

Midiendo la pobreza a nivel autonómico en España. Una propuesta reflexiva

Measuring Poverty at the Regional Level in Spain: A Reflexive Approach

Nerea Zugasti y Miguel Laparra

Palabras clave

Comunidades
Autónomas

- Distribución de la renta
- Escalas de medida
- Hogar
- Indicadores sociales
- Nivel de vida
- Pobreza

Key words

- Autonomous Regions
- Income Distribution
- Measurement Scales
- Household
- Social Indicators
- Standard of Living
- Poverty

Resumen

El artículo valora la pertinencia de ajustar los umbrales de pobreza a los espacios regionales en España recurriendo además a umbrales anclados. Plantea también una revisión crítica de las escalas de equivalencia como elemento central para aproximarse a la pobreza. Se utilizan para ello las Encuestas de Condiciones de Vida 2007-2012. Los resultados evidencian, primeramente, que las cifras de pobreza derivadas de los umbrales estatales están influidas por las desigualdades de ingresos intra-territoriales. Muestran también que los umbrales autonómicos captan las divergencias en el bienestar, controlando los efectos de las disparidades en el desarrollo económico autonómico. Además, demuestran que los umbrales anclados evitan incoherencias en las cifras de pobreza vinculadas a cambios en los niveles de ingresos de la población general y no a modificaciones de los recursos socialmente necesarios.

Abstract

This article assesses the utility of adjusting the poverty threshold for regional areas of Spain and of using thresholds anchored in time. It also offers a critical review of equivalence scales as a central element in estimating poverty. To do this, data from the Income and Living Conditions Surveys from 2007 to 2012 is used. The results show that poverty rates obtained with national thresholds are strongly influenced by intra-regional inequalities in income. They also show that regional thresholds capture differences in the well-being of the population, controlling for the effects of regional disparities in economic development. In addition, they demonstrate that anchored thresholds avoid inconsistencies in poverty rates tied to changes in income levels of the general population and not to changes in socially necessary resources.

Cómo citar

Zugasti, Nerea y Laparra, Miguel (2017). «Midiendo la pobreza a nivel autonómico en España. Una propuesta reflexiva». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 117-136. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.117>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Nerea Zugasti: Universidad Pública de Navarra | nerea.zugasti@unavarra.es

Miguel Laparra: Universidad Pública de Navarra | laparra@unavarra.es

INTRODUCCIÓN

La multiplicidad de líneas de investigación, asociadas a diversos abordajes teóricos sobre la pobreza, ha contribuido a la extensión de un amplio campo de propuestas para su cuantificación. Partiendo de esta evidencia, este artículo pretende, por un lado, valorar la adecuación de la utilización de métodos de medición de la pobreza basados en umbrales relativos (vinculados al año de referencia), en contraste con los umbrales anclados, para entender la evolución de la pobreza y, por otro lado, valorar la pertinencia del recurso a umbrales autonómicos para la comprensión del fenómeno en el nivel autonómico en España. Se plantea además una reflexión sobre elementos a tener en cuenta en el abordaje de la pobreza tras el análisis sobre los ingresos necesarios para llegar a fin de mes que establece la población española. La reflexión sobre estas cuestiones resulta pertinente por dos razones.

En primer lugar, porque la comparación de las tasas de pobreza dentro de un periodo en el que hay modificaciones notables en la distribución de ingresos de las personas, como la reciente crisis, presenta la dificultad de que los cambios en el umbral pueden no reflejar los cambios en las necesidades de las personas adecuadamente.

En segundo lugar, porque esta dificultad general puede verse agravada cuando se analizan submuestras o territorios reducidos donde el umbral puede presentar oscilaciones amplias por la desviación muestral. Las cuestiones para la reflexión se acumulan si tenemos en cuenta la importancia de valorar las diferencias económicas entre las distintas regiones para poder ofrecer una medida adecuada de pobreza. En el caso español, esta necesidad se intensifica porque, tal y como señalan Ayala *et al.* (2014), es uno de los países de la OCDE que presenta unas mayores diferencias internas.

Partimos de la premisa, en primer lugar, de que el recurso a umbrales relativos mues-

tra importantes dificultades para la comprensión de las tendencias de evolución de la pobreza. Las subidas y bajadas en el umbral determinan modificaciones en la cuantificación de la población en situaciones de pobreza que no van de la mano de variaciones de lo que efectivamente se considera necesario para la integración en las actuales sociedades avanzadas. Se entiende además que el establecimiento de umbrales estatales, que no se adecúan a los precios, usos y costumbres de las diferentes áreas autonómicas, impide una buena comprensión de la magnitud del fenómeno que nos ocupa en el contexto español.

PROPUESTAS EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Los estudios de pobreza han sido una importante fuente de comprensión de las desigualdades sociales. Además, hemos asistido a importantes modificaciones y mejoras en los métodos de aproximación, «superando determinados problemas de comparabilidad (como las economías de escala en los hogares), complejizando los indicadores (al introducir medidas de intensidad de la pobreza como el *poverty gap*) y desarrollando análisis más dinámicos, a partir de las encuestas panel (identificando la pobreza persistente)» (Laparra y Pérez, 2008).

Sin embargo, la reflexión sobre dichos métodos resulta necesaria teniendo en cuenta la importancia de una correcta medición de la pobreza para la implementación de políticas de lucha contra la pobreza así como para la valoración de su impacto en la reducción de la misma. Tal y como señalan Ayala *et al.* (2014), el establecimiento de los umbrales de pobreza puede tener un efecto considerable en las conclusiones que se establecen para la implementación de políticas sociales.

Los primeros debates metodológicos sobre la medición de la pobreza

El debate sobre la medición de la pobreza se retrotrae a los inicios del modelo capitalista. La referencia a Inglaterra, en esta época, es obligada por ser también la referencia a escala mundial de los debates y propuestas de la época para abordar la pobreza.

Los estudios sobre pobreza en York de Rowntree, basados en encuestas realizadas en 1899, 1936 y 1950, constituyen una referencia clara que subyace en buena parte de los análisis de pobreza europeos. Rowntree (1901) estableció una cesta de bienes que entendió como básicos para la supervivencia como referente para el establecimiento de una línea de pobreza. Es lo que se ha identificado como «budget standard approach». La noción de pobreza absoluta queda establecida por la privación o falta de recursos que imposibilita el acceso a la canasta de bienes y servicios necesarios para desarrollar una vida mínimamente saludable, para la supervivencia. Las personas que no tienen las necesidades básicas cubiertas se encuentran entonces en una situación de pobreza absoluta.

La crítica planteada por Atkinson (1989) puso de manifiesto problemas como «la posible falta de representatividad de York, la limitación a los hogares de clase obrera, la falta de respuesta de una proporción de hogares, la aparente desviación de la muestra diseñada y las inexactitudes de la información recogida». La crítica más rotunda, sin embargo, de carácter conceptual, proviene del trabajo de Townsend (1954) inmediatamente después del último estudio de Rowntree.

Townsend significa la introducción del concepto de pobreza relativa, más acorde con los objetivos redistributivos de las sociedades industriales avanzadas. Está interesado en saber hasta qué punto el conjunto de la población participa de un «estilo de vida común» y quiénes son los que no lo hacen.

