



La cuestión regional en el estudio de la pobreza y la exclusión social en España

Jesús Pérez Mayo

Catedrático de Economía de
la Universidad de Extremadura

JESÚS PÉREZ MAYO

Nacido en Badajoz en 1970, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Extremadura desde 1993, es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales desde 2002.

Actualmente es Catedrático del área de Economía Aplicada del Departamento de Economía de la Universidad de Extremadura. Desarrolla su investigación en el ámbito de la pobreza, el bienestar, la exclusión social y la privación multidimensional.

Ha publicado varios artículos en revistas nacionales e internacionales como *Applied Economics*, *Research on Economic Inequality* o *Papeles de Economía Española* y ha participado en diversos proyectos de investigación centrados en estas cuestiones financiados por la Junta de Extremadura o el Instituto de Estudios Fiscales.

La cuestión regional en el estudio de la pobreza y la exclusión social en España*

INTRODUCCIÓN

El estudio de la pobreza y la desigualdad registró un importante impulso durante la última década. Los avances en la investigación sobre estas cuestiones han permitido la consolidación de un campo de las ciencias sociales que, sin haber logrado la madurez de otras disciplinas, ha conseguido dar forma en los últimos años a un cuerpo relevante de aproximaciones teóricas y evidencias empíricas. Aunque persisten lagunas notables en la comprensión de los efectos de la pobreza y la desigualdad sobre la estructura social española no pueden obviarse los méritos de un conjunto cada vez más amplio de conocimientos. Persisten, sin embargo, lagunas importantes en algunos aspectos relevantes dentro de los diferentes campos de análisis de la desigualdad y la pobreza. Una de esas carencias es la ausencia de estudios con información actualizada sobre las diferencias territoriales en esos resultados. En países con un importante grado de descentralización territorial política y económica la evaluación de estas diferencias constituye, sin duda, una necesidad básica en la evaluación del bienestar social.

La escasez de estudios con información territorial desagregada se debe, fundamentalmente, a la insuficiencia de la información disponible. Por tales motivos, la disponibilidad de nuevas bases de datos sobre las rentas de los hogares en diversas zonas del territorio nacional supone un claro avance para el desarrollo de líneas de investigación dedicadas a analizar las diferencias interterritoriales en el bienestar económico y social. En lo que respecta a trabajos previos en el caso español, debemos destacar el

* Texto proporcionado por el interviniente

desarrollo que ha tenido lugar a lo largo de los últimos 25 años. Posiblemente la disponibilidad de detallada información estadística que supuso la segunda gran Encuesta de Presupuestos Familiares 1980-81, junto al detonante de trabajos como el de EDIS en 1984 o el de Ruiz-Castillo tres años después, estimuló el esfuerzo investigador español sobre un campo hasta ese momento casi desierto en nuestro país.

A partir de aquellos trabajos junto con el incentivo de una tercera gran encuesta de presupuestos familiares 1990-91, se suceden multitud de trabajos de pobreza y desigualdad en el mapa español. Pero centrándonos en la dimensión territorial y sin ánimo de ser exhaustivos, desde nuestro punto de vista son cuatro las grandes aportaciones que consolidaron la base de la investigación en este campo.

El primer acercamiento, a modo de trabajo pionero sobre el tema, sería el llevado a cabo por el citado Ruiz-Castillo (1987) que realizó los primeros cálculos de índices propuestos en la literatura anglosajona para medir la pobreza y la desigualdad en España. Destacamos en segundo lugar, el trabajo de Ruiz-Huerta y Martínez (1994) que, utilizando las Encuestas de Presupuestos Familiares 80-81 y 90-91, estudian, entre otros muchos aspectos, la pobreza en el ámbito autonómico español. En tercer lugar cronológico, el INE (1996) junto a la Universidad Autónoma de Madrid elaboró un estudio muy completo denominado "Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España", donde además de ofrecer un preciso repaso a toda la metodología existente utiliza las tres Encuestas de Presupuestos Familiares estructurales para estudiar detalladamente la desigualdad y pobreza en las comunidades autónomas españolas. Finalmente y en cuarto lugar el pormenorizado informe FOESSA de 1998 utilizó una encuesta propia aplicada a una amplia muestra de población pobre. Ésta le permitió investigar sobre sus condiciones de vida además de obtener resultados en el ámbito autonómico y provincial. Además de los citados, desde mediados de los noventa fueron proliferando muchos estudios sobre la pobreza en determinadas comunidades autónomas, por ejemplo el de Mercader y Delicado (1998) en Cataluña, Sierra y Corral (1998) en el País Vasco, Gradín y Del Río (2001) y Gradín, Del Río y Cantó (2006) en Galicia, el equipo de "Economía Cuantitativa del Bienestar" (1996) en Andalucía, o Ayala, Jurado y Pérez-Mayo (2006) para Extremadura.

(1) Este artículo está basado en una versión previa titulada "La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España" editado en 2008 por la Fundación Alternativas.

¿POR QUÉ ESTUDIAR LAS DIFERENCIAS REGIONALES DE BIENESTAR?

Uno de los motivos que justifica el análisis de la concentración de la pobreza o el bienestar en algunos territorios concretos viene dado por el diseño de las políticas públicas para atajar la pobreza y la exclusión. Además, el estudio de las disparidades regionales y las posibles relaciones causales puede ayudar a formular medidas preventivas.

Por otro lado, en parte de los estados miembros se ha producido un proceso de descentralización política. Por ejemplo, el desarrollo de la protección social en España en las últimas décadas ha estado marcado por un creciente proceso de descentralización territorial, con el trasvase a las regiones de una parte importante de los bienes preferentes y de las prestaciones económicas asistenciales. Tal desarrollo ha hecho que culminara una red territorial muy desigual en cuanto a la intensidad de los derechos y la cobertura ofrecida en las diferentes zonas. Parece importante, por tanto, analizar cuáles son los efectos de este tipo de políticas sobre la distribución de la renta en cada región.

Una última razón que apoya el análisis de las disparidades regionales consiste en la diferenciación teórica entre "pobreza personal" y "pobreza del entorno". La primera se presenta cuando las personas están en situación de pobreza debido a sus características personales o familiares y por las condiciones de su entorno. Por el contrario, la "pobreza del entorno" surge cuando las características de la zona de residencia, como la cantidad y calidad de los servicios públicos, contribuyen a los datos de pobreza. Es decir, ocurre cuando alguien es pobre a causa del lugar donde vive. La mayor parte de los estudios que pueden encontrarse en la literatura se centran en las características personales y familiares más que en las condiciones del ambiente donde viven.

UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN: EL CASO ESPAÑOL

MEDIDAS DE POBREZA

Aunque partimos de un enfoque tradicional para medir la pobreza monetaria, al elegir como umbral un punto de corte de la distribución de la

renta, no acaban aquí las decisiones respecto a la medición. Como es ampliamente conocido, existe un amplio abanico de opciones metodológicas para la determinación de indicadores de pobreza y el resultado final puede variar dependiendo de las decisiones adoptadas.

En este estudio, he optado por usar las alternativas más comunes en la literatura siguiendo, además, las directrices² establecidas por la Comisión Europea para evaluar la pobreza y la exclusión social.

