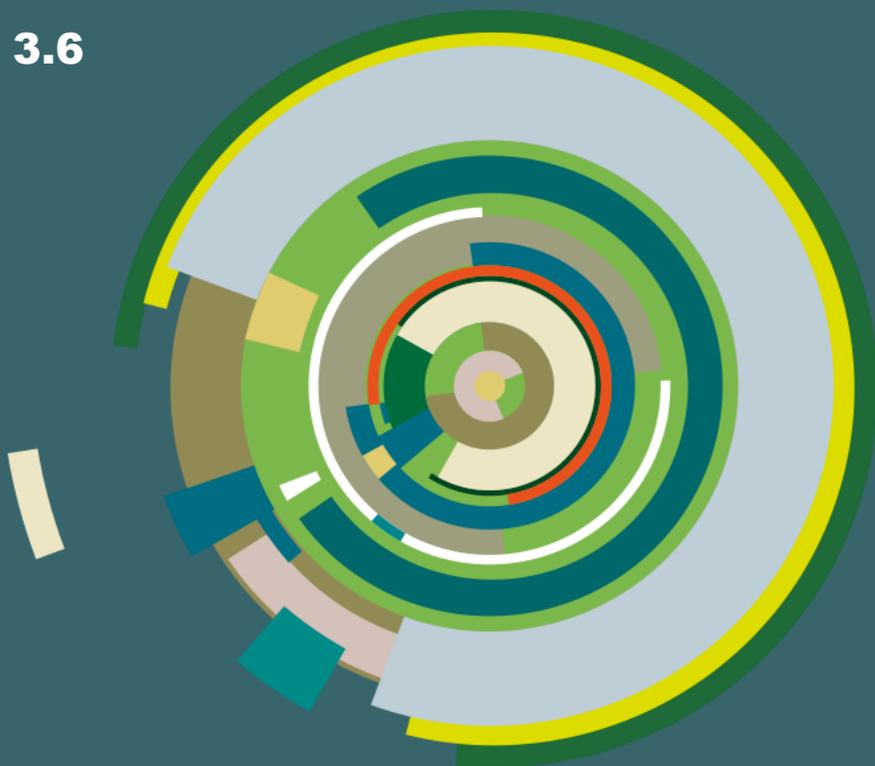


Documento de trabajo 3.6



Los cambios en la pobreza en España

Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López

Universidad Rey Juan Carlos

Carolina Navarro Ruiz

Universidad Nacional de Educación a Distancia



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

1. Evolución de la pobreza en España
2. Los cambios en el patrón de pobreza
3. La pobreza en España desde la perspectiva comparada
4. Pobreza y privación
5. Conclusiones

Introducción

Entre los distintos factores relacionados con las condiciones de vida y el desarrollo social en cualquier país, el grado en que la mayoría de la población dispone de un nivel suficiente de recursos económicos es uno de los más determinantes. La insuficiencia de ingresos suele estar asociada a distintas formas de privación, que afectan a varias dimensiones del bienestar social. Aunque no existe una correlación perfecta entre las manifestaciones más severas de la falta de bienestar material y la pobreza monetaria, las dificultades que impone una renta insuficiente para hacer frente a los consumos básicos del hogar suelen ser la puerta de entrada a manifestaciones más extremas de la exclusión social.

En todos los países de la Unión Europea, el alcance de la insuficiencia de los ingresos, o pobreza monetaria, ha pasado a ser uno de los criterios más habituales para medir la vulnerabilidad de la sociedad. La disponibilidad de indicadores cada vez más robustos, construidos, además, a partir de bases de datos comparables entre los distintos Estados, permite el seguimiento de los avances o retrocesos en la lucha contra la pobreza de manera directa. Frente a la interpretación tan arraigada que hacía equivalente una evolución positiva de los indicadores macroeconómicos con la mejora del bienestar social, contar con series temporales largas de medidas directas de pobreza permite cuestionar la tan aceptada generalización de que un mayor crecimiento económico se traduce, casi automáticamente, en reducciones de la pobreza.

La experiencia española de las dos últimas décadas refuta, cuando menos, el citado paralelismo entre los cambios en las condiciones macroeconómicas y los de la pobreza. Tal como mostraron los Informes FOESSA VI y VII, ésta apenas se modificó durante la prolongada etapa de bonanza económica anterior a la crisis, siendo mucho más sensible a la profunda desaceleración posterior de la economía. Tal comportamiento impone, necesariamente, importantes cautelas ante cualquier inferencia que quiera hacerse sobre los cambios en el bienestar de los hogares desde la simple observación de los agregados macroeconómicos.

Sin negar la influencia de los ciclos económicos sobre la pobreza, su extensión y sus características en España son el resultado de factores estructurales que van más allá de la sucesión de etapas económicas de distinto signo. Las características del mercado de

trabajo, con altos niveles de precariedad y un fuerte dualismo, la profundidad de los cambios demográficos de las últimas décadas –envejecimiento de la población, crecimiento de la población inmigrante y cambios en la estructura de hogares– y la debilidad y fragmentación de las políticas redistributivas han dado lugar a niveles de pobreza tradicionalmente superiores a los de los países de nuestro entorno, incluidos algunos de menor renta.

La intensidad de todos estos procesos aumentó desde la realización del último Informe FOESSA (2014), período en el que, además, se han sucedido dos etapas económicas de distinto signo, al comprender tanto la última fase de deterioro del mercado de trabajo como la posterior reducción del desempleo. Resulta relevante plantearse cuáles han sido las secuelas de la primera de esas etapas y si la posterior recuperación consiguió compensar el drástico crecimiento de los indicadores de vulnerabilidad económica. Desde esa perspectiva, un interrogante importante es si esta evolución supuso o no un distanciamiento respecto a los niveles de pobreza de la Unión Europea.

El principal objetivo de este trabajo es revisar las tendencias de la pobreza, prestando especial atención a los cambios en sus características y al posible ensanchamiento de las diferencias con la Unión Europea. Para eso se revisan las principales fuentes de datos disponibles, como la Encuesta de Condiciones de Vida y la Encuesta de Presupuestos Familiares, que ofrecen información sobre los ingresos de los hogares españoles.

La estructura del trabajo es como sigue. En una primera sección se revisan las tendencias de la pobreza en España durante la última década, situando esa evolución en un marco temporal más amplio. En la segunda sección se revisan los cambios en las características de la pobreza. En la tercera sección se examinan las diferencias en la evolución de la pobreza en España y en la Unión Europea. En la cuarta sección se complementan los análisis anteriores con el estudio de las situaciones de privación material. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