«La pobreza relativa es definida como la falta de recursos o de consumo con relación a los parámetros definidos por una sociedad concreta sobre lo que es esencial para una vida digna» (Martínez-Virto, Lasheras y Zugasti, 2013). Sus propuestas supusieron una ruptura conceptual además de una importante aportación metodológica. Los análisis de la pobreza basados en los propios baremos de los programas sociales llamados a erradicarla han sido constantes desde entonces.

Una variedad de propuestas

Las propuestas de Rowntree y de Townsend supusieron el punto de partida de un amplio debate a nivel europeo sobre cómo medir la pobreza. Los abordajes han sido diferentes, pudiéndose establecer dos grandes subgrupos: los métodos subjetivos o de consenso y los métodos objetivos o relativos puros.

Los métodos subjetivos o de consenso

Los métodos subjetivos de medida de la pobreza establecen el baremo de ingresos (la línea de pobreza) teniendo en cuenta la opinión de los encuestados.

El método normalmente llamado del CSP (Centre for Social Policy) de Amberes, o método Deleeck (por Hermann Deleeck, su diseñador), consiste en el establecimiento de un llamado mínimo sociovital (MSV), es decir, un nivel de ingresos mínimo para vivir no solo desde el punto de vida de la subsistencia (vital), sino también de la opinión y las circunstancias sociales que transmite dicha opinión (sociovital).

Para establecer el MSV es preciso conocer la respuesta de las personas encuestadas a varias preguntas. La primera recogía las necesidades de renta («En su opinión, ¿cuál sería el ingreso mensual que necesitaría para llegar a fin de mes?»). La segunda hacía referencia a la seguridad de existencia («Con los ingresos que ha dicho que recibía, ¿cómo llega usted a fin de mes?»). La tercer-

ra captaba los ingresos efectivos («¿Qué ingresos totales tiene la familia?»).

El cálculo se realiza del siguiente modo:

- Se seleccionan los hogares que han contestado algo difícilmente a la pregunta 2.
- De estos hogares se calcula la renta media y la renta necesaria media para cada tipo de hogar (en general clasificados con el esquema /n.º adultos /n.º niños /n.º ancianos). Para que un tipo sea aceptable debe haber al menos 30 casos en la encuesta.
- De la renta media y la renta necesaria media se elige la que sea más baja y se calcula de nuevo la media eliminando antes los casos que se alejen de la media más dos veces la desviación típica.

A partir de este método es posible establecer diferentes graduaciones. Los hogares cuyos ingresos sean inferiores al MSV de su tipo de hogar están en situación precaria. Los que tengan ingresos iguales o superiores disfrutan de seguridad de existencia.

Dentro de los métodos subjetivos, el método SPL (Subjective Poverty Line), que constituye una versión simplificada de la LPL (Leyden Poverty Line), pretende establecer una línea de pobreza a partir de los ingresos familiares, el tamaño de la familia y la opinión de los encuestados acerca de cuánto necesitan para llegar a fin de mes. El sistema de cálculo se basa en la idea de que quienes mejor saben cuánto hace falta para llegar a fin de mes son los que lo consiguen apenas. Cuanto más cerca de la línea de pobreza se hallen los ingresos, más exacta será la opinión de los encuestados. Los muy pobres tienden a subvalorar lo que es necesario, los muy ricos a sobrevalorarlo.

El método SPL tiene un gran atractivo teórico pero no se ha consolidado en Europa

porque no permite delimitar indicadores que ofrezcan garantías para la comparación en el tiempo y en el espacio. Además, su versión ligada a la pobreza relativa establece niveles especialmente altos de pobreza, poco creíbles en los países sur-europeos (Gobierno vasco, 2008). Sin embargo, cabe destacar apuestas de calado por este método en el contexto del Estado. Los métodos de medición de la pobreza y también de la precariedad de mantenimiento empleados por el Gobierno vasco se basan en el método SPL.

Los métodos objetivos o relativos puros

En contraste con estas propuestas, los métodos objetivos o relativos puros toman como referencia para establecer el baremo un dato económico «objetivo», en general la renta familiar disponible neta por habitante durante un año.

Amartya Sen (1995) señala que la gravedad de la pobreza en una determinada sociedad no depende exclusivamente del número de personas afectadas, sino también de la intensidad de las privaciones que estas sufren y de las propias desigualdades entre la población pobre. Para ello su propuesta metodológica es partir del recuento de personas por debajo de un determinado nivel, que en proporción sobre el total de la población llamaríamos H. Introducir las diferencias de ingresos (*poverty gap*) hasta la línea de pobreza, que en términos per cápita sería I, así como la desigualdad entre las distintas personas pobres, que, utilizando el coeficiente de Gini, sería G. Un índice sintético de pobreza sensible a todas estas variables sería:

$$P = H [I + (1 - I) G]$$

Asimismo, a partir de la constatación de la importancia que tiene el carácter procesual de la exclusión, y en concreto la variable tiempo, otras propuestas plantean considerar la duración del periodo en el que se da la falta de ingresos, con la fórmula clásica de

$$P=Y T$$

Donde P es el índice de pobreza, Y es el déficit de ingresos y T es la duración del periodo de privación. Sin embargo, Robert Walker (1995) puso de manifiesto las dificultades de la misma para recoger variaciones en el valor adquisitivo, en la extensión y en la intensidad de la pobreza en las distintas fases, etc.

También desde la perspectiva del análisis de la exclusión ha cobrado relevancia el análisis longitudinal del tiempo de permanencia de los usuarios en los programas de asistencia social. Como señalan Buhr y Leibfried (1995), este análisis puede considerarse desde varias ópticas distintas: la duración del último periodo de cobro, o la duración durante todo el ciclo vital, bien desde el primer contacto hasta la última salida del programa, bien como un recuento del tiempo neto de permanencia en el mismo.

Las diferencias en los métodos empleados han venido planteando un problema político en cuanto a la indefinición de los colectivos hacia los que han de dirigirse las políticas específicas contra la pobreza. En este contexto, el indicador de pobreza aceptado por Eurostat referente al 60% de la mediana de los ingresos anuales netos por unidad de consumo se ha configurado como un indicador aceptado y asentado en el nivel europeo.

Las Comunidades Europeas se han configurado en el marco del continente como las abanderadas en el establecimiento de un método de medición de la pobreza. El análisis de la pobreza en este contexto ha ido claramente ligado a la construcción de indicadores objetivos de naturaleza relativa. Se ha tratado de ver dónde se sitúa la población en relación a un límite surgido de la aplicación de un porcentaje a un indicador estadístico de tendencia central de los ingresos netos disponibles o del nivel de gasto realizado (Gobierno vasco, 2008).

Los primeros programas de lucha contra la pobreza de las instituciones europeas emplearon y fueron consolidando un método para la medición de la pobreza centrado en los ingresos medios netos equivalentes per cápita. Aquellos hogares con ingresos netos inferiores al 50% de la renta media por unidades de consumo equivalentes eran considerados pobres. Dicha renta se obtenía aplicando una ponderación consistente en contar como 1 al primer adulto del hogar, como 0,7 a los demás miembros adultos y como 0,5 a los menores de 14 años. Se empleaba así la escala de equivalencias de Oxford, también adoptada por la OCDE.