Por tanto, comentaré brevemente la metodología utilizada. En primer lugar, respecto a la unidad de análisis, he preferido el hogar frente al individuo con el objeto de favorecer la comparación pobreza-privación, ya que la mayor parte de los indicadores de privación sólo se refieren al hogar. De nuevo, y siguiendo las directrices de la Comisión Europea antes comentadas, en lugar de la renta total del año anterior a la encuesta se toma la renta total del año en curso³. Una vez decidida la unidad de análisis y la variable de referencia, es preciso tener en cuenta qué cada hogar tiene un tamaño y una composición distinta, es decir, tiene unas necesidades diferentes. Para ajustar la renta del hogar a estas necesidades se utiliza una escala de equivalencia o, de otro modo, se calcula el tamaño equivalente del hogar.⁴ Entre las distintas escalas propuestas en los trabajos empíricos, he optado por la escala OCDE modificada ampliamente, utilizada por su simplicidad. La renta ajustada o equivalente de los hogares se calcula dividiendo la renta total del hogar por su tamaño equivalente según la escala.

Por último, para identificar a los hogares pobres, usaré como línea de pobreza el 60% de la renta mediana, de acuerdo a los indicadores oficiales. Por tanto, en principio estudiaremos la extensión de la pobreza, esto es, responderemos a la pregunta ¿cuántos pobres hay?, sin olvidar otra cuestión clave: la intensidad de la pobreza.

MEDIDAS DE PRIVACIÓN

La medición de este fenómeno requiere, al igual que en el caso anterior, una serie de decisiones metodológicas con un cierto grado de arbitrariedad. Sin embargo, frente al relativo consenso respecto a las principales

(2) Pueden revisarse en Atkinson et al. (2002).

(3) Aunque en muchos trabajos empíricos se utiliza la renta total del año anterior a la entrevista, se opta por la renta del año en que se realiza la entrevista para que coincida con el resto de variables del estudio. Véase Atkinson et al. (2002).

(4) En nuestro caso, la escala OCDE modificada asigna un valor de 1 al primer adulto, 0,5 al resto de adultos del hogar y 0,3 a los menores de 14 años.

cuestiones de la medición de la pobreza monetaria, la gama de opciones para la elaboración de indicadores sintéticos de privación múltiple es considerablemente más amplia.

En primer lugar, el debate sobre la elección de los indicadores es mucho más complejo. Depende del objetivo planteado en la investigación. Si se pretende analizar el nivel de vida general, se necesita considerar un conjunto extenso de indicadores. Por el contrario, si se persigue evaluar la situación respecto a un aspecto concreto, como la salud o la vivienda, se necesitan menos indicadores, pero más centrados en estos aspectos. De todas maneras, no existe un consenso entre los investigadores sobre qué y cuántos indicadores seleccionar. Mientras que algunos investigadores, como por ejemplo Mack y Lansley (1985), consideran que es suficiente con incorporar los más cercanos a la pobreza monetaria limitándose a las necesidades, otros, como Halleröd (1994), dan gran importancia a las dimensiones no monetarias del bienestar, incorporando indicadores referidos al nivel de vida.

El siguiente paso no es fácil: ¿cómo agregar y resumir la información en un índice sintético? Por otro lado, y relacionado con la cuestión anterior, surge el problema de reflejar la diferente naturaleza e importancia de cada indicador y su consiguiente estructura de ponderación. No tiene la misma relevancia tener retrasos en el pago de hipotecas, poseer un microondas o tener problemas de luz en la vivienda. Desde el trabajo inicial de Townsend (1979), se ha propuesto un gran número de ponderaciones distintas⁵. Para este trabajo, y con el objetivo de ser lo más intuitivo posible, seguiré la propuesta de Desai y Shah (1988) de ponderar cada indicador según la proporción de la sociedad que no sufre privación en ese indicador⁶. Refleja, además, adecuadamente la sensación de privación de los individuos establecida por Runciman (1966), es decir, una carencia se experimenta en mayor grado cuanto más se separe de lo común en la sociedad.

Una vez tenida en cuenta la importancia relativa de cada ítem, es preciso combinar toda la información disponible para describir la situación. No existe un procedimiento estándar en la literatura y podemos encontrarnos desde una simple exposición de los indicadores por separado hasta la com-

(5) Otros sistemas alternativos van desde la asignación de un peso idéntico a cada indicador, usada por Townsend (1979), Mack y Lansley (1985) o Mayer y Jencks (1989), hasta el uso de técnicas estadísticas multivariantes, como el análisis factorial (Nolan y Whelan, 1996; Layte et al., 1999, 2001), el análisis de componentes principales (Ram, 1982 y Maasoumi y Nickelsburg, 1988), el análisis cluster (Hirschberg et al., 1991) o el modelo de variables latentes (Gailly y Hausman, 1984, Pérez Mayo, 2002 y 2005 y Navarro y Ayala, 2003), pasando por el porcentaje de la población que considera necesario el bien o la actividad (Halleröd, 1994).

(6) Este sistema de ponderaciones es usado también en trabajos como Martínez y Ruiz-Huerta (1999, 2000), Whelan et al. (2002a y b) o Muffels y Fouarge (2004).

binación de toda la información en un solo índice. Aunque, por un lado, la reunión de todos los atributos en un único índice ofrece la ventaja de resumir la complejidad del problema de una manera simple, la agregación puede provocar una pérdida de información. Alternativamente, se pueden considerar subclases de privación, dependiendo de distintos aspectos del fenómeno.

Algunos autores, como Layte et al. (1999) o Whelan et al. (2002a, b), tienen en cuenta la situación económica del hogar y la posesión de bienes duraderos, llamándolas "necesidades básicas" y "necesidades secundarias". Además, dentro de las condiciones de la vivienda, diferencian entre, por un lado, la calidad del entorno (contaminación, ruido, vandalismo o crimen) y, por el otro, la calidad de la vivienda (luz o espacio inadecuados, goteras, suelos y marcos de ventanas podridos o con humedades, así como la dotación del hogar). Sin embargo, algunos estudios previos (Pérez Mayo, 2002 o Navarro y Ayala, 2003) han mostrado que los aspectos del entorno parecen no discriminar entre los hogares en España. Por tanto, no se han considerado dichos indicadores.

Por otro lado, Martínez y Ruiz-Huerta (1999, 2000) establecieron una dimensión adicional relacionada con el estilo de vida combinando algunas variables pertenecientes a la situación financiera y la posesión de bienes duraderos.

En este estudio, contemplaré tres grandes dimensiones, correspondientes cada una de ellas a distintos aspectos, como las necesidades básicas, necesidades secundarias o condiciones de la vivienda.

Dentro de cada una de estas dimensiones se recogían los siguientes indicadores:

- "Necesidades básicas": incluye permitirse comprar prendas de vestir nuevas, comer carne o pescado cada dos días, invitar a los amigos o la familia a cenar o a una copa, no retrasarse en los pagos ordinarios y tener un coche y teléfono.
- "Condiciones de la vivienda": entre ellas, consideramos la carencia de una cocina separada, baño o ducha, la presencia de inodoro en el interior de la vivienda, la ausencia de agua corriente, la escasez de espacio y la ausencia de goteras y humedades. Estas variables

solo expresan la ausencia o presencia de dichos problemas, no la capacidad de evitarlos.

- “Necesidades secundarias o estilo de vida”: entre las variables incluidas en esta dimensión aparece no poder permitirse una semana de vacaciones pagadas o reemplazar parcialmente el mobiliario, así como la posesión de una TV en color, un VCR, un microondas o un lavavajillas.