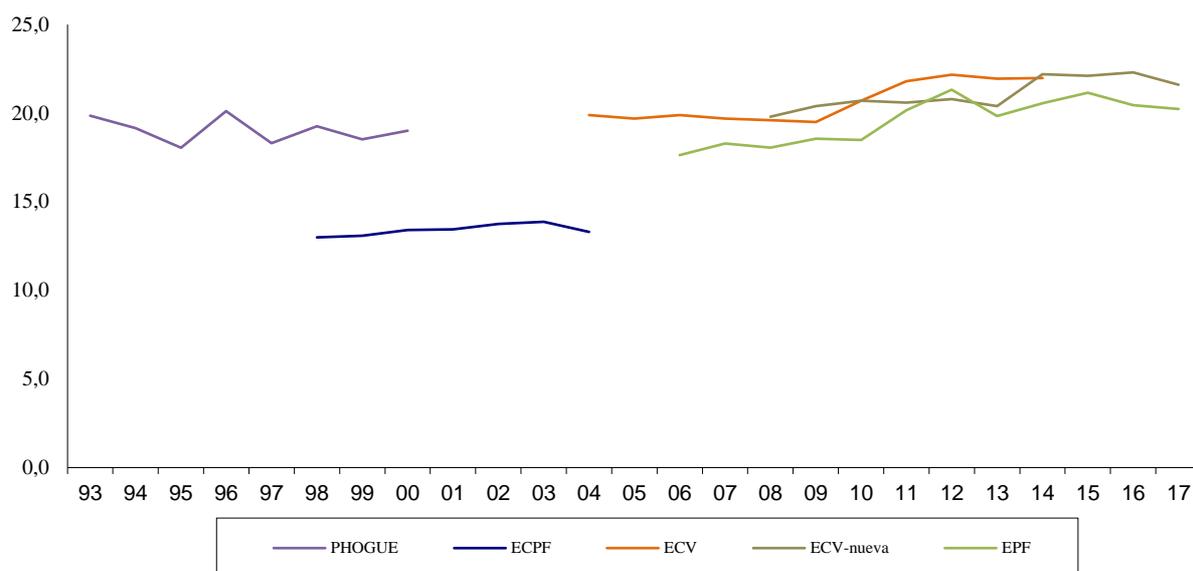
1. Evolución de la pobreza en España

La evidencia conocida señala una tendencia prolongada de reducción de los indicadores de incidencia de la pobreza en España desde 1973 hasta al menos 1990. En los años setenta y hasta los primeros ochenta, pese a la profundidad de la crisis económica, la concurrencia de fuerzas de muy distinto signo, como la intensidad de la destrucción de empleo, por un lado, y la mejora de las remuneraciones de los trabajadores, por otro, junto a la consolidación tardía de algunos de los instrumentos básicos del Estado de Bienestar, que trajo consigo una ampliación de la cobertura y las cuantías de las pensiones y el desarrollo de servicios básicos de bienestar social, tuvo como resultado una moderada reducción de la pobreza. Los cambios institucionales y el desarrollo de políticas redistributivas sirvieron para compensar el efecto regresivo de la crisis. Sin embargo, en la primera mitad de los años ochenta, el incremento del desempleo, que alcanzó su máximo histórico, y la contención en el aumento de los salarios pusieron un claro freno a la tendencia anterior de crecimiento de las rentas de los hogares. El comportamiento más moderado del gasto social en estos años también contribuyó al estancamiento de las mejoras en los grupos de menor renta.

En la segunda mitad de los años ochenta se inició un nuevo ciclo expansivo, alimentado por las expectativas de crecimiento que supuso la integración en la Comunidad Europea y el saneamiento de algunos sectores productivos muy lastrados por el efecto de la crisis anterior. El resultado fue la reducción del desempleo, aunque con aumentos muy importantes de la contratación temporal y sin conseguir rebajar la tasa por debajo del 15 por ciento de la población activa. Al cambio de ciclo se añadió, de nuevo, la intervención pública favorecedora de reducciones de la desigualdad y la pobreza, con un repunte tardío del gasto social, apoyado, entre otros elementos, en el desarrollo de nuevos sistemas de garantía de rentas, con una importante repercusión sobre las situaciones de mayor carencia de ingresos. El resultado, en términos de desigualdad y pobreza, fue una reducción de los principales indicadores.

Esa etapa de crecimiento se interrumpió en 1993, con una breve pero intensa recesión, que supuso la pérdida de un millón de puestos de trabajo entre 1992 y 1994 y un drástico aumento de la tasa de desempleo, desde el 15% en 1991 hasta el 22% en 1994. Los trabajos con la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares para el período 1985-1995 revelan que, tras un período de disminución de la pobreza entre 1985 y 1992, las tasas rebrotaron en los años posteriores. La evidencia apuntaría, por tanto, a una elevación de la pobreza en el último episodio recesivo anterior a la última crisis, en el que aunque se dio un importante deterioro del mercado laboral fue de corta duración.

Esta sucesión de etapas de diferente signo y la posibilidad de identificar algunos de sus factores determinantes permite subrayar algunos patrones de comportamiento del proceso distributivo en España, al menos hasta mediados de los años noventa. La primera de esas regularidades fue que la pobreza y la desigualdad tuvieron hasta entonces sólo una relativa sensibilidad a los cambios de ciclo. La segunda es el papel determinante del gasto social y otros aspectos institucionales en los cambios en la pobreza, reforzando en algunos casos el efecto positivo de la creación de empleo y, en otros, compensando el posible efecto regresivo de la destrucción de éste y la ralentización de la actividad económica.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de pobreza

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

Desde mediados de los años noventa hasta el último tercio de la década siguiente volvieron a recuperarse las altas tasas de crecimiento, y, a diferencia de lo sucedido en etapas previas, se registró una notable creación de empleo. Ello permitió que la población ocupada rozara los 20 millones en el momento previo al inicio de la crisis y que entre 2005 y 2007 la tasa de desempleo alcanzara un nivel inferior al 10%. Atendiendo al análisis previo, la inferencia más inmediata debería haber sido una caída apreciable de los niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, tanto los datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares como de la Encuesta de Condiciones de Vida muestran una estabilidad muy marcada en la evolución de los indicadores en ese período (Gráfico 1).

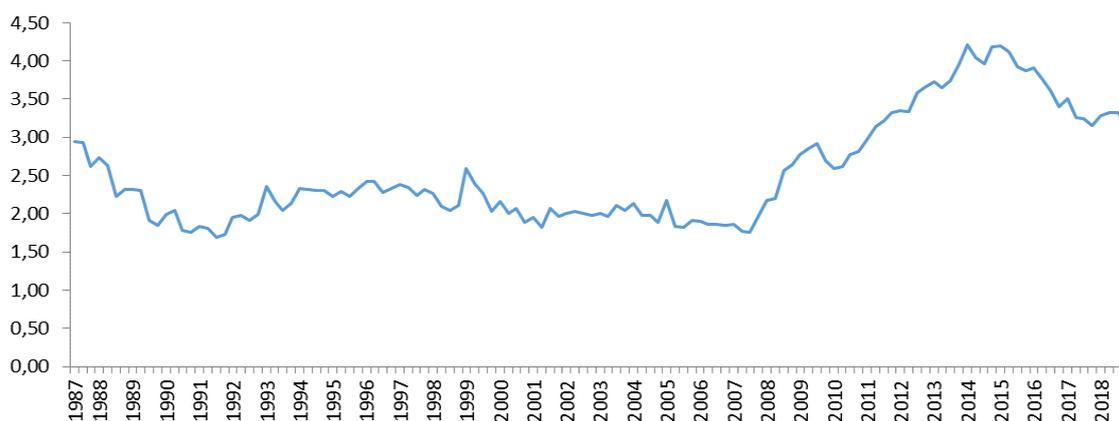
Las tasas de pobreza relativa se mantuvieron en torno al 19-20% durante la primera década del siglo XXI. Las características del empleo creado, con salarios bajos y elevada temporalidad para un importante segmento de trabajadores, muchos de ellos inmigrantes con pocos años de permanencia en España, limitaron el posible efecto positivo sobre la pobreza del aumento de la ocupación. De esta forma, la tasa de pobreza, que había sido impulsada al alza por la recesión de los primeros años noventa no pudo ser rebajada a pesar de un prolongado período de expansión, apoyado en una intensa creación de empleo.

El hecho de que la tasa de pobreza no volviera al nivel anterior al repunte del trienio recesivo alerta contra las generalizaciones que relacionan, con carácter lineal, la recuperación de la actividad económica y la creación de empleo con la reducción de la incidencia de aquélla. Por otro lado, la extensión de la pobreza antes de la crisis seguía siendo elevada. La tasa resultante de la aplicación de los procedimientos más habituales de medición –umbral inferior al 60% de la renta mediana por adulto equivalente– muestra una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose en un nivel aproximado de uno de cada cinco hogares españoles antes del cambio de ciclo.

A partir de 2008 la etapa de bonanza se quebró drásticamente. La tasa de desempleo pasó del 8% de los primeros trimestres de 2007 a un valor máximo del 27% en 2013. A este factor, ya de por sí regresivo, se le añadieron las políticas de ajuste presupuestario que afectaron directamente a los hogares con menores recursos, como el recorte de prestaciones. Aunque, como se acaba de señalar, la traducción del aumento del desempleo en crecimientos equivalentes de la pobreza no es directa, no es difícil suponer un aumento importante de las situaciones de insuficiencia de los ingresos del hogar. Los datos para esos años de la Encuesta de Condiciones de Vida y de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares muestran que la incidencia de la pobreza aumentó hasta 2015. La tendencia fue de aumento, incluso en los años en el que el umbral de pobreza descendió, hasta llevar el indicador a un valor máximo por encima del 22% entre 2014 y 2016. En contraste con la resistencia a la baja de las tasas durante el período de bonanza económica, con tímidas variaciones de sólo algunas décimas, en sólo dos años –de 2008 a 2010– la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos. A pesar de que cada vez era más restrictivo el criterio para delimitar las situaciones de pobreza –umbrales más bajos debido a la caída general de las rentas de los hogares– los porcentajes de población en tal situación no dejaron de aumentar. Especialmente preocupante fue el crecimiento de la pobreza severa –ingresos inferiores al 30% de la mediana de la renta por adulto equivalente– con los valores máximos de las últimas décadas (más del 7%).