Esta metodología fue ampliamente empleada en el contexto español (EDIS, 1984; Fundación FOESSA *et al.*, 1998). Se constataron así importantes niveles de pobreza medida a partir del 50% de la media. El debate en el nivel europeo continuó en los años siguientes y se llegó a un acuerdo sobre una nueva metodología que emplea la mediana en lugar de la media y que fija la línea a considerar por debajo del 60%. Se adaptó también la escala de Oxford, quedando establecida en los siguientes valores:

Primer adulto: 1,0

Todo adulto suplementario: 0,5

Cada persona a cargo menor de 14 años: 0,3

De esta forma, actualmente Eurostat define operativamente a la «población en riesgo de pobreza» como aquellas personas que viven en hogares con ingresos por debajo del 60% de la mediana por persona equivalente. Aunque los ingresos totales del hogar son tomados en consideración, la unidad de análisis son las personas (Atkinson *et al.*, 2002). Sin embargo, el término «At risk of poverty», en riesgo de pobreza, supone una solución política ante el conflicto de si identificar como pobres o no a este colectivo. La simplicidad del indicador, que es claramente aprehensible por la opinión pública, lo ha convertido en el

más frecuentemente utilizado en los estudios de pobreza en el ámbito europeo. Tanto es así que este es uno de los tres indicadores, junto con la privación material severa o la muy baja intensidad del trabajo en el hogar, que componen la tasa AROPE (At risk of poverty or social exclusion). Dicho indicador pretende ofrecer una aproximación multidimensional a la exclusión social y se vincula a la medición del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Sin embargo, la comparación de las tasas de pobreza dentro de un periodo en el que hay modificaciones notables en la distribución de ingresos de los hogares presenta la dificultad de que los cambios en el umbral pueden no reflejar los cambios en las necesidades de los hogares adecuadamente. Una reducción significativa del umbral, fruto del empobrecimiento general de la población, no tiene por qué significar que el volumen de recursos socialmente necesarios para una vida digna se hayan visto igualmente reducidos. Y al revés, un aumento del umbral debido al aumento general de la riqueza en el tiempo puede ocultar las mejoras en el nivel de vida de la población y, en concreto, de los menos favorecidos.

Esta dificultad general puede verse agravada cuando se analizan submuestras o territorios reducidos donde el umbral puede presentar oscilaciones amplias por la desviación muestral. La solución para ver más claramente la evolución del nivel de vida de la población, especialmente en periodos de cambios significativos, es utilizar un baremo constante para el periodo analizado. Eso es lo que hace, por ejemplo, Eurostat cuando ofrece las tasas de pobreza respecto de «un umbral anclado en el tiempo», calculado en función de umbrales cuyo valor se mantiene constante durante un cierto número de años. Autoras como Martínez y Navarro (2014) entienden que esta opción refleja más fielmente las experiencias de las familias cuyos ingresos se han visto drásticamente reducidos por la crisis,

debiendo en muchos casos enfrentar unas necesidades de gasto difíciles de ajustar en el corto plazo. Evidentemente, para aplicar un umbral de un año anterior, hay que corregir el diferencial de capacidad adquisitiva que tiene la moneda en cada año.

METODOLOGÍA

En este documento se ha recurrido fundamentalmente para el análisis a las bases de la ECV. Esta se ha constituido como una fuente de información clave en temáticas como la situación económica de los hogares. La muestra española consiste en unos 16.000 hogares entrevistados y se distribuye entre comunidades autónomas.

A partir de los datos proporcionados por las bases 2007-2012, se ha realizado una aproximación a las situaciones de pobreza en las CC.AA., recurriendo al ya desarrollado método de cálculo de la pobreza, extendido por Eurostat, y que considera como personas en riesgo de pobreza a aquellas que se encuentran por debajo del umbral del 60% de la mediana de los ingresos netos anuales por persona equivalente.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las dificultades para la comprensión de la evolución del fenómeno en un periodo en el que ha habido modificaciones significativas en el umbral, como el analizado, hemos recurrido a un umbral calculado a partir de la media de los umbrales de cada año una vez que se homogeneiza su capacidad adquisitiva:

- Se establece para cada año el umbral correspondiente (60% de la mediana equivalente).
- Se actualiza el umbral de cada año a euros constantes del último año del periodo analizado.
- Se calcula la media de los umbrales correspondientes a todos los años del periodo en euros constantes.

- Se vuelve a convertir la media resultante en euros corrientes de cada año.
- Se aplica el umbral resultante para cada año a la base de datos para los análisis correspondientes.

La propuesta de umbral estable pretende recoger los potenciales de los umbrales anclados habituales planteando algunas modificaciones con vistas a una mejor adecuación de las medidas de pobreza. Se entiende por umbral anclado habitual aquel que se deriva del establecimiento de un umbral de pobreza para el primer año del periodo a analizar y que se actualiza según el aumento del nivel general de precios. Está claro que uno de los potenciales de los umbrales anclados habituales es que permiten evitar alteraciones en las tasas de pobreza derivadas de las modificaciones en los umbrales anuales, que son fruto del empobrecimiento o del enriquecimiento de la población y que no necesariamente van ligados a modificaciones en el volumen de recursos socialmente necesarios para una vida digna.

Sin embargo, para análisis de periodos de una cierta duración, pueden quedar muy desfasados como referencia según cómo evolucione la desigualdad de la población. Esto se debe a que la actualización de los niveles de ingresos en función del nivel general de precios no necesariamente da cuenta de alteraciones en la distribución de la renta a lo largo del tiempo ni de las modificaciones en las expectativas de la población. Es por ello que la propuesta metodológica de medición tiene en cuenta la media de los umbrales correspondientes a todos los años del período, previa actualización de los umbrales de cada año en función de las modificaciones en los niveles generales de precios.

De esta manera se consigue, en primer lugar, una visión de conjunto de los niveles de ingresos del periodo analizado. En segundo lugar, se logra mantener el potencial de los umbrales anclados habituales. El objetivo es responder más claramente a la pregunta

de si aumenta o disminuye la población que tiene menos de X euros en un periodo determinado.

Asimismo, es necesario señalar que en los estudios de pobreza es frecuente el recurso a un solo umbral para el Estado. Sin embargo, en este documento se ha considerado preciso utilizar umbrales autonómicos que recojan las disparidades territoriales. Esto viene justificado por las diferencias en las pautas de consumo, en los precios y en el nivel de renta de los territorios que se suman a la descentralización de las políticas sociales y a las variaciones en los desarrollos de los recursos sociales establecidos. Estudios como el de Rainwater (2001) señalan que el recurso a un estándar local para el abordaje de la pobreza que tenga en cuenta la variación en el coste de vida, las diferencias en las pautas de consumo, así como las diferencias en la significación de las posibilidades de consumo, de la participación social y de actividades sociales se aproximaría mejor, aunque no perfectamente, a las situaciones de pobreza.

Hay que tener en cuenta que en 2013 se ha adoptado una nueva metodología que consiste en el uso de ficheros administrativos en los datos relativos a los ingresos del hogar recogidos en la ECV, por lo que se produce una ruptura en la serie. Los datos no son comparables con los publicados anteriormente. Aun así, el periodo elegido para el análisis (ingresos de 2006-2011 recogidos en las bases 2007-2012) recoge una etapa de transformación de la situación económica de los hogares españoles con un claro impacto en la modificación de los umbrales relativos, por lo que el análisis resulta especialmente pertinente.

DIFERENCIAS EN LA POBREZA SEGÚN LOS DIFERENTES SISTEMAS

Presentamos a continuación una comparativa de los resultados obtenidos en el conjun-

to de España y en las diferentes CC.AA. a partir de la aplicación del umbral relativo establecido en el 60% de la mediana de los ingresos netos por persona equivalente y del umbral estable desarrollado. Analizaremos también la comparativa con los umbrales autonómicos estables.