Para identificar a los hogares con un nivel elevado de privación, se establece un umbral tal que proporcione un grupo de hogares privados de igual tamaño que el de hogares pobres. No es ésta la única alternativa. Mientras que algunos autores como Townsend (1979) definen la línea de pobreza como un valor de renta monetaria relacionado con los valores más bajos del índice multidimensional de pobreza, otros, como Muffels y Fouarge (2004) o Tsakloglou y Papadopoulos (2002), utilizan sólo los indicadores sobre las condiciones de vida para identificar a la población pobre. Los primeros toman la media nacional y los segundos la quinta superior de la distribución. Finalmente, otro grupo de autores combinan ambos criterios, renta y condiciones de vida, para determinar el grupo de exclusión. Así, son pobres o excluidos aquellos hogares o individuos identificados como tales mediante los dos criterios antes mencionados recibiendo el nombre de “pobres reales” (Halleröd, 1994) o “pobres consistentes” (Nolan y Whelan, 1996).

DATOS

Los microdatos que reflejan información, desagregada territorialmente, sobre ingresos y condiciones de vida en los hogares españoles se reducen a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), a partir de la ampliación de la muestra en 1997, y el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). La principal ventaja del PHOGUE frente a la ECPF, para el tipo de análisis propuesto en este estudio, es un tratamiento más detallado de los ingresos y la inclusión de una amplia gama de variables representativas de las condiciones de vida de la población. A pesar de haber incluido algunos indicadores del equipamiento de los hogares en su cuestionario, la ECPF no contiene información suficiente para realizar un estudio consistente de la privación multidimensional presentada en el apartado anterior.

El análisis empírico se basa en los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) para la muestra española correspondiente al año 2000. Para el resto de las olas, el PHOGUE no resulta una fuente adecuada, puesto que la máxima desagregación territorial es la super-región o NUTS1⁷. La muestra ampliada del PHOGUE-2000 permite el análisis regional. Al tomar el hogar como unidad de análisis, se trabajará con una muestra formada por 15614 observaciones.

El PHOGUE es una encuesta longitudinal, comenzada en 1994, para todos los países miembros de la Unión Europea. El principal objetivo perseguido por EUROSTAT al crear este panel era la comparabilidad de datos y resultados entre los distintos países miembros. Para conseguirlo, se armonizaron el máximo posible los cuestionarios, la recogida de los datos, la codificación y los sistemas de ponderación. El diseño permite recoger información detallada sobre la renta de cada miembro del hogar, así como diferentes aspectos relacionados con las características materiales y demográficas de los hogares, incluyendo, además, algunas valoraciones subjetivas de las dificultades financieras de los hogares. En concreto, en la encuesta aparecen datos sobre las siguientes cuestiones:

- Valoración subjetiva de la capacidad para satisfacer un conjunto de necesidades, tanto bienes como actividades como la renovación parcial del mobiliario, la compra de prendas de vestir nuevas o disfrutar de una semana de vacaciones pagadas al menos una vez al año.
- Dificultades para hacer frente a los gastos ordinarios (hipoteca, alquiler, recibos de suministros o compras aplazadas).
- Equipamiento de la vivienda (existencia de baño o ducha, de cocina independiente o de agua caliente, entre otros aspectos).
- Presencia de problemas en la vivienda (falta de espacio, insuficiencia de luz natural o goteras y humedades).
- Posesión de algunos equipamientos (automóvil, televisor en color, lavavajillas, teléfono, etc.), así como información sobre la razón de la carencia del bien. Este último punto es muy importante puesto que permite aplicar el principio de "carencia forzosa" en la evaluación de los indicadores.

(7) La Nomenclatura de unidades territoriales para estadísticas (NUTS) es un código adoptado en la Unión Europea para reflejar las divisiones administrativas de los Estados Miembros. En el caso español, se contemplan siete NUTS-1 o agrupaciones de comunidades autónomas: Noroeste, Noreste, Comunidad de Madrid, Centro, Este, Sur, Canarias.

Las ventajas citadas se acompañan de algunos inconvenientes. El PHOGUE no ofrece información sobre el gasto de consumo del hogar, lo que impide completar la descripción obtenida mediante la renta y las condiciones de vida. Si se conocieran los patrones de consumo, se podría eliminar la influencia de la estructura de preferencias sobre las respuestas a algunas preguntas sobre la capacidad económica. Asimismo, la información sobre la situación económica y las condiciones de vida sólo se refiere a la capacidad de adquirir o realizar, respectivamente, el bien o la actividad, y no mide cuántas veces se adquiere o realiza.

Asimismo, con el objeto de analizar la evolución temporal de estos fenómenos, se utiliza en este trabajo la Encuesta de Condiciones de Vida (en adelante, ECV) para 2004. Dicha encuesta ha sustituido al PHOGUE a partir de 2002 y, con ella, se pretende lograr una base de datos que permita comparar, en el contexto europeo, la distribución de la renta así como la exclusión social. A diferencia de la anterior base de datos, presenta una desagregación territorial por NUTS 2 o comunidades autónomas. Este nivel geográfico es muy interesante, porque facilita la replicación y seguimiento del estudio de la pobreza y la exclusión social en las Comunidades Autónomas españolas a lo largo del tiempo. Al no ser el objetivo de este trabajo una presentación ni una valoración crítica de la Encuesta, únicamente se referirán aquellos aspectos que afectan al análisis realizado. Junto a la ausencia de información sobre los patrones de consumo, cambian y desaparecen algunos indicadores de privación que obligan a modificar el análisis realizado para el año 2000, de manera que no se puede realizar un estudio desagregado por dimensiones.

POBREZA MONETARIA Y PRIVACIÓN MULTIDIMENSIONAL: UN ANÁLISIS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este trabajo, se va a medir un concepto relativo de pobreza, donde se consideran como pobres a aquellos individuos y hogares cuyas rentas equivalentes son inferiores al 60% de la renta mediana en España. Para reflejar la composición y el tamaño de los hogares, se calcula la renta equivalente de cada hogar ajustando su renta mediante una escala de equivalencia. En este caso, se ha utilizado la escala de equivalencia OCDE modificada.

Según estas decisiones metodológicas, se puede afirmar que el 16,3% de los hogares españoles no supera el umbral de la pobreza en el año 2000. Este resultado no depende de la unidad de análisis elegida, puesto que se obtienen tasas parecidas para los individuos. De hecho, se considera que un 16,35% de los individuos son pobres. Esto ocurre porque a cada individuo se le asigna la renta equivalente del hogar al que pertenece. De otro modo, sólo podrían librarse del riesgo de pobreza los perceptores de renta en un hogar y, por ejemplo, sería muy elevada la tasa de pobreza infantil.

Sin embargo, este dato agregado oculta una gran variedad según la Comunidad Autónoma que se observe. En la tabla 1 se comprueba cómo las regiones con mayores tasas de pobreza se sitúan en el sur de España, mientras que se observa una clara relación entre los índices de pobreza y la renta media⁸ de las Comunidades Autónomas, puesto que aquellos territorios más ricos, como Baleares, Madrid o Cataluña, poseen las tasas de pobreza menores. No sólo se produce este hecho al estudiar la extensión de la pobreza, sino que la intensidad, es decir, la diferencia entre el umbral de pobreza y la renta en los hogares pobres, es mayor en estas regiones en términos medios. Destaca, además, la correspondencia entre los rankings de incidencia y extensión de la pobreza. Las reordenaciones son de escasa magnitud y, en ningún caso, una Comunidad Autónoma donde la extensión de la pobreza es baja presenta problemas de elevada intensidad.