La todavía breve etapa de recuperación del empleo, iniciada a partir de los valores máximos del 27% en 2013 y con una reducción continua hasta el 14,5% del último trimestre de 2018, no parece haber tenido un impacto inmediato en los indicadores de pobreza. Tanto la ECV, que recoge los ingresos en el año anterior a la encuesta, como la EPF, muestran que sólo a partir de 2015 comenzó a reducirse el indicador, aunque a un ritmo todavía muy lento para el importante volumen de empleo creado.

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos



Fuente: Elaboración propia a partir de *Encuesta de Población Activa* (INE).

Es posible analizar también la evolución de la pobreza a través de sus manifestaciones más severas. La Encuesta de Población Activa permite estimar un indicador directo de

necesidad económica, al poder calcular mediante el cruce de diferentes variables el porcentaje de hogares que no tienen ingresos del trabajo, ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social. Tal indicador se ha utilizado a menudo para tener una medida regular de las situaciones de pobreza más severa. Su evolución muestra tanto la magnitud del aumento de las necesidades sociales durante la crisis como las dificultades para reducirlas en la etapa de recuperación (Gráfico 2). Desde una situación inicial en el momento previo a la crisis de una incidencia de este problema cercana al 1,7% de los hogares se pasó a otra superior al 4,2% en 2015. En términos absolutos, se llegó a alcanzar una cifra cercana a ochocientos mil hogares en esta situación. En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se estaba registrando era un crecimiento sin precedentes de ésta. Se trataba, sobre todo, de hogares con sustentadores principales jóvenes, que en su último empleo habían trabajado en la construcción, mujeres, inmigrantes y hogares monoparentales. Si se compara la evolución más reciente –desde 2014– con la del empleo destaca, de nuevo, la resistencia a la baja después de unos primeros años de recuperación en los que la velocidad de reducción del problema fue elevada, para pasar incluso a dejar de reducirse algunos trimestres.

2. Los cambios en el patrón de pobreza

En línea con el análisis realizado en la sección anterior una de las cuestiones más relevantes en el estudio de las tendencias de la pobreza en el largo plazo es qué cambios se han registrado en sus perfiles en las últimas décadas. Desde cualquiera de los planos desde los que puede trazarse ese patrón ha habido grandes transformaciones sociales. En el ámbito demográfico, los cambios más destacados han sido el progresivo proceso de envejecimiento de la población, la llegada de inmigración, pese a la contención de los flujos durante el período de crisis, y las modificaciones en la estructura de hogares según su dimensión y tipología. Una de las manifestaciones más destacadas de estas transformaciones demográficas es el tránsito hacia un modelo de sociedad donde la dimensión de las familias se ha ido reduciendo progresivamente con el tiempo. Mientras que en 1980 el tamaño medio del hogar era de 3,7 personas, en 2017, según la Encuesta Continua de Hogares, se había perdido, en promedio, más de una de estas personas (2,49 personas por hogar). Ilustrativo de los cambios en la estructura de hogares es también el profundo cambio en su tipología. Si en 1980 los hogares monoparentales eran menos del 0,5% del total, en la actualidad suponen más del 10%.

Mientras que algunos de estos cambios han sido el resultado de las profundas transformaciones en los hábitos culturales y demográficos, otros han surgido como respuesta al propio proceso económico. Los cambios de ciclo influyen, por ejemplo, en el tamaño medio del hogar a través del impacto sobre los ingresos y las necesidades sociales. Una de las consecuencias menos conocidas de la última crisis fue el cambio en la dimensión de los hogares españoles según el nivel de renta, obligando la severidad de la crisis a la reagrupación de unidades familiares. La crisis amplió las distancias en el tamaño medio del hogar por decilas de renta, con un incremento de la dimensión de aquellos ubicados en la parte baja de la distribución y una reducción del de los hogares con mayor nivel de ingresos.

Varios han sido también los cambios en el ámbito laboral, tanto desde la perspectiva de las drásticas fluctuaciones en los indicadores de empleo como desde la propia organización del mercado de trabajo. La tendencia hacia su flexibilización, con cambios sustanciales en la regulación de los flujos de entrada (modalidades de contratación) y salida (costes de despido) ha coincidido en el tiempo con los cambios cíclicos descritos anteriormente. Ambos procesos han dado lugar a singularidades muy marcadas del mercado de trabajo desde la perspectiva comparada, como marcadas fluctuaciones de los indicadores generales de ocupación y desempleo, la alta temporalidad de los contratos de trabajo y la permanencia de sistemas de negociación colectiva relativamente atípicos en el contexto comparado.

Es difícil trazar un cuadro homogéneo de los perfiles de pobreza por categorías socioeconómicas de población en momentos del tiempo muy distintos, de cara a poder identificar el efecto de algunos de esos cambios. Las diferencias en la forma de recogida de información y en otros aspectos metodológicos desaconseja la comparación directa de las tasas de pobreza en cada grupo. Es posible, sin embargo, con todas las cautelas que impone la comparación de fuentes diferentes, considerar como indicador de referencia la incidencia relativa de la pobreza en cada categoría, entendida como el cociente entre la tasa de pobreza correspondiente y la del conjunto de la población. Esto puede hacerse tomando como referencia para 1980 y 1990 la Encuesta de Presupuestos Familiares, el Panel de Hogares de la Unión Europea para 2000 (año en el que se amplió el tamaño muestral de dicha encuesta) y la Encuesta de Condiciones de Vida para el período más reciente. El Cuadro 1 recoge esta comparación para las cuatro últimas décadas. Todos los datos se refieren a las características de los hogares y de la persona principal del hogar.

Fijando la atención inicialmente en las variables demográficas, se observa una relativa atenuación en el tiempo del riesgo diferencial de pobreza de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer. La incidencia relativa de la pobreza en este tipo de hogares es considerablemente inferior a la que había en los años ochenta, si bien esa mejora parece haber tocado un techo máximo desde hace años, dada la estabilidad del indicador en las dos últimas décadas.

En los últimos años, los cambios parecen más relevantes en los perfiles de la pobreza según la edad de la persona principal del hogar. El análisis de las cifras permite corroborar tanto la continuidad de procesos que ya era posible constatar en los años noventa como la emergencia y atenuación de algunos riesgos sociales. Probablemente, el dato más llamativo es la juvenilización de la pobreza en las últimas décadas. Los cambios del riesgo de pobreza muestran inequívocamente un claro empeoramiento de los jóvenes emancipados, con un nítido agravamiento de la pobreza en este colectivo. Los problemas de desempleo juvenil, las dificultades para la entrada en el mercado de trabajo con un salario digno y el deterioro de la relación entre los precios de la vivienda y los salarios iniciales de los jóvenes han dado forma a situaciones de mucho mayor riesgo que en la media de la población. Los problemas de inestabilidad laboral, además, han hecho que una proporción creciente de los jóvenes permanezcan en el hogar de sus padres. El procedimiento de imputar a los jóvenes una parte proporcional de los ingresos del hogar oculta la extensión real de sus problemas de inseguridad económica. Se aprecia también aquí que, aunque la brecha entre hombres y mujeres se ha ido cerrando, en esta categoría de población sigue habiendo un mayor riesgo en el caso de las mujeres jóvenes.

En el extremo opuesto destaca la indudable mejora de las personas mayores en las cuatro últimas décadas. Los problemas de alejamiento de las pensiones de las rentas medias, la reducida intensidad protectora de algunas de ellas, como las de viudedad, o la intermitencia de los historiales laborales en algunos colectivos, aunque persisten se han ido corrigiendo en el tiempo. No obstante, cabe recordar la necesidad de tener en cuenta el componente cíclico implícito de las tasas de pobreza para una correcta interpretación de los datos. Como es conocido, en las fases expansivas es difícil que las rentas de las personas mayores, muy dependientes de las pensiones de la Seguridad Social, que tradicionalmente se han actualizado según la variación de los precios, puedan seguir el crecimiento de las rentas medias. En las fases recesivas, por el contrario, la caída de las rentas de los hogares hace que los umbrales de pobreza también desciendan, tal como sucedió en la pasada crisis. Un efecto natural es que los individuos u hogares con rentas más o menos estables en niveles justo por debajo del umbral, “salten” por encima de éste cuando caen las rentas del resto de la población, lo que sucede en un porcentaje importante de personas mayores de 65 años. Los datos, en cualquier caso, dejan pocas dudas de lo que puede considerarse uno de los principales cambios estructurales en el patrón de pobreza en España, al pasar las personas mayores de ser el grupo de edad con mayor riesgo de pobreza a transformarse en el que se sitúa más por debajo de la media.