La aplicación de los umbrales estatales relativos y anclados

Según los datos que se desprenden del método de Eurostat, la crisis ha tardado en situar a los hogares del conjunto del Estado por debajo de unos niveles adecuados. Los efectos se dejan ver a partir de la encuesta 2010, que registra un aumento de 1,3 puntos porcentuales en las tasas de riesgo de pobreza respecto a la de 2009. La población en riesgo de pobreza sigue además aumentando según las encuestas siguientes. Finalmente, en un momento de crisis económico, laboral y también social en España, como el registrado por la ECV 2012, que recoge los datos referentes al año 2011, la población en riesgo de pobreza se situaría en el 22,2%, niveles idénticos a los recogidos el año anterior.

El indicador basado en el umbral relativo estatal plantea asimismo cuestiones difícilmente comprensibles en el actual contexto autonómico. Entre las encuestas 2009-2012 que recogen el primer periodo de la crisis económica y laboral, se registran descensos en la población en hogares en riesgo de pobreza. En Castilla y León, la pobreza desciende 2,5 puntos. Esta tendencia es también observable en Galicia (1,8 puntos), La Rioja (1,7 puntos) o Murcia (0,6). Si contextualizamos estos datos, en el marco de los diferentes informes que recogen el impacto de la crisis en los hogares españoles, teniendo en cuenta la perspectiva territorial (Fundación FOESSA, 2014; Laparra y Pérez, 2012), resulta complicado entender una mejora de la situación en aproximadamente un cuarto de las CC.AA. y un mantenimiento de

las situaciones de riesgo de pobreza a nivel del Estado entre 2011 y 2012.

Estos datos deben ser enmarcados dentro del empeoramiento de la situación económica de una parte de la población, que redundo en una bajada del baremo de ingresos por debajo del cual se cifran las situaciones de pobreza. Se ha producido una caída del umbral de riesgo de pobreza estatal, que ha descendido en 532 euros entre 2009 y 2012, es decir, un 7%. Ello refleja un proceso de empobrecimiento de la sociedad española que une la caída de las rentas con un aumento de la desigualdad en su reparto, con un hundimiento de las rentas más bajas (Ayala, 2014).

Dichos cambios en el baremo no implican variaciones de las necesidades mínimas que deben ser satisfechas actualmente ni tampoco de la cuantía necesaria para hacerles frente. Quedan así evidenciadas las limitaciones para medir la pobreza en coyunturas como la actual, que ha supuesto una importante reducción de las posibilidades económicas de buena parte de la población y una consecuente modificación a la baja del umbral de riesgo de pobreza.

Bajo esta premisa cobra sentido el recurso a umbrales anclados. El umbral estable viene a constatar un mayor aumento de la población en situación de riesgo de pobreza. Así, desde la encuesta de 2009 hasta la de 2012 se recoge un crecimiento de 7,9 puntos en la proporción de población en esta situación. Además, con la aplicación del umbral estatal estable se recoge un aumento de la pobreza en todas las CC.AA., siendo la evolución entre 2009 y 2012 especialmente preocupante en Canarias y Castilla-La Mancha.

Una vez vistas las diferencias en las cifras entre estas dos opciones, podemos destacar que el recurso a umbrales estatales, sean o no estables, redundo en la idea de que las regiones que tienen unos niveles de ingresos mayores son las que presentan unas menores tasas de pobreza. Hay una clara concordancia entre las áreas con unas bajas tasas de

TABLA 1. Tasa de la población en riesgo de pobreza, según el umbral estatal y el umbral estatal estable

	Umbral estatal						Umbral estatal estable					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	27,9	29,3	28,4	29,6	32,4	31	28	27,7	25	28	34,4	35,1
Aragón	17,3	15,5	12	15,3	16,4	19,5	17,3	14,7	11,4	13,8	17,5	21,5
Asturias	11,4	13,1	13,2	12,5	10	16,9	11,7	11,2	12,1	11,6	11,6	19,1
Cantabria	12	11	13,3	18,2	18,6	14,9	12	10,6	11,2	16,3	22,9	19,2
Castilla-La Mancha	28,7	29,4	29	30,2	33,6	33,1	28,7	27	25,1	29	36,7	37,6
Castilla y León	23	23,6	19,8	21,2	20,6	17,3	23,3	21,1	17,3	19,7	24,4	20,3
Cataluña	13,8	13,6	15,4	15,9	17,6	16,8	13,9	12,9	14,2	15,2	19,1	18,6
Comunidad Valenciana	17,7	22	18,6	22,7	20,6	23,8	17,8	18,8	15,5	21,6	22,5	27,5
Extremadura	40,1	37,5	34,2	38,9	30,9	34,1	40,3	35,7	30,2	36,6	33,6	39,3
Galicia	19,2	21,2	18,6	17,1	19,1	16,8	19,5	20,4	15,1	15,8	20,4	20,8
Islas Baleares	15,7	14,4	16,7	20,3	19,9	24,2	15,7	13,3	15,7	19,6	20,8	26,4
Islas Canarias	27,5	27,9	30	33,3	35	33,2	27,5	27,1	25,6	32,3	37,1	39
La Rioja	20,1	21,4	20,5	21,1	23,9	18,8	20,2	20,6	17,3	20,4	25,2	21,8
Madrid	12,9	15	14,8	14,2	15,5	15	12,9	14	13,1	12,7	16,7	18,2
Murcia	26,9	25,8	30,5	29,9	26,6	29,9	26,9	23,9	26,5	29,7	29,9	33,8
Navarra	5,2	5,9	7,6	7,7	9,6	8,1	5,5	5,7	6,8	7,5	10,2	8,6
País Vasco	12,6	10,1	8,4	12,2	11,5	12,6	12,6	9,7	7,7	11,8	12,5	14,3
ESPAÑA	19,7	20,7	20,1	21,4	22,2	22,2	19,8	19,2	17,6	20,3	24	25,5

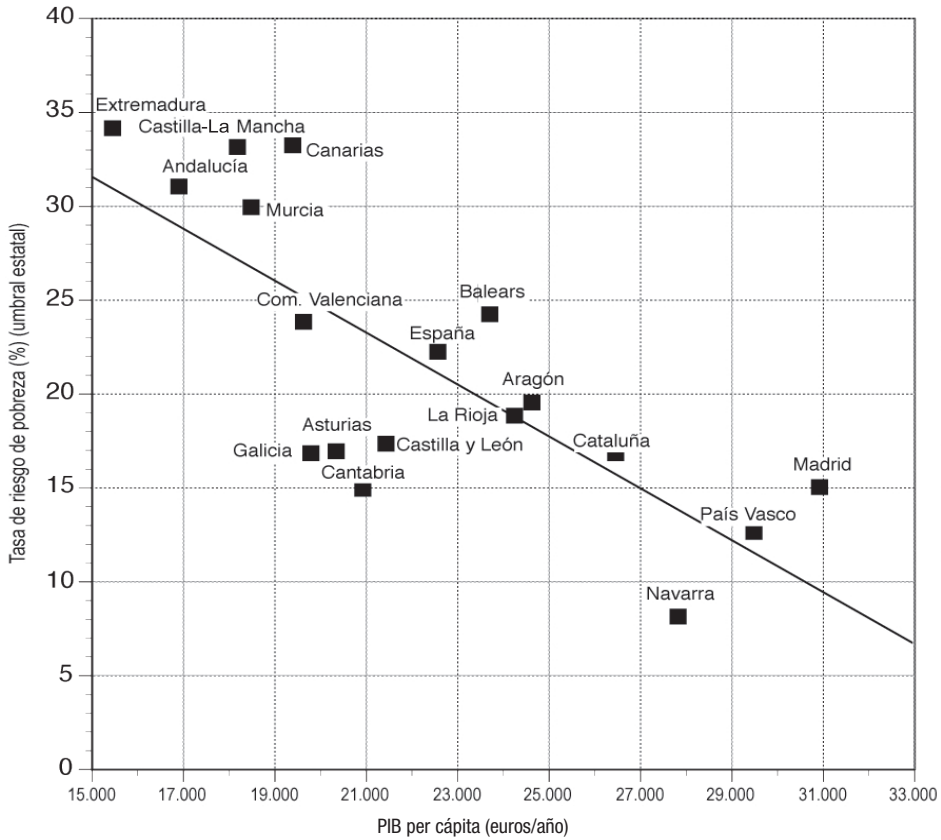
Fuente: ECV (INE).

