2662>

LISTER, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.

MINISTERIO DE TRABAJO. *Movimiento laboral registrado*. Disponible en: <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

— *Prestaciones por desempleo*. Disponible en: <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

NIEHUES, J. (2010). Social spending generosity and income inequality: A dynamic panel approach, *IZA Discussion Paper Series*, 5178.

RODRÍGUEZ, J. C. (2019). *Una panorámica actual de las desigualdades económicas y la pobreza en España: diacronía y comparación internacional*. Madrid: Funcas (en prensa).