Cuadro 1. Incidencia relativa de la pobreza, 1980-2017

	1980	1990	2000	2010	2017
Varones	0,97	0,96	0,99	0,97	0,97
Mujeres	1,33	1,30	1,05	1,03	1,03
Varones <30	0,55	0,67	0,92	1,15	1,26
Varones 30-49	0,84	0,84	0,97	0,93	0,89
Varones 50-64	0,98	0,90	0,80	0,76	0,96
Varones >64	1,67	1,56	1,40	0,91	0,63
Mujeres <30	0,78	1,03	1,19	1,27	1,36
Mujeres 30-49	1,06	0,99	0,83	0,94	1,00
Mujeres 50-64	1,09	0,87	0,97	0,66	0,88
Mujeres >64	2,08	2,11	1,38	1,22	0,74
1 persona	1,65	1,76	0,96	1,40	1,01
2 personas	1,20	1,32	1,14	0,80	0,82
3 personas	0,83	0,73	0,81	0,77	0,87
4 personas	0,64	0,70	0,87	1,00	0,94
5 personas	0,86	0,92	1,26	1,25	1,59
Monoparental	1,04	1,99	2,19	2,38	1,88
Dos adultos sin niños	0,76	0,74	0,63	0,57	0,76
Dos adultos con hijos	0,69	0,80	1,12	1,17	1,11
Persona o pareja >65	2,02	1,88	1,47	1,20	0,72
Analfabeto	1,90	1,91	2,04	1,38	1,23
Primarios	0,69	0,90	1,03	1,09	1,25
BUP/COU/FP2	0,19	0,33	0,54	0,79	0,92
Superiores	0,04	0,06	0,21	0,36	0,45
Ocupados	0,78	0,71	0,69	0,56	0,66
Parados	1,76	1,91	4,37	1,72	2,06
Jubilados	1,71	1,53	1,35	0,80	0,61
Otros inactivos	1,40	1,68	1,96	1,14	1,25

Galicia	1,56	1,37	1,00	0,87	0,87
Asturias	1,00	0,76	0,63	0,56	0,58
Cantabria	0,76	0,88	0,67	0,97	0,81
País Vasco	0,34	0,56	0,60	0,57	0,45
Navarra	0,50	0,34	0,48	0,52	0,38
La Rioja	0,68	0,97	0,70	1,02	0,45
Aragón	0,78	1,11	0,65	0,68	0,62
Madrid	0,42	0,35	0,54	0,69	0,78
Castilla-León	1,25	1,37	1,01	0,94	0,71
Castilla-La Mancha	1,80	1,34	1,52	1,37	1,30
Extremadura	2,10	2,18	2,24	1,72	1,79
Cataluña	0,48	0,49	0,52	0,71	0,69
C.Valenciana	0,80	0,95	1,16	1,10	1,18
Baleares	0,78	0,55	0,55	1,10	0,98
Andalucía	1,49	1,47	1,55	1,37	1,43
Murcia	1,05	1,23	1,15	1,44	1,39
Canarias	1,55	1,50	1,21	1,43	1,41

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Presupuestos Familiares, Panel de Hogares de la Unión Europea y Encuesta de Condiciones de Vida.

Los cambios citados anteriormente en la distribución de tamaños del hogar por grupos de renta se reflejan también en otro posible cambio estructural en el riesgo de pobreza: de un perfil en cierta forma de U, con tasas sensiblemente mayores en los hogares de tamaños extremos, se ha pasado a otro casi linealmente creciente, con tasas sensiblemente mayores en el caso de las familias numerosas. En tal transformación influye, sin duda, la reducción de los problemas de insuficiencia de ingresos de las personas mayores, residentes generalmente en hogares más pequeños, incluyendo los unipersonales, aunque estos también incluyen a personas jóvenes con rentas bajas que viven solas. La mayoría de los estudios disponibles coinciden en señalar que al menos hasta comienzos de los años noventa persistió un mayor riesgo para los hogares unipersonales –aunque con tendencia a la mejora, especialmente de las formas más severas de pobreza–, y en las familias numerosas, cuyas tasas siguieron aumentando, junto a un crecimiento continuado de la incidencia del fenómeno en los hogares monoparentales. Estos últimos, sin embargo, como se ha señalado, eran una realidad todavía cuantitativamente pequeña cuando se elaboró la EPF de 1990.

La distribución actual de la población por tipos de hogar es muy diferente, sumándose en el caso de los hogares monoparentales tasas muy altas y crecientes a su mayor peso demográfico. Destaca también el crecimiento de la pobreza en los hogares con niños, que han pasado a ser uno de los principales grupos de riesgo. La debilidad de las prestaciones familiares y las dificultades para alcanzar un salario suficiente han hecho que la situación de un importante segmento de familias con niños sea cada vez más vulnerable. Éste es, sin duda, uno de los rasgos más limitativos del desarrollo social en España en las últimas décadas, que llena de incertidumbre la futura evolución de la sociedad. La creciente fragmentación social de la infancia y las consecuencias adversas de las situaciones de pobreza infantil sobre varias dimensiones del bienestar futuro son, sin duda, factores de riesgo de pobreza en el largo plazo. Como se verá, aunque esta no es una situación única

en el contexto comparado, uno de los rasgos más llamativos de la pobreza en España es el crecimiento del riesgo de pobreza en este colectivo.

Las tendencias correspondientes a los cambios de la pobreza según las características formativas y laborales de la persona principal del hogar resultan más uniformes que las observadas para otras variables, si bien en el caso de la educación se trata de categorías donde más difíciles son las equivalencias entre las distintas encuestas. Los resultados con las distintas fuentes confirman la conocida relación inversa entre nivel educativo y riesgo de pobreza, aunque se observa claramente un cierto deterioro en el tiempo de la tradicional equivalencia entre titulación universitaria y ausencia de pobreza en el hogar. Las deficiencias del sistema universitario y los límites del mercado de trabajo español para absorber determinados perfiles profesionales, con una marcada caída de la prima salarial de los titulados universitarios, han pasado a suponer factores limitativos de la capacidad de la educación superior para mejorar el bienestar de determinados colectivos.

La última EPF correspondiente al inicio de la década de los noventa mostraba que una importante mayoría de la población pertenecía a hogares cuyo cabeza de familia no tenía estudios o alcanzaba solamente niveles educativos muy bajos. Los datos del PHOGUE, sin embargo, revelan un cambio estructural de notable envergadura, con una drástica caída en un margen temporal muy breve de los hogares con sustentadores sin estudios o con niveles sólo primarios. Esta tendencia se ha agudizado en el siglo XXI, resultando cada vez más minoritarias las situaciones de carencia de estudios, que en muchos casos corresponden a personas que están ya fuera del mercado laboral y cubiertas por prestaciones sociales.

Poco han cambiado también los perfiles de riesgo según la relación con la actividad. En los años ochenta y noventa, la principal nota distintiva era la caracterización de las situaciones de desempleo como principal factor de riesgo de pobreza. La asociación entre el desempleo del sustentador principal y la pobreza del hogar sigue siendo muy marcada, incluso con independencia de los cambios de ciclo. Sobresale también la ausencia de cambios en la incidencia relativa de la pobreza, salvo en el período más reciente, que se mantiene alta aunque inferior a la media, en el caso de los sustentadores empleados. La extensión del trabajo de bajos salarios condena a la pobreza a amplias capas de la población, sin que el acceso al empleo suponga una garantía inequívoca de ingresos suficientes. La generalización de formas precarias de empleo, con remuneraciones muy bajas en un importante segmento de trabajadores y el declive de los ingresos de algunos grupos con baja cualificación, dan lugar a que en una proporción no desdeñable de hogares las remuneraciones sean insuficientes para atender las cargas familiares.

Destaca también en el análisis de las tasas de pobreza según la relación con la actividad la mejora de los hogares con sustentadores retirados. La coincidencia de este dato con los resultados que se desprendían de la estructura de edades o de las tipologías de hogares confirma, con los matices señalados, la progresiva mejora de la situación de las personas mayores.

En términos de la estabilidad del patrón de pobreza en el largo plazo resulta especialmente relevante lo sucedido en el ámbito territorial. Los cambios en estas décadas en la estructura productiva, que han afectado desigualmente a las Comunidades Autónomas, el desigual envejecimiento de la población y, también, la cesión a los gobiernos territoriales de parcelas

decisivas para el bienestar social han debido incidir en los cambios en los perfiles territoriales de los problemas de insuficiencia de ingresos. Se trata éste, sin embargo, de uno de los ámbitos con mayores problemas de homogeneidad de la información, debido a la diferente cobertura territorial de cada encuesta, por lo que los resultados deben interpretarse con cautelas.