TABLA 2. Umbrales estatales relativos por persona equivalente para el cálculo de población en riesgo de pobreza en España

	Umbral en euros	Reducción (%)
2007	6.967	8,5
2008	7.560	2,0
2009	7.714	-1,5
2010	7.600	-4,3
2011	7.272	-1,2
2012	7.182	

Fuente: ECV (INE).

GRÁFICO 1. Tasa de la población en riesgo de pobreza por comunidades autónomas (con umbral estatal relativo) en función del PIB per cápita



Fuente: ECV 2012 y Contabilidad Regional de España 2012 (INE).

población en situación de riesgo de pobreza y aquellas que presentan una mediana de ingresos más alta. Los casos de Navarra, País Vasco y Madrid resultan claros ejemplos.

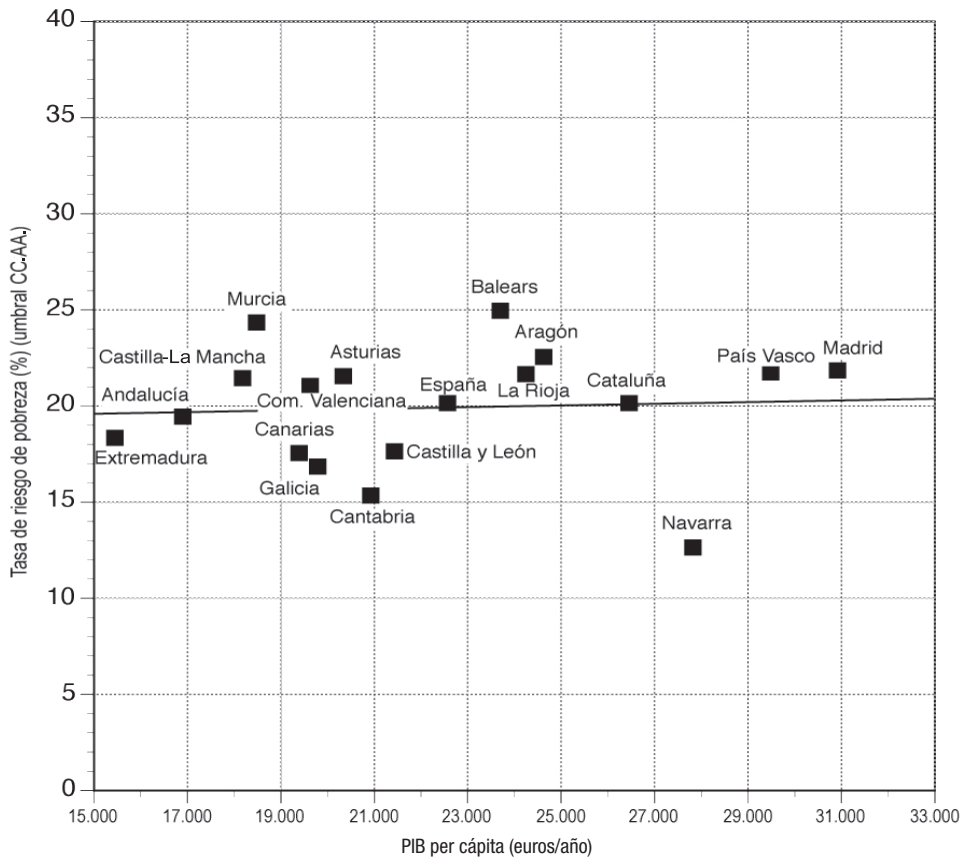
En realidad, las diferencias en las tasas de pobreza oficiales entre CC.AA. (basadas en un único umbral estatal) no están reflejando la diferencia en el nivel de desigualdades sociales, en cuanto al modelo o la estructura social, sino preferentemente diferencias en el nivel de riqueza de los territorios. Esta idea se ve reforzada en el gráfico 1, donde se muestra la relación entre el PIB per cápita y las tasas de población en riesgo de pobreza con el umbral estatal relativo.

Es decir, los umbrales estatales se encuentran afectados por las desigualdades de ingresos interterritoriales. Si bien puede ser un elemento para la reflexión sobre las desigualdades internas en el contexto español, existen dudas sobre su adecuación para la cuantificación de aquellas personas que deben hacer frente de forma efectiva a situaciones de carencia de ingresos, donde entran en juego cuestiones específicas de cada territorio.

La aplicación de los umbrales autonómicos

Si nos centramos en la cuantificación de las situaciones de pobreza a través de umbrales

GRÁFICO 2. Tasa de la población en riesgo de pobreza por comunidades autónomas (con umbral autonómico relativo) en función del PIB per cápita



Fuente: ECV 2012 y Contabilidad Regional de España 2012 (INE).

creados a partir de los ingresos registrados en las diferentes CC.AA., la situación cambia radicalmente. En primer lugar, se observa una reorganización del listado de territorios en función del nivel de pobreza. Galicia y Castilla y León, que con el recurso al umbral estatal (estable y relativo) permanecían en una posición intermedia en la tabla en relación a las tasas de pobreza, pasan ahora a ser territorios con una situación favorable (primera y segunda mejor posición medida a partir de la tasa de pobreza calculada con el umbral estable de CC.AA.). En segundo lugar, las diferencias entre los territorios se reducen. Se observan menores diferencias entre las

áreas en cuanto a la proporción de población en riesgo de pobreza cuando se considera el umbral autonómico.