Por tanto, surge el interés en explorar la relación entre las medidas de pobreza, extensión e intensidad, y las distintas dimensiones de la privación. Un estudio limitado a la comparación de la extensión de la pobreza y la privación mediante la tasa de privación agregada y el porcentaje de pobres ocultaría todas las posibles relaciones entre la intensidad y la privación básica, relación que, dada la definición de esta última, se espera que sea fuerte.

(8) El estrecho vínculo entre renta media y bienestar aparece también cuando, en lugar de centrar la atención en la cola inferior de la distribución de la renta, se utilizan funciones de bienestar abreviadas para constatar la diferencia entre Comunidades Autónomas. Ver Ayala et al. (2006)..

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBREZA MONETARIA 2000

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TASA DE POBREZA	RANGO	INTENSIDAD DE LA POBREZA	RANGO
Andalucía	26,28%	2	0,071	2
Aragón	11,49%	11	0,030	11
Asturias	10,73%	13	0,027	12
Baleares	7,29%	15	0,014	17
Canarias	20,73%	4	0,056	4
Cantabria	14,12%	10	0,034	9
Castilla-La Mancha	24,60%	3	0,060	3
Castilla y León	14,71%	9	0,033	10
Cataluña	7,15%	16	0,016	14
Com. Valenciana	15,99%	6	0,036	7
Extremadura	33,72%	1	0,075	1
Galicia	15,83%	8	0,039	6
La Rioja	15,97%	7	0,035	8
Madrid	6,72%	17	0,014	16
Murcia	19,47%	5	0,045	5
Navarra	11,41%	12	0,021	13
País Vasco	9,07%	14	0,015	15
España	16,35%	0,039		

Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

Recordamos que uno de los principales problemas en la construcción de indicadores, tanto de pobreza monetaria como de privación multidimensional, es la determinación del umbral que separa a los pobres (privados) de los no pobres (no privados). Aunque algunas técnicas permiten identificar a la población privada sin necesidad de especificar previamente un umbral⁹, al igual que en otros trabajos de referencia, se establece la línea en aquel valor que proporciona un grupo de un tamaño comparable al determinado para la pobreza monetaria. Por tanto, las tasas nacionales de pobreza y privación pueden coincidir, pero no es necesario que esto ocurra en las tasas regionales.

Destaca en la distribución regional de la privación (Tabla 3) la existencia de patrones muy diferentes por Comunidades Autónomas, tanto en lo que se refiere a la distancia respecto a la media nacional como a su diferente incidencia por tipos de privación. Las tasas de Canarias, por ejemplo, más que duplican la media nacional, mientras que lo contrario sucede en Aragón y Navarra. Varias Comunidades cambian de posición cuando se pasa de la privación básica a la secundaria. Este hecho puede estar relacionado con cuestiones como la incidencia y la extensión de la pobreza. Puede que no existan muchos hogares que experimenten una situación severa, aunque la proporción de hogares que no alcanzan un nivel de vida aceptable sea elevada. Destaca también la situación de Madrid o la Comunidad Valenciana, al presentar tasas más elevadas de las que corresponderían a sus niveles medios de renta, más altos que la media nacional.

(9) Aunque he utilizado anteriormente este método -el modelo de clases latentes- Pérez Mayo (2002, 2005), prefiero un procedimiento de identificación más intuitivo y sencillo para el lector.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRIVACIÓN 2000

	GLOBAL	MEDIA	BÁSICA	MEDIA	VIVIENDA	MEDIA	SECUNDARIA	MEDIA				
Andalucía	19,30%	5	0,1429	16,57%	3	0,0494	9,71%	11	0,1349	22,66%	1	0,2665
Aragón	5,66%	16	0,0519	6,48%	16	0,0176	7,93%	13	0,0676	4,96%	15	0,0773
Asturias	9,88%	12	0,0944	10,07%	13	0,0361	18,64%	6	0,1204	5,82%	13	0,1382
Baleares	11,09%	10	0,1173	12,63%	6	0,0379	24,74%	3	0,1683	7,70%	11	0,1601
Canarias	25,91%	1	0,1714	20,55%	1	0,0887	27,29%	1	0,1991	18,26%	5	0,2433
Cantabria	12,97%	7	0,1114	12,33%	9	0,0406	20,00%	5	0,1389	8,03%	10	0,1686
Cast-LM	12,87%	8	0,1055	10,21%	12	0,0323	15,76%	7	0,1089	12,49%	6	0,1917
C Y L	13,14%	6	0,0985	12,76%	5	0,0399	14,80%	9	0,1057	10,71%	8	0,1628
Cataluña	7,13%	14	0,0756	8,02%	15	0,0270	7,34%	15	0,0842	7,45%	12	0,1261
C.Valenciana	12,63%	9	0,1126	11,76%	10	0,0438	12,67%	10	0,1315	11,72%	7	0,1769
Extremadura	23,66%	2	0,1404	16,68%	2	0,0586	14,98%	8	0,1251	22,13%	2	0,2571
Galicia	22,18%	3	0,1370	14,15%	4	0,0461	24,86%	2	0,1517	20,64%	4	0,2328
La Rioja	6,55%	15	0,0639	11,36%	11	0,0424	5,73%	16	0,0497	3,58%	17	0,1054
Madrid	8,05%	13	0,0750	9,50%	14	0,0373	8,29%	12	0,0826	5,03%	14	0,1132
Murcia	21,04%	4	0,1513	12,57%	7	0,0434	22,17%	4	0,1715	20,71%	3	0,2623
Navarra	4,60%	17	0,0552	5,48%	17	0,0194	5,39%	17	0,0574	4,33%	16	0,0968
País Vasco	10,01%	11	0,0902	12,49%	8	0,0352	7,48%	14	0,0781	8,95%	9	0,1706

Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

Por otro lado, en términos generales, una parte más importante de la población se ve afectada por la privación secundaria. Este resultado es lógico porque, en este caso, se consideran aspectos más relacionados con el estilo de vida que con necesidades básicas o que correspondan a elementos ampliamente extendidos en la población.

Además, es importante considerar la relación existente entre los distintos tipos o dimensiones de la privación. De nuevo, los resultados son importantes para un mejor diseño de las políticas contra la pobreza, sobre todo porque la privación parece corresponderse con una situación más permanente. Recordemos que la pobreza monetaria, al estar en función de la renta, depende mucho más de cambios extraños en el flujo de renta causados, por ejemplo, por un cambio en las condiciones salariales por breve tiempo o un contrato de trabajo temporal. Este contrato de trabajo modificaría la renta, pero es dudoso suponer que variaría el nivel de vida a medio y largo plazo.