Los datos correspondientes a cada año muestran una relativa estabilidad en cuanto a las Comunidades Autónomas con tasas de pobreza inferiores a la media nacional. La tradicional concentración de la pobreza en determinadas regiones –Extremadura, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha– parece que no se ha modificado sustancialmente desde los años ochenta y que las regiones que estaban por debajo de la media hace cuarenta años siguen estándolo, en general, en la actualidad. Esta breve descripción esconde, sin embargo, algunos matices importantes. En primer lugar, en las CC.AA. con mayor envejecimiento el riesgo de pobreza se ha ido reduciendo, pasando de ser regiones donde la incidencia de la pobreza era mayor que en el conjunto del país –Galicia, Asturias y Castilla-León– a tener tasas inferiores a la media. Por otro lado, algunas de las CC.AA. con mayor renta per cápita –Madrid, Cataluña y Baleares–, aunque siguen teniendo tasas de pobreza relativamente bajas, han registrado en el largo plazo un mayor crecimiento del problema, lo que ha hecho que se haya ido recortando la distancia respecto a la tasa nacional. En otras, como el País Vasco y, sobre todo, Navarra, se ha reducido todavía más ese riesgo diferencial. No parece ajeno a ello la menor incidencia del problema del desempleo ni la mayor inversión en programas de bienestar social.

Los rasgos más determinantes, por tanto, de los cambios en el patrón de pobreza en las últimas décadas son un claro empeoramiento de la situación de los jóvenes y de los hogares con niños, la progresiva mejora de las personas mayores –aun con las cautelas citadas–, el mayor riesgo de los hogares monoparentales, que a diferencia de lo que sucedía al inicio del período de comparación hace tiempo que dejaron de ser una realidad residual, el empeoramiento de la situación de los titulados universitarios, aunque lejos todavía de la media, la ausencia de grandes cambios según la relación con la actividad y el mantenimiento de un patrón territorial de la pobreza muy rígido, aunque con algunos cambios importantes en las tendencias –al alza– en algunas regiones de renta alta.

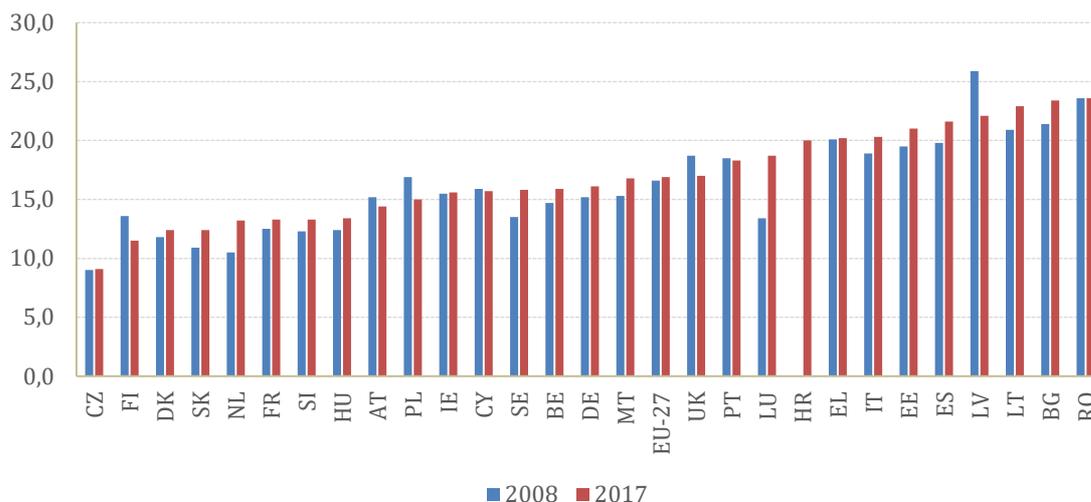
3. La pobreza en España desde la perspectiva comparada

El retrato anterior de la evolución de la pobreza en España en el largo plazo invita a relacionar los cambios en la incidencia de la pobreza con lo sucedido en los países de nuestro entorno. Suele destacarse en la caracterización del comportamiento de la economía española en las últimas décadas que, incluso a pesar de la mayor severidad y prolongación de los periodos recesivos, se registró un proceso de progresiva convergencia respecto a la Unión Europea en los niveles de renta per cápita y en los principales indicadores macroeconómicos. La renta media de los hogares españoles se ha ido acercando a la de los quince países iniciales tras partir, a mediados de los años ochenta, de niveles inferiores al 75%. Las cifras de inflación se han acercado a las del promedio europeo y, hasta la crisis, parecía que se habían contenido los desajustes sistemáticos en las cuentas públicas y en los niveles de endeudamiento. Los niveles de empleo, aun manteniendo una de las tasas de

paro más altas, crecieron a un ritmo sin precedentes hasta 2007, para luego rebrotar a niveles muy superiores a los de nuestros socios europeos, recuperándose, sin embargo, desde 2014, aunque con dificultades para situar la tasa de desempleo de manera estable por debajo del 15%.

Como se señaló, a menudo se establece una equivalencia directa entre los cambios en los indicadores económicos agregados y el bienestar social. Existe evidencia creciente, sin embargo, del limitado ajuste a la realidad del arraigado estereotipo de que la mejor forma de mejorar los niveles de desarrollo y bienestar es el crecimiento de las cifras agregadas de actividad y empleo. Prueba de ello es que durante el prolongado período de bonanza económica anterior a la crisis no se redujeron las distancias en los niveles de pobreza y desigualdad respecto a los principales países de la Unión Europea. Se prolongó, por tanto, la tendencia mostrada en la década anterior de contención de la convergencia en esos indicadores básicos. Después de los avances de los años ochenta en el acercamiento a los niveles medios en la Unión Europea, en los veinte años siguientes tal proceso se estancó, a pesar del viento favorable que supuso la expansión prolongada de la economía y el crecimiento del empleo.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de pobreza en la Unión Europea, 2008-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC

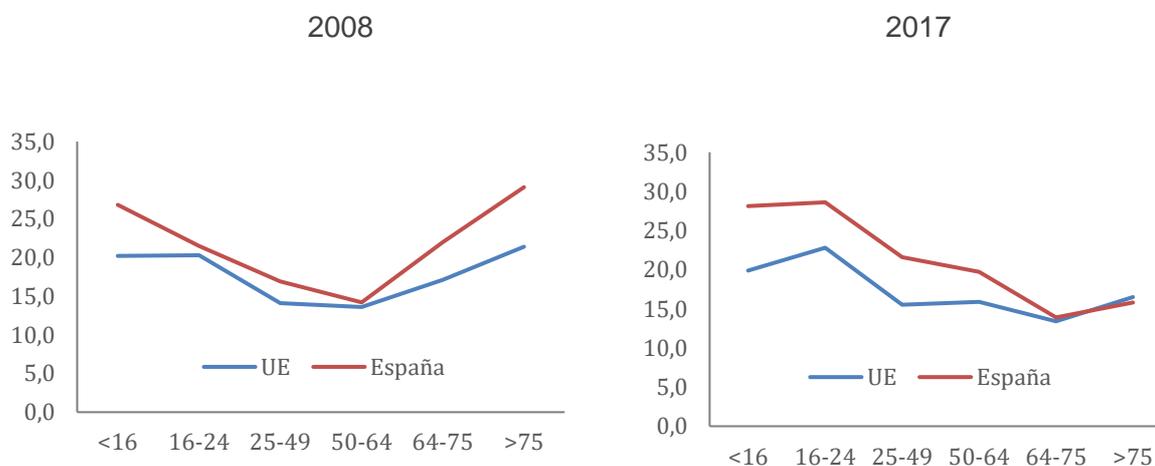
La mayor virulencia de la crisis en España, con un claro empeoramiento de algunos de los indicadores económicos más vinculados a la cobertura de las necesidades sociales, como el desempleo o los salarios, permite anticipar una ampliación de estas distancias en los últimos años. El Gráfico 3 permite corroborar la precaria situación de España en el contexto comparado en términos de pobreza. Actualmente, sólo Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía tienen un indicador de pobreza superior. España sigue siendo el país de renta alta más pobre de la Unión Europea, caracterización que ya era válida antes del comienzo de la crisis económica.

El análisis de la evolución relativa de la pobreza en España y Europa nos lleva a hablar de una gran oportunidad desaprovechada para haber logrado un mayor acercamiento en un

indicador básico para el desarrollo social en el largo período de bonanza económica. Esta afirmación es especialmente pertinente si se ponen en relación, de nuevo, los indicadores directos de los ingresos y las condiciones de vida de los hogares con el comportamiento de la economía española en el período inmediatamente anterior a la crisis: la evidente mejora en términos macroeconómicos no se correspondió con un proceso similar de convergencia en el ámbito social. La mayor vulnerabilidad encontrada en determinados grupos permite anticipar, además, que aunque se recuperen en el largo plazo los niveles de empleo previos a la crisis esta hipotética mejora no será una condición suficiente para la convergencia.

