

ARTÍCULOS ANALÍTICOS

Boletín Económico

1/2020

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA
O EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA,
SEGÚN LA DEFINICIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

Aitor Lacuesta y Brindusa Anghel

RESUMEN

En este artículo se describe el concepto de población en riesgo de pobreza o de exclusión social que sirve para cuantificar los objetivos que en esta materia presentan los países de la Unión Europea. A partir de esta definición, se analiza cómo ha evolucionado la pobreza en España y qué factores han contribuido a que sus niveles estén todavía por encima tanto de los objetivos oficiales para 2020 como de la media del resto de los países de la Unión Europea. Finalmente, se identifican algunos aspectos de la anterior definición que sugieren abordar el concepto de pobreza económica desde varias perspectivas complementarias.

Palabras clave: población en riesgo de pobreza.

Códigos JEL: I32, P36.

LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, SEGÚN LA DEFINICIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

Este artículo ha sido elaborado por Aitor Lacuesta y Brindusa Anghel, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia 2020, que, entre otras metas, promovía una reducción del número de personas que forman parte de hogares expuestos al riesgo de pobreza y exclusión social. En particular, se estableció el objetivo de que el número de personas en esta situación de precariedad se redujera en el conjunto de la Unión Europea (UE) en 20 millones con respecto a su nivel de 2009, de modo que se situara en 96 millones en 2020. Para España, el objetivo se fijó en una reducción de 1,4 millones, de manera que se estableciera en 9,9 millones en 2020.

A la hora de determinar qué parte de la población se encuentra en riesgo de pobreza o de exclusión social, el Consejo Europeo empleó tres criterios¹. De acuerdo con estos criterios, se definió la población en riesgo de pobreza como aquella perteneciente a hogares que cumplan al menos una de las tres condiciones siguientes:

- Condición 1: disponer de unos ingresos per cápita, en escala equivalente² y después de transferencias, inferiores al 60 % de la renta mediana del país.
- Condición 2: tener trabajando por debajo del 20 % de sus horas potenciales al conjunto de los miembros activos del hogar menores de 59 años.
- Condición 3: cumplir al menos cuatro de las siguientes condiciones de carencia material: no poder hacer frente a los gastos de hipoteca, alquiler

1 Este artículo, igual que los objetivos del Consejo Europeo, se centra en el concepto de pobreza económica, aunque también existen otras formas de pobreza, como la social, la política o la cultural. A su vez, la pobreza económica puede definirse como un concepto absoluto o como un concepto relativo. En términos absolutos, el umbral de pobreza se define como el volumen de recursos que permiten a una persona disponer de suficiente comida, de ropa o de una vivienda en condiciones razonables, independientemente del lugar de residencia. En la actualidad, el Banco Mundial sitúa este umbral en 1,90 dólares al día. Especialmente en los países desarrollados, este concepto de pobreza absoluta no resulta muy apropiado, siendo más habitual medir la pobreza con un enfoque relativo. De acuerdo con este enfoque, la pobreza se define no solo en función de los recursos absolutos de los que dispone una persona, sino también a partir de consideraciones acerca de la calidad de vida propia del lugar de residencia.

2 De acuerdo con la escala de la OCDE empleada, el número de personas que componen un hogar en escala equivalente se calcula de la siguiente manera: $1 + 0,5 * (\text{número de mayores de 13 años} - 1) + 0,3 * (\text{número de miembros del hogar} - \text{número de mayores de 13 años})$.

o suministros; no poder mantener la casa caliente; no poder hacer frente a gastos inesperados; no poder comer carne o proteínas regularmente; no poder ir de vacaciones; no poder comprar un televisor; no poder comprar una lavadora; no poder comprar un coche; no poder comprar un teléfono.

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) es, desde 2009, la fuente estadística de referencia para medir la población en riesgo de pobreza en los distintos países de la UE, pues permite cuantificar de una forma homogénea el número de hogares que cumplen cada una de las tres condiciones en los distintos Estados miembros. En particular, la encuesta incluye preguntas referidas al nivel de ingresos del hogar (primera condición), a la situación laboral del conjunto de sus miembros (segunda condición) y a su capacidad para acometer una serie de gastos (tercera condición). En el caso concreto de España, los ingresos del hogar en la ECV se calculan combinando la información proporcionada por el informante con los registros administrativos de la Agencia Tributaria.

Evolución y características de la población en riesgo de pobreza y exclusión social

De acuerdo con la definición del Consejo Europeo y según los datos de la ECV, 4,5 millones de hogares se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en España en 2018 (último año disponible), casi un 25 % del total. Teniendo en cuenta el número medio de miembros por hogar, esto supone unos 12 millones de personas, algo más del 25 % de la población española. El cuadro 1 muestra la clasificación de los hogares en 2018 y la compara con la de 2009.

Como puede apreciarse en el gráfico 1, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza se mantuvo relativamente estable durante el período 2005-2008, se incrementó durante los años más severos de la crisis financiera global (sobre todo entre 2009 y 2013) y se ha reducido desde entonces, en línea con la recuperación de la actividad y del empleo. No obstante, esta mejoría aún no ha permitido devolver los niveles de esta medida de riesgo de exclusión en España a sus registros precrisis³.