Se comprueba que las situaciones con una privación acumulada son las más comunes. Por otro lado, los niveles son más elevados si se sufre privación en más de un ámbito. Por tanto, las políticas contra la pobreza se deben diseñar comprensivamente, considerando el problema como un todo y por parcelas.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPOS DE PRIVACIÓN

TIPO DE PRIVACIÓN	%
privación necesidades básicas	15,45%
privación sólo en necesidades básicas	5,39%
privación en otra dimensión	10,06%
privación en vivienda	14,30%
privación sólo en vivienda	7,29%
privación en otra dimensión	7,01%
privación en necesidades secundarias	18,51%
privación sólo en necesidades secundarias	7,67%
privación en otra dimensión	10,85%

Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

La situación planteada en el apartado anterior debe ser completada con la revisión a lo largo del tiempo. En este caso, hasta la Encuesta de Condiciones de Vida de 2004 no se ha dispuesto de una base de datos aplicable al análisis de la pobreza y las condiciones de vida representativa a nivel regional, puesto que la desagregación territorial presente en las olas del Panel de Hogares de la Unión Europea posteriores a la muestra ampliada de 2000 correspondía a las superregiones o NUTS 1. En consecuencia, a partir de la información recogida en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2004 se replica el estudio realizado para el año 2000 para realizar un análisis comparativo. En primer lugar, la pobreza es ligeramente superior en la mayoría de las Comunidades Autónomas, tanto en incidencia como en intensidad. De nuevo, al igual que en el análisis referido al año 2000, se puede concluir que alrededor de un 20% de los individuos viven bajo el umbral de la pobreza. Excepto para algunas regiones, los rangos para la incidencia e intensidad de la pobreza se mantienen de manera general. Esto es, las Comunidades Autónomas con peores indicadores en el año 2000 continúan ocupando esa situación.

Mientras que el análisis de la pobreza es equivalente en ambas bases de datos, la privación presenta algunos problemas derivados de las diferencias existentes entre ellas. En primer lugar, no es posible diferenciar entre privación básica y secundaria, por lo que sólo se hace referencia a una privación global o agregada. Los indicadores considerados en este índice global de privación son las dificultades para hacer frente a los gastos ordinarios (hipoteca, alquiler, recibos de suministros o compras aplazadas), la capacidad de tener una semana de vacaciones pagadas al menos una vez al año o permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, la posesión de algunos equipamientos (automóvil, televisor en color, ordenador, teléfono y lavadora), así como información sobre la razón de la carencia del bien y, finalmente, información de la vivienda habitual, tanto sobre su equipamiento (existencia de baño o ducha, de calefacción o de inodoro) como sobre la presencia de algunos problemas (falta de espacio, insuficiencia de luz natural o goteras y humedades).

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBREZA MONETARIA 2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TASA DE POBREZA	RANGO	INTENSIDAD DE LA POBREZA	RANGO
Andalucía	27,93%	2	0,0879	2
Aragón	10,98%	14	0,0302	14
Asturias	11,82%	12	0,0366	12
Baleares	13,10%	10	0,0518	10
Canarias	21,01%	6	0,0634	6
Cantabria	10,25%	15	0,0248	16
Castilla-La Mancha	27,54%	3	0,0736	4
Castilla y León	22,79%	5	0,0695	5
Cataluña	11,05%	13	0,0354	13
Comunidad Valenciana	17,98%	8	0,0520	9
Extremadura	34,29%	1	0,1100	1
Galicia	19,51%	7	0,0626	7
La Rioja	16,34%	9	0,0463	11
Madrid	7,43%	17	0,0195	17
Murcia	23,41%	4	0,0841	3
Navarra	12,53%	11	0,0535	8
País Vasco	9,45%	16	0,0281	15
España	17,67%	0,0544		

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV.

TABLA 6. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRIVACIÓN POR INDIVIDUOS 2004

	GLOBAL		MEDIA
Andalucía	30,00%	4	0,0997
Aragón	10,78%	15	0,0405
Asturias	15,99%	10	0,0591
Baleares	20,43%	6	0,0685
Canarias	35,61%	1	0,1092
Cantabria	9,49%	16	0,0517
Castilla-La Mancha	15,06%	14	0,0575
Castilla y León	11,22%	11	0,0512
Cataluña	16,22%	9	0,0616
Comunidad Valenciana	19,83%	8	0,0757
Extremadura	33,57%	2	0,0997
Galicia	26,20%	5	0,0869
La Rioja	11,39%	13	0,0498
Madrid	13,50%	12	0,0557
Murcia	33,23%	3	0,0995
Navarra	5,88%	18	0,0291
País Vasco	9,26%	17	0,0385

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV.

En lo que respecta al año 2004, se puede comprobar al observar la tabla 6 que en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se producen incrementos en las tasas de privación. Sin embargo, creemos necesario hacer algunas precisiones en este punto. Es lógico y esperable que el nivel de vida cambie a un ritmo más lento que la pobreza. Son fenómenos diferentes, como se ha observado a lo largo del estudio, siendo más estable el primero que el segundo. Por tanto, se puede afirmar que, aunque sea aunque haya aumentado el número de españoles que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, éstos tienen unas condiciones de vida similares a las del año 2000. Es preciso considerar que cuatro años es poco tiempo para esperar cambios significativos.

¿QUÉ FACTORES INFLUYEN EN LA POBREZA Y LA PRIVACIÓN?

Una vez descrito el panorama ante el que nos encontramos, surge la cuestión antes planteada: ¿qué importancia tiene la dimensión territorial en la explicación de las diferencias entre las regiones?.

A partir del gran número de trabajos sobre pobreza y desigualdad, se pueden seleccionar un conjunto de factores según su importancia en la explicación de los grados de pobreza y privación que, además, se basan en distintos supuestos de la teoría económica y social. En primer lugar, por su relevancia, se podría citar "la teoría del capital humano". Explica las disparidades sociales como fruto de las dotaciones de capital humano realizadas en diversos momentos, como la escuela (educación) o el trabajo (formación continua). Por otra parte, otra teoría a la que se reconoce cierta importancia es "la teoría de búsqueda de empleo", donde el análisis se centra en los factores relacionados con una mayor posibilidad de encontrar trabajo y, por tanto, con la distribución de la renta y la pobreza a lo largo del tiempo. Finalmente, la mayor parte de los autores señalan la importancia de los cambios demográficos y las condiciones del hogar, como el número de niños o la presencia de discapacitados.

Tras considerar cada factor por separado, se puede estudiar de manera conjunta la influencia de todas las características antes expuestas sobre la pobreza y la privación, así como la pobreza consistente. Este último aspecto se refiere a la consideración simultánea de ambos conceptos. La metodología utilizada permite aislar el efecto marginal de cada aspecto sobre el riesgo de experimentar las situaciones consideradas. En cada uno de los

casos, la variable dependiente será una variable categórica, que contempla los estados posibles (por ejemplo, "no ser pobre" o "ser pobre"). Sin embargo, la identificación del modelo exige establecer una categoría base. Por tanto, se compara "ser pobre" con "no ser pobre", "sufrir privación" con "no sufrir privación" y "ser pobre y sufrir privación", "sufrir privación sin ser pobre", "ser pobre sin sufrir privación" con "no ser pobre ni sufrir privación".

Los resultados indicaron que la capacidad de explicar tanto la pobreza como la privación sólo dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia es muy baja, por debajo del 10%. Por tanto, parece que las diferencias regionales de las tasas de pobreza y privación se explican mejor por un conjunto de factores comunes, más allá de la región de residencia. A pesar de lo anterior, se comprueba de nuevo la mayor incidencia de la pobreza y la privación en Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha y Extremadura, aunque sea menor en el segundo supuesto.