Resulta importante, por tanto, la caracterización de esos grupos. Sin ánimos de ser exhaustivos, dos de las nuevas realidades que emergían con más fuerza del análisis previo de los cambios en el patrón de la pobreza eran el empeoramiento y la mayor incidencia de la pobreza en los hogares con niños y las crecientes dificultades de una proporción elevada de trabajadores para escapar del riesgo de pobreza. En lo que respecta a los hogares con niños, los datos homogéneos para la UE en el período reciente dejan lugar a pocas dudas: los menores de edad siguen presentando en España una de las tasas de pobreza más elevadas de la Unión Europea. Mientras que en el promedio de la UE menos de uno de cada cinco niños están en esta situación, en España el porcentaje se acerca al 30% (Gráfico 4). La distribución del riesgo de pobreza por edades se ha ido agudizando, además, desde el comienzo de la crisis, pasando en muy breve plazo de un perfil en forma de V a otro claramente dominado por la mayor pobreza de los niños y los jóvenes.

Gráfico 4. Tasa de pobreza por edades



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC

Los altos niveles de crecimiento económico registrados antes de la crisis no bastaron para reducir sustancialmente el riesgo social de este colectivo, y el prolongado deterioro de la situación económica aumentó considerablemente su insuficiencia de recursos. Ya antes del inicio de la crisis, la tasa de pobreza de los menores de 18 años en la UE se acercaba al 20% del total. En la actualidad, el problema ya afecta a uno de cada cinco niños europeos, siendo España uno de los países donde está más extendido, con una tasa cercana al 30%.

Pese a un nivel tan elevado, prácticamente no se han diseñado programas específicos estatales para rebajar su alcance ni se le ha dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los hogares con niños un lugar preeminente entre las prioridades de la intervención pública.

Tales datos no son ajenos a la diferencia de recursos invertidos en la infancia en España y Europa. El gasto en protección social dedicado a familia e hijos en España, un 1,3% del PIB, es muy bajo en comparación con el de los países de nuestro entorno. Esa cantidad es la mitad de lo que gasta Francia, un cuarenta por ciento del dato de Alemania y apenas un tercio de lo que invierten la mayoría de los países nórdicos. No es extraño, ante esos niveles de gasto, que el efecto de las prestaciones monetarias sobre la pobreza de los hogares con niños sea en España significativamente menor que en la gran mayoría de los países de la UE. Una parte importante, además, del esfuerzo público en la protección de los hogares con menores de edad no llega a los que tienen menos recursos, como son las minoraciones en el ámbito del impuesto sobre la renta dirigidas a ajustar el pago del mismo en función de las necesidades del hogar. Sólo quienes están obligados a hacer la declaración del impuesto pueden beneficiarse de estas deducciones.

Es importante analizar también cuál es la situación comparada de las personas que viven en situación de pobreza a pesar de estar trabajando. Por un lado, la falta de traducción de la creación de empleo en una menor incidencia de la pobreza invita a pensar en que para una proporción no desdeñable de hogares la ocupación dista de ser una garantía inequívoca para eludir ese riesgo, especialmente ante el deterioro del mercado laboral en la crisis. Por otro lado, el arraigo, no sólo en España sino también en la Unión Europea de la idea del empleo como cimiento del desarrollo social ha hecho que en casi todos los países las políticas de lucha contra la pobreza hayan descansado en gran medida en el objetivo de incorporación al mercado de trabajo de las personas en riesgo de exclusión social. Sin embargo, el espectacular crecimiento del desempleo en la crisis habría propiciado la generalización de situaciones de vulnerabilidad en el mercado de trabajo.

Gráfico 5. Tasa de pobreza de los trabajadores en la Unión Europea



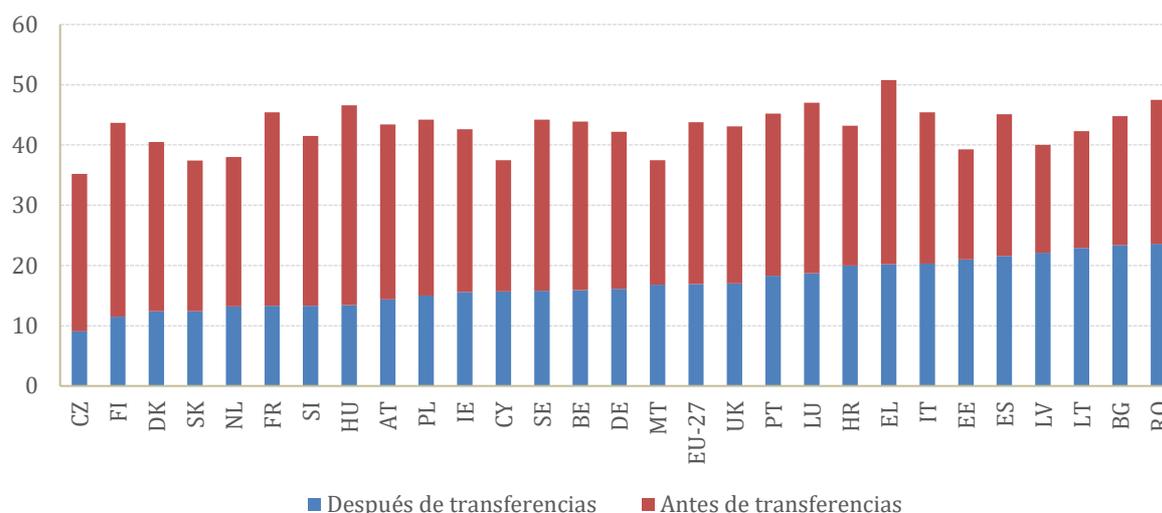
Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC

Los datos disponibles sobre el riesgo de pobreza de los trabajadores en la Unión Europea confirman el hecho bien conocido de las dificultades de España para crear empleo de buena calidad, ya que la incidencia de la pobreza en individuos trabajadores es una de las mayores de los Estados miembros. Destaca también que esa tasa ya era alta incluso antes de la crisis, sólo superada en 2007 por la de Portugal, Polonia y Grecia, además de Rumanía. Los datos disponibles confirman que en la etapa de bonanza una parte importante de la creación de empleo se concentró en sectores de baja productividad, bajos salarios y alta dispersión salarial.

Esta alta incidencia del empleo de bajos salarios, en coherencia con una elevada desigualdad salarial, no es ajena a un marco institucional que la favorece. Los trabajadores de bajos salarios viven en hogares con problemas de desempleo, insuficiencia del número de horas trabajadas, pobreza y privación material con mayor frecuencia que el resto de asalariados, por lo que la dualidad en el mercado de trabajo se extiende a otros ámbitos y corre, además, el riesgo de persistir en el tiempo si, como indica la evidencia existente, los trabajadores de bajos salarios tienen dificultades para ascender en la escala salarial. Existe, por tanto, un problema estructural de empleo de baja calidad y escasa remuneración en España en el contexto comparado, profundamente enquistado en la realidad laboral, para cuya moderación serían necesarias profundas transformaciones de la estructura productiva, dada su especial incidencia en sectores como comercio al por menor, hostelería, actividades inmobiliarias y servicios empresariales y ciertas manufacturas tradicionales, además de reformas también en los sistemas de regulación del mercado de trabajo y una necesaria discusión sobre la pertinencia de prestaciones complementarias de los salarios, ya presentes en otros países europeos.

Una última reflexión sobre la persistencia de mayores niveles de pobreza en España debe referirse a la distinta capacidad de las políticas públicas para reducir su incidencia. La brecha existente en los niveles de gasto social sobre el PIB permite anticipar que la debilidad de las políticas redistributivas en España es uno de los principales factores determinantes del diferencial en la incidencia de la pobreza.

Una vía intuitiva y habitual para analizar la incidencia de los esfuerzos del sector público sobre el bienestar de los ciudadanos es estimar el efecto que producen las transferencias sociales en la tasa de pobreza comparando el valor de ésta antes (rentas primarias) y después de recibir estas transferencias (renta disponible). Aunque se trata de un procedimiento limitado, al obviar los posibles cambios en el comportamiento de los hogares ante una hipotética situación de ausencia de prestaciones, puede ser un ejercicio válido para comparar las diferencias en la capacidad reductora de la pobreza que tienen las prestaciones en distintos momentos del tiempo o entre países. Se trata, de hecho, de uno de los indicadores utilizados para monitorizar los avances en los objetivos de desarrollo social de la Unión Europea.