Esto nos indica que el aumento de la riqueza en una región respecto de otra no va de la mano de la reducción de las desigualdades internas. Las variaciones en los resultados del análisis a partir de los umbrales autonómicos deben interpretarse en el marco de un análisis que no está captando las desigualdades de ingresos interterritoriales, como sucedía con los umbrales estatales, sino las divergencias en el bienestar de la población. La asociación entre desarrollo económico y reducción de la pobreza no

TABLA 3. Tasa de la población en riesgo de pobreza, según el umbral autonómico y el umbral autonómico estable

	Umbral autonómico						Umbral autonómico estable					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	17,5	19,8	20,8	20,3	22,6	19,4	18,4	18,4	18,2	19,4	24	23,7
Aragón	21,5	19,8	18,6	21	19,9	22,5	21,6	18,9	15,1	19,6	21,7	27,6
Asturias	17	14,1	16,3	14,6	17,8	21,5	18,8	14,6	16,1	14,6	16,3	25,3
Cantabria	16,1	13,1	19,1	19,1	22,4	15,3	15,5	11,8	13,3	20	26	21,9
Castilla-La Mancha	17,4	18,6	22,4	20,3	22,2	21,4	19	15,9	16,4	17,9	24,5	26,3
Castilla y León	20,8	20,3	18,7	21,7	21,4	17,6	22,6	21	17	18,7	23,4	20,3
Cataluña	19,5	17,3	19,6	20,9	20,5	20,1	18,9	15,8	17,2	19,3	23,3	22,3
Comunidad Valenciana	17,3	18,3	17,4	20,7	19,9	21	16,5	17,4	14,3	20,2	20,8	25,6
Extremadura	16,7	16,2	16,7	22,1	19,5	18,3	19,3	16,9	14,4	22	18,3	21,2
Galicia	17	19,9	14,8	17,1	18,9	16,8	18,6	19,9	14	14	19,4	18,8
Islas Baleares	25,8	15,7	22,4	24,1	24,2	24,9	25,5	15,7	17,7	22,6	24,2	29
Islas Canarias	18,1	18,9	19,7	25,5	23,8	17,5	17,6	17,6	19,4	24,5	25,2	25
La Rioja	20	21,4	20,8	26,6	25,1	21,6	21,1	21,4	18,2	21,1	28	23,9
Madrid	21	21,1	21,9	18,8	22	21,8	20,7	19,9	19,5	19,1	24,9	23,7
Murcia	21,3	23,1	22,4	23,3	17,5	24,3	19,5	19,9	20,2	25,1	24,7	28,6
Navarra	15,7	12,6	15,4	18,3	17,3	12,6	16,1	12,9	12,9	15,1	19	21
País Vasco	19,3	16	18,1	20,3	20,3	21,7	20,3	16,8	14,4	18,8	21,1	22,7
ESPAÑA	18,9	18,8	19,6	20,5	21,1	20,1	19,2	17,9	17	19,4	22,9	23,7

Fuente: ECV (INE).

está clara si utilizamos los umbrales autonómicos.

Además de las evidencias ya mostradas en relación a las limitaciones de los umbrales estatales, fuertemente afectados por las desigualdades territoriales en términos de desarrollo, existen otros elementos para la reflexión. Tal y como señala Ayala (2014), cabe esperar que los precios sean más bajos en las zonas más pobres de los Estados. Ello debe enmarcarse dentro de las diferencias en elementos estructurales relacionados con el mercado de trabajo o con el nivel de desarrollo económico. Incluso es más, Rubiera *et al.* (2013) señalan que las regiones de mayor ren-

ta, mayor especialización en turismo y en las que se registra un mayor grado de urbanización tienen costes de vida más altos. Argumentan además que si se tiene en cuenta el nivel de vida, se observa una mayor incidencia de la pobreza en estas áreas que lo estimado por los métodos habituales. La cobertura de las necesidades sociales se encuentra asociadas con las diferencias regionales en los precios y ello deriva en la necesidad de tratamientos diferenciales para la medición de la pobreza en las áreas regionales.

Podemos plantear que los niveles de gasto autonómicos, si bien mediatizados por las posibles diferencias en los usos y costum-

bres, pueden aproximarnos a la variabilidad de los precios. Un ejemplo de ello son los gastos medios por persona realizados en vivienda. La Encuesta de Presupuestos Familiares refleja en el año 2012 una diferencia de más de 2.000 euros en la inversión en este capítulo entre la región donde hay un mayor gasto, el País Vasco (4.741 euros de media por persona), y la región donde aparece un gasto menor, Extremadura (2.614 euros de media por persona). Se incluyen en esta partida los gastos vinculados con la vivienda, el agua, la electricidad, el gas y otros combustibles. Es decir, elementos vinculados a la satisfacción de necesidades básicas. Además, debemos tener en cuenta que las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión se focalizan en este nivel territorial. La responsabilidad sobre las estrategias de lucha contra la pobreza en España y las políticas que se desarrollan para este fin han sido crecientemente transferidas del plano estatal a los gobiernos autonómicos (Ayala, 2014). A partir de la segunda fase de planes nacionales, enmarcados dentro de la Estrategia Europea de Inclusión Social, se subrayó, por un lado, la importancia de desarrollar la estrategia en el ámbito local para hacerla efectiva y, por otro lado, la necesidad de movilizar al conjunto de los actores sociales. Estas sugerencias arrojaron luz sobre las especificidades del caso español en el que el Estado tiene escasa presencia debido a la descentralización de competencias a las CC.AA. y entidades locales en Servicios Sociales, Rentas Mínimas y Programas de Inclusión. Se hace relevante entonces focalizar nuestra atención en los umbrales autonómicos para el abordaje de la pobreza. La realización de un buen diagnóstico de la situación es necesaria para la construcción de políticas más eficientes.

Sin embargo, el recurso a los umbrales autonómicos relativos implica importantes saltos en los datos de población en hogares en riesgo de pobreza. Son muchas las CC.AA. en las que se observan cifras que no muestran una tendencia sino que carecen de lógi-

ca explicativa. En Murcia, donde la muestra es reducida, se recoge un descenso de la pobreza de 5,8 puntos en 2011 para luego volver a aumentar 6,8 puntos el año siguiente. Los problemas muestrales a la hora de analizar las situaciones de pobreza, que implican importantes desviaciones en los umbrales anuales de las CC.AA., pueden estar detrás de las cifras.

Además, un total de 7 territorios (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra) registran, entre las encuestas de 2009 y 2012, descensos en el porcentaje de población en hogares en riesgo de pobreza. Esta era además una tendencia ya presente en años anteriores. Ello debe conectarse, al igual que hemos visto en relación a la situación del umbral relativo estatal, no tanto con una mejora en la situación real de la población y los hogares, sino con el hecho de que la aplicación del método Eurostat a la ECV deriva en una reducción de los umbrales de pobreza autonómicos por persona equivalente en buena parte de las CC.AA. Así, en las Islas Canarias se registra una reducción entre 2011 y 2012 de un 12,2% en la cifra marcada por el umbral autonómico relativo y ello se traduce en uno de los mayores descensos en las tasas de población en riesgo de pobreza, de 6,3 puntos.

La aplicación de los umbrales autonómicos estables, recogiendo las potencialidades de los umbrales autonómicos ya señalados, consigue, frente a los relativos, reducir las desviaciones producidas por la baja muestra y por los cambios anuales en el umbral, que no se relacionan con una modificación efectiva de los mínimos a satisfacer para cubrir las necesidades en las sociedades actuales. De esta manera, se muestra un crecimiento de la población en riesgo de pobreza entre 2009 y 2012 en todas las CC.AA. Son menos también las cifras erráticas (con subidas y bajadas en años consecutivos), pudiéndose observar tendencias más claras en la evolución de la pobreza.