Por otro lado, se obtuvo que las cuestiones relacionadas con la situación socioeconómica y el mercado de trabajo poseen el mayor poder explicativo. En consecuencia, se podría afirmar que las diferencias interregionales en la pobreza y la privación se deben a las divergencias entre regiones respecto a sus dotaciones de capital humano y a la estructura de sus mercados de trabajo. Además, se planteó la posible existencia de interacciones entre algunas variables y las regiones. ¿La influencia del desempleo depende de la Comunidad de residencia? Por ejemplo, ¿es mayor si el hogar se encuentra en Extremadura o Andalucía? Los resultados obtenidos no permiten aceptar esta afirmación.

Se observó cómo el desempleo es la circunstancia clave para explicar la pobreza monetaria. *Ceteris paribus*, es ocho veces más probable que un hogar sea pobre si está encabezado por un desempleado que si el individuo de referencia trabaja por cuenta ajena. Aunque las situaciones de "jubilación" y "otros inactivos" también inciden sobre la pobreza con valores muy elevados, su riesgo relativo no supera la mitad del antes comentado. Las estimaciones correspondientes a la región de residencia ayudan a explicar, en gran medida, el resultado final. Si, por separado, el desempleo de la persona de referencia es muy relevante, así como la residencia en regiones como Extremadura o Andalucía, la distribución regional del desempleo en España, con especial incidencia en esas dos Comu-

nidades Autónomas, proporciona algunas pistas sobre las posibles causas del diagnóstico mostrado en el apartado anterior. Por otro lado, existe una relación inversa muy clara entre el nivel educativo del responsable del hogar y la pobreza monetaria. Siendo “Estudios primarios” la categoría de referencia, aumenta la probabilidad de ser pobre si el responsable del hogar no tiene estudios y, por el contrario, la situación es muy diferente si ha alcanzado un título de Educación Secundaria. Incluso, cuando ha obtenido un título universitario, la probabilidad de serlo es muy pequeña en igualdad de condiciones para el resto de las variables. Para terminar con los comentarios referidos a la pobreza, mientras que la existencia de una pareja reduce el riesgo de sufrirla, por el efecto antes comentado del “presupuesto compartido”, la presencia de niños o de un adulto discapacitado aumenta dicho riesgo.

Cuando se observan los efectos de las diversas variables sobre la probabilidad de experimentar privación, se comprueba que las más relacionadas con la renta permanente inciden en mayor medida sobre la privación. Por un lado, los factores relativos a la situación laboral –como el desempleo, la jubilación o la inactividad– vuelven a tener las mayores capacidades explicativas, aunque de menor magnitud. Esta diferencia en los tamaños ya ha sido ampliamente explicada en este trabajo. Los hogares, aunque sufran una dificultad monetaria en un año determinado, pueden mantener o mejorar su nivel de vida mediante las posibilidades de crédito o inversiones hechas en períodos anteriores del ciclo vital. El descenso desde la pobreza hasta la exclusión no es inmediato. Asimismo, se observa que se incrementa ligeramente la importancia de la duración del desempleo. Como cabría esperar, a medida que el desempleo se alargue, mayor uso se hará de las posibles reservas del hogar, por lo que menor será el nivel de vida.

Esta misma razón, la volatilidad de la renta y la mayor permanencia del nivel de vida, provoca que el nivel educativo aumente su relevancia llegando al mismo nivel que la situación laboral. Se comprueba que los hogares bajo la responsabilidad de un individuo con al menos el título de “Educación Secundaria” tienen un menor riesgo de sufrir privación, riesgo que se duplica para los hogares encabezados por una persona sin estudios primarios, al comparar la pobreza con la privación.

Finalmente, en lo que respecta a las características del hogar, la presencia de pareja, niños o discapacitados en el hogar muestra una influencia sobre

la privación en el mismo sentido que la pobreza. Es decir, el vivir en pareja reduce la probabilidad de experimentarla, mientras que los otros factores la incrementan. Sin embargo, se observan algunos cambios: por una parte, los niños en el hogar tienen un efecto positivo, pero menor, sobre la privación y, por otra, el efecto de la presencia de un discapacitado en el hogar se duplica al pasar de la pobreza a la privación. La primera de las diferencias se debe a las economías de escala existentes en el hogar y la segunda muestra que la política social no debe limitarse a prestaciones monetarias, sino centrarse en la integración de los discapacitados.

Para terminar con este diagnóstico, resta el análisis de los hogares "pobres consistentes", es decir, los hogares que experimentan al mismo tiempo pobreza y privación. Lógicamente, los factores con influencia sobre los riesgos relativos de privación y pobreza vuelven a ser relevantes en la pobreza consistente. La situación laboral del individuo de referencia del hogar incide claramente sobre la pobreza consistente, sobre todo el desempleo así como la duración de éste. Como Ayllón y otros muestran en su análisis aplicado a Cataluña (Ayllón et al., 2007), este efecto provoca que el desempleo afecte tanto a la pobreza como a la privación cuando se analizan estas de manera independiente, aunque parece no influir cuando se considera la privación sin pobreza. Por otra parte, sería interesante explorar el posible efecto del sector informal o economía sumergida para los individuos excluidos del mercado laboral. Quizá puede llevarles a satisfacer parte de sus necesidades, a pesar de que sus ingresos declarados no sean suficientes para salir de la pobreza.

En lo que respecta al año 2004, cabe hacer algunos comentarios sobre la situación laboral del sustentador principal. Pasar del Panel de Hogares de la Unión Europea a la Encuesta de Condiciones de Vida implica cambios en las categorías consideradas para los ocupados. En lugar de diferenciar entre trabajadores por cuenta propia y cuenta ajena, se establece si el sustentador principal del hogar está trabajando a tiempo completo o parcial. Los resultados son, en general, muy similares a los obtenidos en el año 2000. De nuevo, el desempleo del sustentador principal provoca las tasas más elevadas de pobreza y privación, seguido de la inactividad distinta de la jubilación. Asimismo, se observan los diferentes efectos sobre los ingresos y las condiciones de vida, es decir, la influencia de las decisiones de ahorro e inversión de los hogares, así como la riqueza acumulada por los mismos. La gran diferencia presente para la pobreza entre la

situación de trabajo a tiempo completo y el resto se ve fuertemente reducida si se analiza la privación. El trabajo a tiempo parcial no sólo reduce los ingresos del hogar, sino que también limita gravemente las condiciones de vida de los hogares. Por último, y comparando ambos períodos, destaca la gran reducción de las tasas para los desempleados, disminución que consideramos debe tomarse con cautela, al no compararse resultados obtenidos con la misma base de datos ni el mismo tipo de individuos u hogares. . La principal conclusión que se puede extraer de dicho análisis confirma lo ya comentado en el apartado anterior cuando se analizaba la situación en el año 2000: la capacidad explicativa de los modelos es bastante reducida, hecho ya presente en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada, y, por otra parte, las características de los hogares parecen ser más importantes que la Comunidad Autónoma de residencia. Considerando la misma situación de referencia que para el año 2000, destacan los siguientes hechos. En primer lugar, la mayoría de los factores tienen una menor influencia sobre el nivel de vida comparados con los efectos sobre la pobreza monetaria. Entre todos, merece la pena señalar la importancia del desempleo del sustentador principal y el trabajo a tiempo parcial. Los efectos para este último factor superan, por ejemplo, los de la inactividad, tanto para la pobreza como para la privación. En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, los residentes en Andalucía, Canarias y Extremadura tienen más problemas en ambos fenómenos comparados con otros hogares en condiciones similares, hecho que ya ocurría en el estudio para el año 2000.