Gráfico 6. Efecto de las prestaciones monetarias en la tasa de pobreza

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC

Tal como refleja el Gráfico 6, España sigue siendo uno de los países con menor efecto reductor de la pobreza de las prestaciones monetarias. La incidencia de la pobreza, de hecho, según la distribución de las rentas primarias es inferior a la de países como Francia, Italia o Luxemburgo -y Grecia y Portugal-, pero la situación es sensiblemente peor en términos de renta disponible. Por otro lado, cuando se compara la tasa de pobreza sólo con pensiones y sin otras prestaciones con la que se observa cuando estas últimas se incluyen refleja la escasa incidencia del resto de transferencias sociales en España en comparación con lo que sucede en la Unión Europea. Las prestaciones distintas de las pensiones, a diferencia de lo que sucede en otros países, y, muy especialmente, las de desempleo, tienen un efecto muy pequeño sobre la pobreza agregada.

4. Pobreza y privación

Una última perspectiva desde la que se pueden abordar las características de la pobreza en España es la de la privación multidimensional. Aunque los ingresos siguen siendo la variable más relevante en el análisis de la pobreza económica, otros indicadores han ido ganando importancia en el ámbito europeo, en coherencia con el mayor énfasis dado al concepto de exclusión social. Al mismo tiempo, la creciente heterogeneidad interna de la Unión Europea ampliada ha hecho más acuciante la necesidad de contar con referentes directos sobre las condiciones de vida de las familias, para complementar la imagen que ofrecen los indicadores tradicionales de pobreza, basados en umbrales relativos variables.

El anterior Informe FOESSA mostraba que el aumento del desempleo y el deterioro de las condiciones económicas tuvieron un claro impacto en las condiciones de vida de los hogares en la primera fase de la crisis, con especial incidencia en los indicadores de dificultad financiera. Desde su publicación, se han revisado los indicadores de privación material, incluidos ya de forma rutinaria en la Encuesta de Condiciones de Vida. El cambio ha sido, principalmente, reducir el peso en la lista de los relacionados con el acceso a

bienes duraderos, ya que restaban sensibilidad al ciclo económico. La carencia de esta clase de bienes solo se pone de manifiesto en el momento de la renovación, tras un período prolongado de insuficiencia de ingresos.

En la actualidad, se cuenta con un listado comparable para los distintos países de la Unión Europea, que comprende las siguientes carencias: comer carne o pescado con cierta regularidad, poder tener vacaciones fuera de casa al menos una semana al año, hacer frente a un gasto imprevisto, mantener temperatura adecuada en la vivienda, evitar retrasos en los pagos periódicos (alquiler, hipoteca, recibos) durante el año previo, disponer de un automóvil, sustituir los muebles viejos o estropeados, gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismos a la semana, tener al menos dos pares de zapatos, sustituir ropas estropeadas por otras nuevas, reunirse una vez al mes para comer o beber con amigos o familiares, participar regularmente en actividades de ocio y disponer de conexión a internet.

Cuadro 2. Porcentaje de personas que viven en hogares con las siguientes carencias

	2009	2013	2017
Comer carne/pescado con cierta regularidad	2,1	3,4	3,7
Unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	42,0	48,0	34,3
Hacer frente a un gasto imprevisto	36,5	42,1	36,6
Mantener temperatura adecuada en vivienda	7,2	8,0	8,0
Evitar retrasos en los pagos periódicos (alquiler, hipoteca, recibos) durante el año previo	11,0	11,9	8,8
Disponer de un automóvil	5,7	6,2	4,7
Sustituir los muebles viejos o estropeados	38,2	44,9	33,9
Gastar pequeña cantidad de dinero en sí mismos a la semana	16,7	26,1	18,8
Tener al menos dos pares de zapatos	2,2	3,2	4,9
Sustituir ropas estropeadas por otras nuevas	5,2	15,8	9,6
Reunirse una vez al mes para comer/beber con amigos o familiares	9,8	12,9	13,4
Participar regularmente en actividades de ocio	14,7	22,8	19,3
Disponer de conexión a internet	13,0	11,9	7,6

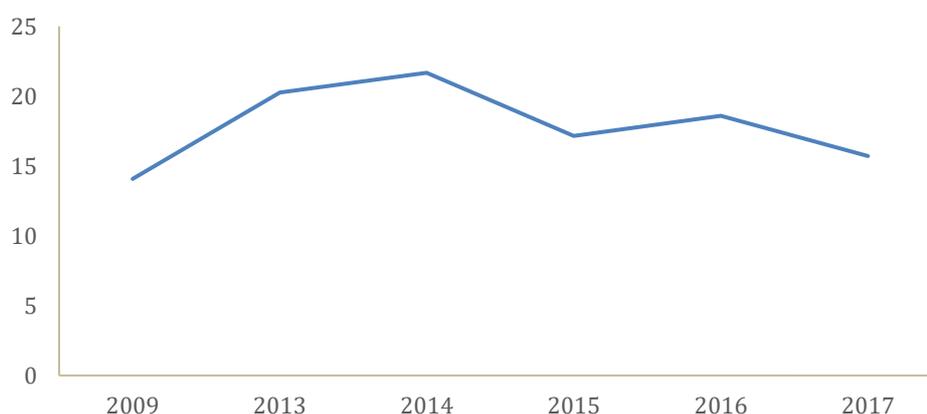
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

La evolución de los distintos indicadores citados no ha seguido un ritmo uniforme. En la mayoría de los casos, las respectivas carencias aumentaron en la crisis y descendieron desde 2013, momento más álgido del crecimiento del desempleo. Hay, sin embargo, indicadores que después del incremento causado por el aumento de las necesidades durante esa etapa no volvieron a los niveles de partida, como las dificultades para mantener una temperatura adecuada, que han dado lugar a una mayor incidencia de la pobreza

energética, disponer de un automóvil, o las relacionadas con el mantenimiento de relaciones sociales, como poder gastar algo de dinero semanalmente o poder participar en actividades de ocio. Se aprecia, incluso, que hay indicadores, a pesar de una tendencia más o menos generalizada a la reducción durante el período reciente, cuya incidencia en la población ha seguido creciendo, como el poder comer carne o pescado con cierta regularidad, disponer de calzado suficiente o, de nuevo en el ámbito relacional, poder reunirse al menos una vez al mes con amigos o familiares.

Es posible sintetizar en un indicador el grado en que la privación afecta a los hogares españoles. Como se discutió en el anterior Informe FOESSA, son varias las posibilidades que ofrece tanto la literatura como la información que suelen ofrecer regularmente Eurostat y el INE. Cuanto mayor sea el número de carencias que se consideren para definir el umbral, más severa es la forma de privación que se quiere representar. Un criterio relativamente estricto es tener carencias en al menos cinco de los indicadores de los trece que recoge la lista.

Gráfico 7. Incidencia de la privación material



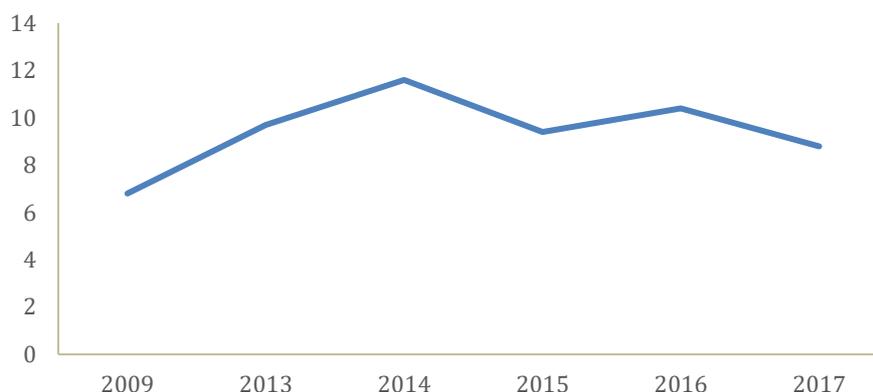
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Tal como muestra el Gráfico 7, la privación material severa aumentó entre la población española hasta 2014, momento que coincide con el comienzo de la recuperación de la creación de empleo y la reactivación general de la economía. El descenso, sin embargo, de la incidencia general de la privación múltiple no ha sido continuado. Además, aunque los datos no son comparables con los de 2007, momento de comienzo de la crisis, por la falta de disponibilidad del conjunto de indicadores para los años anteriores al cambio de metodología introducido por Eurostat, sigue afectando al 16% de la población, un porcentaje mayor que el que había en el período expansivo previo a la crisis.