TABLA 4. *Umbrales autonómicos por persona equivalente para el cálculo de la pobreza*

	Umbrales relativos						Umbral estable
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Andalucía	5.651	6.216	6.518	6.238	5.945	5.902	6.368
Aragón	7.806	8.494	8.739	8.479	8.300	8.020	8.724
Asturias	7.642	8.100	8.231	8.209	8.765	8.160	8.603
Cantabria	7.566	8.160	8.694	7.753	7.560	7.327	8.268
Castilla-La Mancha	5.600	6.300	6.640	6.298	5.771	5.562	6.337
Castilla y León	6.574	7.245	7.508	7.707	7.403	7.385	7.699
Cataluña	7.996	8.448	8.612	8.497	8.016	8.082	8.743
Comunidad Valenciana	6.835	7.231	7.538	7.202	7.000	6.840	7.460
Extremadura	4.918	5.352	5.708	5.535	5.800	5.274	5.695
Galicia	6.520	7.123	7.253	7.661	7.224	7.187	7.517
Islas Baleares	7.831	7.996	8.360	8.378	8.240	7.406	8.431
Islas Canarias	5.764	6.402	6.207	6.277	5.882	5.166	6.156
La Rioja	6.800	7.509	7.749	8.460	7.485	7.707	8.009
Madrid	8.400	9.261	9.254	8.851	8.721	8.720	9.322
Murcia	6.430	7.200	6.880	6.305	6.124	5.984	6.799
Navarra	9.421	9.874	10.382	10.978	9.856	9.662	10.513
País Vasco	8.804	9.141	10.269	9.977	9.702	9.801	10.106

Fuente: ECV (INE).

La revisión de la propuesta más extendida para el cálculo de las unidades de consumo

Se ha abordado ya en este artículo la importancia de recurrir a umbrales anclados para entender la evolución de las situaciones de pobreza así como la necesidad de plantear el análisis desde la perspectiva autonómica, tanto por las importantes divergencias autonómicas en los niveles de ingresos como por la propia configuración de los sistemas de protección social. Sin embargo, para plantear una reflexión completa sobre la medición de la pobreza con vistas a mejorar la adecuación de los indicadores, que en última

instancia es una de las claves de este documento, no podemos dejar de lado el tercer elemento clave. Este es la revisión de los cálculos de las unidades de consumo y consecuentemente la reflexión sobre las escalas de equivalencia.

Hemos señalado ya la importancia de atender a lo que la población señala como necesario para llegar a fin de mes para entender las situaciones de pobreza. Es por ello que en la tabla 5 mostramos un cálculo simple de cuántos ingresos son necesarios, a juicio de la población, cuando se añade un nuevo miembro más en el hogar. Hemos seleccionado para ello la población que se encuentra en

TABLA 5. *Ingresos que se consideran necesarios para llegar bien a fin de mes por la población situada entre el 40% y el 80% de la mediana equivalente, según el tipo de hogar. Comparación de adultos y menores adicionales*

	Hogares	Media	Desv. típ.	Cuánto más por 1 adulto más	Cuánto más por 1 menor más
1 adulto solo	1.223.783	1.013	449,126		
2 adultos	1.206.876	1.348	489,276	335	
3 adultos	545.668	1.640	629,749	292	
1 adulto y 1 menor	59.166	1.279	287,828		266
1 adulto y 2 menores	13.325	1.484	369,784		205
1 adulto y 3 menores	2.789	1.569	172,633		85
2 adultos y 1 menor	415.913	1.717	571,670	438	369
2 adultos y 2 menores	361.391	1.815	515,109	331	98
2 adultos y 3 menores	37.851	1.926	604,498	357	111
			Media (euros adicionales)	350	189
			% respecto de 1 adulto solo	34,6	18,7

Fuente: ECV (INE).

la zona media de ingresos (entre el 40% y el 80% de la mediana equivalente) para evitar el efecto distorsionador de los extremos.

Comparando unos tipos de hogares con otros (cada hogar se compara respecto del que tiene un miembro menos, adulto o menor según el caso), podemos estimar cuántos más ingresos son necesarios, a juicio de la población española, para mantener adecuadamente a un miembro adicional, tanto cuando es un adulto como cuando es un menor. A partir de las distintas comparaciones, hemos establecido una media.

Puede observarse que, para todos los tipos de hogares, las cuantías totales (la media estimada como necesaria) es superior a los umbrales considerados de pobreza y mucho más a los de pobreza severa. Cabe señalar, sin embargo, que los baremos estimados en la tabla 5 son muy inferiores a la mayoría de los utilizados en los programas

de rentas mínimas y de otros dispositivos de garantía de ingresos, que tienden a discriminar a los hogares de mayor tamaño.

Los cálculos realizados nos señalan además que la población española entiende que es necesario un 35% más de ingresos por adulto y un 19% por menor para llegar a fin de mes, frente al 50% para un adulto adicional y el 30% para un menor adicional marcados por la escala Oxford. Es esto, por tanto, algo que convendría revisar.

Las diferencias entre los datos obtenidos a partir de las unidades de consumo revisadas (35% más por un adulto y 19% más por un menor) y las de la escala Oxford para entender el dinero que necesitan los hogares para llegar a fin de mes son importantes. Aun es más, la aplicación directa de esta escala no parece fundamentada en el conocimiento de cómo funcionan los hogares españoles. Más bien está basada en estudios realizados

TABLA 6. Ingresos que se consideran necesarios para llegar a fin de mes para la población situada entre el 40% y el 80% de la mediana equivalente por régimen de tenencia de la vivienda, entorno de residencia y CC.AA. Comparación UC Oxford y UC revisadas

	UC revisadas										UC Oxford
	Régimen de tenencia de la vivienda					Entorno de residencia					
	En propiedad sin hipoteca	En propiedad con hipoteca	En alquiler o realquilar a precio de mercado	En alquiler o realquilar a precio inferior al de mercado	En cesión gratuita	Zona muy poblada	Zona media	Zona poco poblada	Total	Total	
Andalucía	918	989	879	763	811	932	861	908	907	792	
Aragón	828	1.084	1.027	494	846	969	901	858	907	824	
Asturias	896	967	992	835	951	923	1.060	908	931	856	
Cantabria	1.088	1.030	1.136	1.039	982	1.175	1.010	1.039	1.068	959	
Castilla-La Mancha	915	1.010	832	1.040	1.052	1.039	889	913	933	826	
Castilla y León	833	1.169	856	921	926	913	941	875	897	817	
Cataluña	1.076	1.437	1.219	1.052	1.018	1.147	1.266	1.175	1.185	1.066	
Comunidad Valenciana	891	1.003	842	894	871	942	863	939	905	809	
Extremadura	723	890	837	704	874	717	677	795	783	691	
Galicia	1.062	1.395	995	828	1.025	1.059	1.112	1.102	1.092	975	
Islas Baleares	905	1.111	846	598	940	846	876	1.067	921	821	
Islas Canarias	996	882	933	793	808	920	951	954	933	834	
La Rioja	915	1.302	1.170	884	846	1.056	1.098	872	995	901	
Madrid	1.140	1.357	1.228	884	1.520	1.203	1.358	1.298	1.218	1.095	
Murcia	848	1.007	834	873	919	989	843	871	908	799	
Navarra	1.025	1.205	1.128	873	1.194	1.087	1.272	991	1.081	980	
País Vasco	1.075	1.302	1.086	994	1.079	1.123	1.118	1.066	1.118	1.007	
ESPAÑA	978	1.173	1.042	873	989	1.073	1.019	958	1.026	918	

Fuente: ECV (INE).

en países con hábitos y actitudes frente a la solidaridad familiar radicalmente distintos (de raíz protestante) y con mecanismos de protección social también muy diferentes al español. Tanto es así que desde el INE se ha defendido incluso la inadecuación de la escala de Oxford para España (INE/UAM, 1996). Como se puede observar en la tabla 6, las cifras varían en torno a un 10% entre uno y otro método para el conjunto de la población española.