Una cuestión que considero interesante analizar de manera separada es la presencia de un discapacitado en el hogar. Este aspecto tiene relevancia en el conjunto de variables elegido, al estar muy relacionado con la recientemente aprobada Ley de Dependencia, aunque no sea el principal objetivo de este estudio. Cabe destacar que, como se comentó para el año 2000, mientras que no parece influir sobre la pobreza sí lo hace sobre la privación. Es decir, no es un problema que se pueda resolver sólo con transferencias, sino que son necesarias ayudas activas no monetarias que permitan a esos hogares mantener unas condiciones de vida aceptables. Además, a pesar de ser una cuestión que supera el ámbito de este trabajo y merece un análisis particular, no se considera la conveniencia de la integración de estos individuos en la sociedad como sujetos activos y no sólo como sujetos pasivos receptores de ayudas monetarias y no monetarias.

Para terminar este estudio de la situación en el año 2004, es preciso hacer algunos comentarios a la influencia del sistema público de transferencias sobre la pobreza, puesto que es uno de los principales instrumentos de la política social. Relacionado con lo comentado en el párrafo anterior, las tasas regionales de pobreza, considerando la renta disponible del hogar antes de transferencias sociales —excepto las prestaciones por jubilación y supervivencia—, no presentan diferencias significativas respecto a las de las tablas anteriores. Finalmente, si estas prestaciones sociales no se consideran, la pobreza, lógicamente, se incrementa espectacularmente en todas las Comunidades Autónomas.

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Una vez descrito y analizado el panorama de la privación y la pobreza en España, con una especial atención a las diferencias regionales, cabe recoger un conjunto de iniciativas para aliviar dichos problemas, iniciativas que, en su mayoría, han sido planteadas repetidas veces por distintas organizaciones sociales. Además, no es una cuestión sólo de interés nacional, teniendo en cuenta que el próximo año 2010 ha sido designado por la Comisión Europea como Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social. Esta designación persigue, fundamentalmente, estimular la conciencia pública sobre la pobreza y la exclusión social, así como transmitir el mensaje de que ambas perjudican el desarrollo económico y social. Una última afirmación de la Comisión, con la que este trabajo radicalmente coincide, es que la lucha contra la pobreza no es un coste para la sociedad y, además, debe reafirmarse la importancia de la responsabilidad colectiva: todos debemos actuar, no sólo aquellos que toman las decisiones.

En primer lugar, las acciones necesarias deben ir más allá de una simple transferencia de recursos hacia el individuo o el hogar y buscar la inserción y desarrollo social de los excluidos. Deben formar parte de un plan bien articulado en todas sus dimensiones. Por una parte, es necesaria la coordinación transversal de las instituciones nacionales, ministerios y agencias, implicados en las posibles soluciones de problemas como la educación, la vivienda o el empleo. Se requiere la coordinación vertical entre los distintos niveles de las administraciones estatales, autonómicas y municipales, para garantizar la igualdad de los individuos y que, al menos, se establez-

can unos mínimos en todo el país. Finalmente, surge la necesidad de un acuerdo y coordinación con las organizaciones del Tercer Sector implicadas en la lucha diaria contra la pobreza y la exclusión.

Una decisión clave para lograr estos objetivos sería la creación de una agencia estatal dependiente de la Presidencia del Gobierno, similar a la Social Exclusion Unit existente en el gobierno laborista del Reino Unido, que se encargaría de coordinar las distintas políticas, seguir y monitorizar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España, así como proponer distintas acciones a partir del análisis del fenómeno de la pobreza y la exclusión.

Asimismo, la incorporación de los indicadores de exclusión social del Comité de Protección Social de la Unión Europea¹⁰ en el cuadro de indicadores económicos y sociales, al mismo nivel que el producto interior bruto o la tasa de desempleo, permitiría evaluar y planear todas las cuestiones relacionadas con este fenómeno.

El análisis realizado en el apartado anterior sobre los factores que inciden en la pobreza y la exclusión lleva a proponer las siguientes acciones:

1. Debe plantearse una Ley nacional para garantizar unos ingresos mínimos. En España, la garantía de rentas y la protección de la pobreza no corresponde al Estado, sino a las Comunidades Autónomas. Este hecho provoca diferencias entre cada una de ellas, tanto en el importe de la prestación como en las condiciones de aplicación, diferencias que, a su vez, agravan el problema, porque aquellas comunidades donde el problema es más grave tienen, por lo general, menos y peores prestaciones que aquellas con menores tasas de pobreza y privación. Es preciso recordar que se está hablando de un derecho fundamental: la igualdad de derechos de los individuos. Aunque no es el objetivo de este trabajo hacer una propuesta concreta¹¹, una posible opción consistiría en fijar un mínimo común que se podría incrementar opcionalmente por parte de las Comunidades Autónomas.
2. El desarrollo de planes especiales de empleo así como la inversión pública en infraestructuras básicas para el crecimiento económico

(10) Son conocidos como indicadores Laeken, al haber sido aceptados en el Consejo Europeo celebrado en esa ciudad en diciembre de 2001.

(11) En un documento de trabajo de la Fundación Alternativas (Mercader-Prats, 2003) se analizan detalladamente distintas políticas de introducción de Rentas Mínimas Generalizadas.

son instrumentos claves para que las regiones con peores indicadores sociales y económicos puedan mejorar. El análisis de los apartados anteriores ha expuesto que las mayores tasas de desempleo de estas regiones provocan su divergencia respecto al conjunto nacional. Asimismo, la reducción de la temporalidad y la precariedad laborales debe ser un objetivo clave, ya que en el estudio desarrollado se ha comprobado la gran relevancia de estas cuestiones en el incremento del riesgo de pobreza o privación.

3. La exclusión del mercado laboral se ha mostrado como un determinante relevante de la pobreza y la privación. En consecuencia, es precisa una política nacional de empleo centrada en la inclusión laboral. Debe evitarse el proceso de empobrecimiento que lleva desde la pobreza causada por el desempleo hacia la pobreza consistente, una vez agotadas las vías de crédito y el stock de riqueza de los hogares. No sólo deben apoyarse mediante medidas legislativas las empresas de inserción social. Además, las medidas y programas de protección social deberían estar íntimamente relacionados y coordinados con los programas de inclusión laboral buscando una estrategia integral.
4. Junto a las cuestiones relacionadas con el mercado laboral, el nivel educativo se manifiesta como un factor muy importante para romper el proceso de empobrecimiento que lleva a la exclusión. Se hace necesario un apoyo sostenido de la educación en una doble vertiente: por un lado, en la educación reglada (niños y jóvenes), donde el déficit formativo puede llevar a una futura exclusión del mercado laboral, y, por otro, un desarrollo tanto de la educación compensatoria como de la formación continua de los individuos a lo largo del ciclo vital, con el objeto de poder hacer frente a los retos planteados por la sociedad de la información. Es preciso comentar que algunas cuestiones relacionadas con la educación tienen implicaciones sociales más allá de la formación. Por ejemplo, las deficiencias en la primera etapa de la Educación Infantil (0-3 años) dificultan la incorporación de las mujeres al mercado laboral, sobre todo de aquellas que tienen menos recursos. En consecuencia, sería aconsejable impulsar la escolarización en el primer ciclo de Educación infantil, especialmente en aquellas situaciones de mayor pobreza o exclusión.