¿Ha aumentado el porcentaje de individuos que viven en hogares que sufren simultáneamente privación material y riesgo de pobreza monetaria? La identificación de las tendencias de la llamada “pobreza consistente” puede ser especialmente ilustrativa para comprender las diferentes manifestaciones de la pobreza durante y en la salida a la crisis. En el VII Informe FOESSA encontrábamos que a la vez que aumentaba la pobreza consistente, lo hacía también el grupo de los que solamente sufrían privación y se reducía

el número de personas que eran solo pobres con criterios monetarios. Esto se explicaba, en primer lugar, por el cambio del perfil de los hogares de baja renta desde la población inactiva hacia la sub-ocupada o desempleada, lo que daba mayor peso, dentro de la población en riesgo de pobreza, a familias con altos niveles de privación material, y “expulsaba” de la pobreza a muchos pensionistas que tenían antes de la crisis rentas relativamente bajas, pero no sufrían privación material. Por otra parte, el desempleo de larga duración, y la permanente precariedad laboral, generó situaciones de baja renta persistente, más asociadas a la privación material que los episodios transitorios de caída de ingresos.

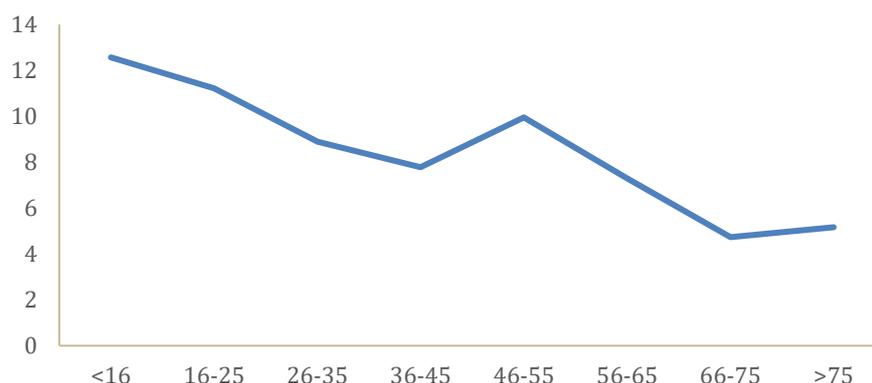
Gráfico 8. Evolución de la pobreza consistente



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Tal como muestra el Gráfico 8, la evolución de la pobreza consistente ha estado marcada por un aumento importante mientras se prolongó la crisis, un punto de inflexión cuando dejó de crecer el desempleo, pero con un descenso más lento que en el caso de la privación material, persistiendo todavía niveles muy altos del problema (una de cada nueve personas está en esa situación). Se trata de un porcentaje que es casi la mitad de quienes están en situación de privación multidimensional y menor de ese nivel en el caso de la pobreza monetaria, pero que muestra la existencia de un núcleo de pobreza fuertemente enquistada en la estructura social española.

Los hogares que sufren en mayor intensidad las dos formas de pobreza, monetaria y material, son, sobre todo, los que tienen un nivel educativo bajo, con la persona principal del hogar desempleada y las familias monoparentales. Destaca también la amplia divergencia en la extensión del problema en distintas zonas del territorio, con regiones donde el problema afecta a más del 14% de la población (prácticamente en Extremadura, Canarias, Murcia y Ceuta y Melilla) y otras donde menos del 4% lo padece (País Vasco, Navarra, Aragón y La Rioja).

Gráfico 9. La pobreza consistente por grupos de edad

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Probablemente, el rasgo más destacado, de nuevo, es la mayor incidencia del problema en las familias con niños. Los menores de 16 años son el grupo de edad con el mayor riesgo de sufrir el doble problema de vivir en un hogar con ingresos insuficientes y en el que se acumulan las carencias materiales. Este dato confirma, por tanto, que la posición de los hogares con niños es peor que la media tanto cuando se analiza la renta del hogar, una amplia batería de indicadores de las condiciones de vida o las dos cosas de forma conjunta. Esta situación, generalizada para el conjunto de la población infantil, está especialmente extendida en los hogares monoparentales y las familias numerosas. Esta relación entre los indicadores monetarios y las carencias de las familias es, por tanto, una señal relevante para focalizar las actuaciones dirigidas a erradicar las formas más arraigadas de pobreza.

5. Conclusiones

La revisión de las tendencias de la pobreza monetaria en las últimas décadas permite identificar una serie de cambios relevantes en su tendencia, su distribución por grupos de población, su encaje en el espacio europeo y su relación con el bienestar material. Con relación al primer aspecto, la comparación de distintas encuestas y períodos permite refutar el estereotipo habitual que relaciona linealmente los cambios de ciclo económico con las fluctuaciones de los principales indicadores de pobreza. Esta se mantuvo estable durante el largo período de bonanza económica anterior a la crisis, aumentó mientras ésta se prolongó y comenzó a disminuir, aunque lentamente, varios trimestres después de que comenzara a reducirse la tasa de desempleo.

Esta limitada sensibilidad a los ciclos expansivos alerta contra las interpretaciones excesivamente simplistas que ligan las posibilidades de reducción del problema a la mejora de la actividad y del empleo. Especialmente preocupante es la evolución de las formas más severas de pobreza. La aproximación a ésta a través del porcentaje de hogares sin ingresos pone de manifiesto tanto el drástico crecimiento de los hogares en esta situación durante la crisis como la resistencia a la baja del indicador pese a la reactivación del mercado de trabajo.

El análisis realizado de los cambios en el tiempo de las características socioeconómicas de la pobreza permite identificar algunos de los nuevos rasgos estructurales de la pobreza en España. Una de las principales transformaciones de los perfiles de la pobreza es la mejora registrada por las personas mayores, que han pasado de ser el grupo con mayor riesgo relativo a aquel donde éste es menor. Si bien este resultado hay que tomarlo con las cautelas que imponen los procedimientos relativos de medición de la pobreza, la estabilidad de sus rentas y el aumento de la cobertura del sistema de pensiones han ido consolidando en el tiempo la mejora de este colectivo en la escala de rentas. Dos cambios en sentido contrario han sido el empeoramiento de los hogares con niños y la creciente pérdida de garantía de la educación superior como un seguro contra la pobreza.

Los problemas de pobreza se visualizan también al observar las carencias en las necesidades materiales. La mayoría de los indicadores aumentaron durante la crisis y empezaron a invertir esa tendencia cuando el empleo comenzó a recuperarse. No obstante, algunas carencias no sólo no han disminuido en el período más reciente, sino que han seguido creciendo. Son notables, además, las dificultades para que los niveles de pobreza consistente retornen a los niveles anteriores a la crisis, especialmente, de nuevo, en el caso de los hogares con niños.

A pesar del continuado proceso de convergencia en los niveles de renta con la Unión Europea, con la excepción del período de crisis, España sigue presentando un diferencial importante respecto a la Unión Europea en la incidencia de la pobreza. La falta de avances durante la fase expansiva y el incremento de la tasa en la crisis han llevado a España a ser uno de los países de la UE donde mayor es la pobreza. Actualmente solo en un reducido grupo de países -Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía-, con menor nivel de renta y menor gasto social, la pobreza es mayor.

La mayor extensión de la pobreza en España se visibiliza, de nuevo, en la peor situación comparada de los dos colectivos citados anteriormente. La pobreza en los menores de edad es un 40% mayor que en el promedio de la UE, dato que alerta sobre los límites del desarrollo social en nuestro país. Las dificultades para encontrar empleos estables y suficientemente remunerados en las familias con hijos y, sobre todo, la muy limitada dotación de prestaciones familiares en comparación con los países del entorno son algunos de los factores determinantes de esta vulnerabilidad. Por otro lado, destaca también la pobreza de los trabajadores de bajos salarios. Los altos niveles de precariedad laboral y la insuficiencia de las remuneraciones y de las horas trabajadas han agravado un problema que ya antes de la crisis era comparativamente peor que en la gran mayoría de países europeos.

Una de las principales razones de la mayor extensión de la pobreza en España es la menor capacidad del sistema de prestaciones monetarias para reducirla. Las prestaciones distintas de las pensiones tienen muy poca capacidad para rebajar su incidencia. Cabe concluir, por tanto, que tanto las tendencias dibujadas como los perfiles de riesgo exigen una mayor inversión de recursos en políticas redistributivas. La responsabilidad en la reducción de la pobreza no debería corresponder exclusivamente a la reactivación de la economía y del empleo, resultando imprescindible una mayor inversión de recursos en políticas sociales de mucho mayor alcance.