Además, y como cabía esperar, las estimaciones son diversas en función de variables clave. Destaca la importancia ya mencionada del lugar de residencia como elemento fundamental para entender las diferencias. En Madrid se observa una diferencia entre los dos métodos planteados en la tabla 6 de 123 euros en la cantidad considerada como necesaria para llegar a fin de mes.

Más allá de esto, el análisis llevado a cabo pone también de manifiesto la importancia de tener en cuenta otros elementos, como el régimen de tenencia de la vivienda, para entender las situaciones de pobreza. Debemos destacar que los cálculos de pobreza con alquileres o hipoteca imputados resultan relativamente frecuentes. Además, estos datos suelen estar accesibles en páginas web como las del Instituto Nacional de Estadística o Eurostat. Menos frecuente resulta la puesta de manifiesto de la importancia de tener en cuenta las diferencias en los precios entre los entornos rurales y urbanos para llegar a fin de mes. Esta cuestión se pone de manifiesto claramente en la tabla 6, que refleja además que las diferencias rural-urbano interactúan con las desigualdades interautonómicas en los ingresos considerados como necesarios para llegar a fin de mes.

CONCLUSIONES

La cuestión de la medición de la pobreza ha sido un recurrido tema de debate desde múl-

tiples disciplinas que van desde la economía hasta las ciencias sociales. Aun es más, la discusión entre quienes han apostado por los métodos objetivos y los subjetivos en Europa sigue vigente. Sin embargo, el indicador establecido por Eurostat para la medición de la pobreza, que ubica a las situaciones de riesgo de pobreza por debajo del 60% de la mediana de ingresos anuales netos por persona equivalente, se ha asentado en el continente. El potencial del método reside en su simplicidad y en la facilidad de su comprensión por la opinión pública.

Sin embargo, puede ser considerado más como un indicador de desigualdad que de pobreza. Mide la población que se encuentra alejada de un punto de ingresos, la mediana, y los resultados que de él se derivan se ven afectados por las variaciones en los niveles medios y superiores de ingresos, sin tener por ello que haber cambiado necesariamente la situación de los pobres. Su lectura en fases como la actual, en las que se ha producido una rebaja de los ingresos de la población general, puede ser equívoca. Si los ingresos de la población general descienden, baja también el umbral de pobreza sin que ello signifique necesariamente que se hayan visto modificadas las necesidades que deben ser mínimamente satisfechas. Además, su aplicación en áreas con baja muestra implica desviaciones en el umbral que pueden maquillar las cifras e impedir el establecimiento de tendencias.

La coyuntura económica en el marco español ha tenido un impacto muy reseñable en los colectivos más vulnerables, en los que muchas familias se enfrentan a grandes dificultades acumuladas para satisfacer sus necesidades más básicas del hogar (Laparra y Pérez, 2010 y 2012). Sin embargo, el indicador de Eurostat ha mostrado dificultades para captar las especificidades de este contexto. La fuerza de la crisis social vivida ha evidenciado las limitaciones de dicho método para captar los rápidos cambios sociales.

Asimismo, las tasas de pobreza de las diferentes autonomías calculadas con umbrales estatales, utilizados por organismos como Eurostat, están reflejando en realidad las desigualdades de ingresos interautonómicas. Así, las propuestas a partir de las líneas autonómicas muestran unas menores diferencias entre territorios en las tasas de población en riesgo de pobreza y permiten contextualizar las situaciones de pobreza en el marco de los usos, las costumbres y los precios de las áreas regionales. Esto resulta especialmente relevante para la implementación de políticas sociales. Es en el nivel autonómico donde se desarrolla el potencial de estas políticas.

Pese a que buena parte de los estudios comparativos de pobreza se centran en los umbrales estatales relativos, los resultados ponen de manifiesto entonces que el recurso a umbrales que no tienen en cuenta las diferencias interterritoriales en los precios o las desigualdades de ingresos ni tampoco los saltos que pueden producirse, y de hecho se producen, en los umbrales relativos como consecuencia de los cambios en los ingresos de la población general, puede derivar en importantes dificultades para un correcto abordaje de la pobreza. Esta es una cuestión clave sobre la que cabe plantear una reflexión y que pone de manifiesto la importancia de desarrollar instrumentos como los umbrales autonómicos estables planteados.

No menos importante resulta la necesidad de la revisión de los sistemas de medición de las situaciones de pobreza en función del tamaño y la composición de los hogares. Hemos mostrado evidencias de que las escalas que frecuentemente se utilizan parecen no ajustarse a las necesidades económicas de los hogares. La elección de una escala de equivalencia u otra tiene un cierto efecto en cuanto a la medida de la pobreza, pero, sobre todo, altera sustancialmente la composición de los sectores considerados como pobres. Se evidencia también

la necesidad de reconocer las diferencias rural-urbano o el régimen de tenencia de la vivienda para entender las situaciones de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Anthony B. (1989). *Poverty and Social Security*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric y Nolan, Brian (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayala, Luis (2014). *Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo. La continuidad de un modelo*. Documento de Trabajo del VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayala, Luis; Jurado, Antonio y Pérez-Mayo, Jesús (2014). «Drawing the Poverty Line: Do Regional Thresholds and Prices Make a Difference?». *Applied Economic Perspectives and Policy Advance Access*, 36 (2): 309-332.
- Buhr, Petra y Leibfried, Stephan (1995). «What a Difference a Day Makes: The Significance for Social Policy of the Duration of Social Assistance Receipt». En: Room, Graham (ed.). *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- EDIS-Cáritas (1984). «Pobreza y Marginación». *Documentación Social*, 56-57.
- Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fundación Foessa; EDIS y Cáritas (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Gobierno Vasco (2008). *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco*. Vitoria: Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.
- INE/UAM (1996). *Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-1974, 1980-1981 y 1990-1991*. Madrid: INE.

- Laparra, Miguel y Pérez-Eransus, Begoña (2008). «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación». En: Fundación FOESSA (coord.). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, Miguel y Pérez-Eransus, Begoña (coord.) (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Laparra, Miguel y Pérez-Eransus, Begoña (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales 35. Barcelona: Obra Social «La Caixa».
- Martínez, Rosa y Navarro, Carolina (2014). *Pobreza y privación: tendencias y determinantes*. Documento de Trabajo del VII Informe sobre Desarrollo y Exclusión Social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Martínez-Virto, Lucía; Lasheras, Rubén y Zugasti, Nerea (2013). «La desigualdad y los indicadores de exclusión». *Dossieres EsF*, 9: 30-35.
- Pérez Eransus, Begoña (2013). «El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España». En: Comité Técnico de la fundación FOESSA (coord.). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Rainwater, Lee; Smeeding, Timothy M. y Coder, John (2001). «Poverty across States, Nations and Continents». En: Vleminckx, K. y Smeeding, T. M. (eds.). *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol: Policy Press.
- Rowntree, Benjamin S. (1901). *A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- Rubiera, Fernando; Lasarte, Elena y Fernández-Vázquez, Esteban (2013). «Efectos de los incrementos del coste de vida sobre el mapa de la pobreza en España». *Papeles de Economía Española*, 138: 114-128.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Townsend, Peter (1954). «Measuring Poverty». *British Journal of Sociology*, 5: 130-137.
- Walker, Robert (1995). *The Dynamics of Poverty and Social Exclusion. Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.

RECEPCIÓN: 03/11/2015

REVISIÓN: 19/01/2016

APROBACIÓN: 25/02/2016