5. La presencia de discapacitados en un hogar parece ser un factor que incide más sobre la privación que sobre la pobreza. Por tanto, deben proponerse medidas adicionales a las prestaciones sociales. En concreto, en el desarrollo de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (comúnmente conocida como Ley de la Dependencia), debería buscarse tanto la inserción laboral de los discapacitados como facilitar la incorporación al mercado de trabajo de aquellos activos que, actualmente, dedican su tiempo al cuidado de un familiar dependiente.

6. Como última medida, proponemos la creación de una red de centros o equipos de investigación sobre la pobreza y la exclusión en España, financiada en parte con los fondos procedentes del Fondo Social Europeo que la Comisión Europea dedicará al Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social. Esta propuesta no pretende replicar estructuras, sino aprovechar y coordinar los recursos ya existentes. Bajo la cobertura de la Agencia Nacional sobre la Pobreza y la Exclusión, propuesta al comienzo, sería conveniente coordinar los trabajos desarrollados por las administraciones públicas y las entidades del Tercer Sector, así como por distintos grupos de investigación universitarios. El objetivo de esta red consistiría en analizar y seguir la pobreza y la exclusión de una manera integral. Es necesario impulsar la investigación sobre pobreza y exclusión social desde las administraciones públicas mediante la inclusión de estas cuestiones dentro de los temas prioritarios de los programas nacionales de I+D+i, por ejemplo, o con convocatorias especiales. Sin duda, el esfuerzo que se realice en analizar y valorar la realidad ayudará a un diseño más ajustado de las políticas sociales por parte del Sector Público.

Esta red coordinada por la Agencia Nacional sobre la Pobreza y la Exclusión podría realizar un estudio periódico sobre la pobreza y la exclusión en España para llevar al debate público estos problemas, de manera que conseguiría reforzar la responsabilidad que cada ciudadano tiene en la lucha contra ambos fenómenos. Otra acción que podría realizar la Agencia Nacional sería la creación de una base de datos, no sólo de estudios o indicadores sino, también, de iniciativas y políticas ya aplicadas –tanto en España como en el extranjero– públicas y privadas, con el objeto de ayudar y servir de referencia a las diferentes administraciones autonómicas y

entidades del Tercer Sector dedicadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión.

En definitiva, de esta manera, se podrán lograr los cuatro objetivos específicos establecidos por la Comisión Europea:

- “Reconocimiento”: reconocer el derecho de las personas que viven una situación de pobreza o exclusión social a vivir con dignidad y formar parte de la sociedad plenamente.
- “Pertenencia”: lograr que las personas se sientan parte de las políticas y acciones de inclusión social, haciendo hincapié en la responsabilidad que cada uno tenemos en la lucha contra la pobreza y la marginalización.
- “Cohesión”: promover una sociedad más cohesionada, estimulando que todos sean conscientes de los beneficios de una sociedad donde la pobreza se haya erradicado y nadie esté condenado a vivir al margen.
- “Compromiso”: reiterar el fuerte compromiso político de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y promover este compromiso en todos los niveles de gobierno.

REFERENCIAS

- Ayala, L., Jurado, A. y Pedraja, F. (2006) “Desigualdad y bienestar en la distribución interterritorial de la renta, 1973-2000”, *Investigaciones Regionales*, 8, 5-30.
- Ayllón, S. et al. (2007), *Caracterización de la pobreza y la privación en Cataluña*. *Revista de Economía Aplicada*, 44(XV), 137-175.
- Atkinson, A.B, et al. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford, University Press.
- Desai, M. y Shah, A. (1988), *An econometric approach to the measurement of poverty*. *Oxford Economic Papers*, 40(3), 505-522.
- EUROSTAT (2000), *European social statistics. Income, poverty and social exclusion*. Luxemburgo, EUROSTAT.
- Gailly, B. y Hausman, P. (1984), *Desavantages relatifs a une Mesure Objective de la Pauvreté*. En G. Sarpellon (ed.), *Understanding poverty*, Istituto internazionale J. Maritain, Milán.
- Halleröd, B. (1994), *A new approach to the direct consensual measurement of poverty*. *Social Policy Research Centre Discussion Paper no 50*, New South Wales University.
- Hirschberg, J.G. et al. (1991), *Cluster analysis for measuring welfare and quality of life across countries*. *Journal of Econometrics*, 50, 131-150.

- Layte, R. et al. (1999), Income deprivation and economic strain. European Panel Analysis Group Working Paper no 5, Colchester, Universidad de Essex.
- Layte, R. et al. (2001), Explaining levels of deprivation in the European Union. *Acta Sociologica*, 44(2), 105-122.
- Maasoumi, E. y Nickelsburg, G. (1988), Multivariate measures of well-being and an analysis of inequality in the Michigan data. *Journal of Business and Economic Statistics*, 6, 327-334.
- Mack, J. y Lansley, S. (1985), *Poor Britain*. Londres, Allen and Urwin.
- Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (1999), Algunas reflexiones sobre la medición de la pobreza. Una aplicación al caso español. En: J.M. Maravall (Ed.), *Dimensiones de la desigualdad*. III Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza, Fundación Argentaria y Visor Editorial, Madrid, Vol. 1, 367-428.
- Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2000), Income, multiple deprivation and poverty: an empirical analysis using Spanish data. 26a IARIW General Conference. Cracovia.
- Mayer, S.E. y Jencks, C. (1989), Poverty and the distribution of material resources. *Journal of Human Resources*, 21, 88-113.
- Mercader-Prats, M. (2003), Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con Espasim. Documento de trabajo de la Fundación Alternativas 34/2003.
- Muffels, R.J.A. y Fouarge, D. (2004), Explaining Resources Deprivation in European Welfare States. *Social Indicators Research*, 67, 3, 299-330.
- Navarro, C. y Ayala, L. (2003), La exclusión en vivienda en España: una aproximación a través de índices multidimensionales de privación. X Encuentro de Economía Pública, Universidad de La Laguna.
- Nolan, B. y Whelan, C.T. (1996), *Resources, deprivation and poverty*. Oxford, Clarendon Press.
- Pérez Mayo, J. (2002), Modelos dinámicos de variables latentes aplicados a la construcción de indicadores económicos y sociales. Cáceres, Universidad de Extremadura.
- Pérez Mayo, J. (2005), Identifying deprivation profiles in Spain: a new approach. *Applied Economics*, 37, 943-955.
- Ram, R. (1982), Composite indices of physical quality of life, basic needs fulfilment and income. A principal component representation. *Journal of Development Economics*, 11, 227-247.
- Runciman, W.G. (1966), *Relative deprivation and social justice*. Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Sen, A.K. (1992), *Inequality re-examined*. Cambridge, Harvard University Press.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Tsakoglou, P. y Papadopoulos, F. (2002), Poverty, material deprivation and multidimensional disadvantage during four life stages: Evidence from ECHP. En: M. Barnes et al. (Eds.), *Poverty and Social Exclusion in Europe*. Londres, Edward Elgar Publishing.
- Whelan, C.T. et al. (2002a), Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union. *Journal of Applied Social Science Studies*, 122, 31-54.
- Whelan, C.T. et al. (2002b), Persistent deprivation in the European Union. *European Sociological Review*, 17(4), 357-372.