En los últimos años de la fase expansiva que precedió a la crisis, en el período 2005-2007, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza en España se encontraba en línea con la mediana del área del euro. Sin embargo, durante el período recesivo que siguió al inicio de la crisis, este porcentaje se incrementó de forma más acusada en España que en la eurozona, evolución que resulta coherente con la mayor incidencia

3 La ECV se inició en 2004, con lo que no existe información comparable para períodos anteriores. El Panel de Hogares de la UE ofrece información para el período 1996-2001. Entre esos años, el porcentaje de personas por debajo del umbral de pobreza (considerado entonces como el 50 % de la mediana de la renta) fluctuó entre el 18,2 % y el 20,3 %.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES EN RIESGO DE POBREZA

Se observa un elevado grado de heterogeneidad en las características de los hogares en cuanto a la incidencia relativa de cada una de las tres condiciones que definen a la población en riesgo de pobreza.

	ECV-2018					ECV-2009				
	Todos los hogares		Renta por debajo del umbral de pobreza	Hogares con baja intensidad en el empleo	Hogares con carencia material severa	Hogares en riesgo de pobreza o exclusión social (a)		Hogares en riesgo de pobreza o exclusión social (a)		
	N.º de hogares	%				N.º de hogares	%	N.º de hogares	%	
Total hogares	18.545.946	100,0%	20,5%	6,4%	5,4%	4.517.163	24,4%	4.237.162	24,5%	
Total personas	46.182.803	100,0%	21,5%	8,0%	5,4%	12.047.376	26,1%	11.335.722	24,7%	
Renta media del hogar (en euros)	28.417		9.945	12.751	12.993	11.963		12.061		
Renta media por unidad de consumo (en euros)	16.958		5.683	7.977	7.846	7.058		7.174		
Edad pers. de referencia										
Menor de 35	1.833.272	9,9%	12,2%	9,3%	10,4%	518.124	11,5%	625.809	14,8%	
35-44	3.718.873	20,1%	19,5%	22,9%	18,5%	860.193	19,0%	933.185	22,0%	
45-54	3.893.887	21,0%	26,6%	34,1%	23,4%	1.171.652	25,9%	719.833	17,0%	
55-64	3.431.608	18,5%	17,5%	29,2%	25,6%	894.312	19,8%	659.561	15,6%	
65-74	2.804.118	15,1%	10,6%	1,5%	11,4%	473.547	10,5%	535.493	12,6%	
Mayor de 74	2.863.913	15,4%	13,5%	3,0%	10,8%	599.336	13,3%	745.810	17,6%	
Educ. pers. de referencia										
Primaria o inferior	4.874.566	26,3%	36,9%	30,0%	42,2%	1.635.860	36,2%	1.625.054	38,4%	
Secundaria	7.931.973	42,8%	48,4%	55,3%	46,9%	2.200.477	48,7%	1.614.274	38,1%	
Universidad	5.705.675	30,8%	14,5%	14,5%	10,5%	674.267	14,9%	483.783	11,4%	
Situación laboral pers. referencia										
Ocupado	9.464.820	51,0%	38,3%	11,1%	32,8%	1.637.809	36,3%	1.298.542	30,6%	
Parado	1.700.722	9,2%	25,0%	50,3%	31,5%	1.109.042	24,6%	831.645	19,6%	
Inactivo	7.378.739	39,8%	36,6%	38,6%	35,6%	1.768.922	39,2%	2.085.019	49,2%	
Régimen de tenencia de la vivienda										
En propiedad sin hipoteca	9.409.444	50,7%	42,2%	45,3%	31,6%	1.959.771	43,4%	1.987.534	46,9%	
En cesión gratuita	1.180.769	6,4%	10,9%	12,4%	12,9%	453.229	10,0%	400.659	9,5%	
En alq./realq. a precio inf. al de mercado	509.328	2,7%	5,9%	7,9%	9,2%	252.625	5,6%	200.388	4,7%	
En alq./realq. a precio de mercado	2.738.381	14,8%	24,6%	17,7%	29,0%	1.068.540	23,7%	754.920	17,8%	
En propiedad con hipoteca	4.708.024	25,4%	16,4%	16,7%	17,4%	782.998	17,3%	893.661	21,1%	
Tipo de hogar										
1 adulto	4.732.582	25,5%	26,3%	31,4%	33,4%	1.228.311	27,2%	1.311.433	31,0%	
2 adultos	5.266.603	28,4%	23,3%	22,5%	18,6%	1.064.178	23,6%	1.006.518	23,8%	
1 adulto con 1 hijo	379.093	2,0%	3,8%	6,7%	3,9%	176.578	3,9%	77.666	1,8%	
2 adultos con 2 hijos	2.159.946	11,6%	13,6%	5,9%	7,9%	544.855	12,1%	481.901	11,4%	
Otros	6.007.722	32,4%	33,0%	33,6%	36,2%	1.503.241	33,3%	1.359.644	32,1%	
Hogar con carencia material severa	993.168	5,4%	16,2%	23,8%	100,0%	993.168	22,0%	686.713	16,2%	
Hogar con personas sin empleo o con baja intensidad en el empleo	1.190.526	6,4%	21,0%	100,0%	28,6%	1.190.526	26,4%	818.860	19,3%	
Hogar por debajo del umbral de pobreza	3.795.747	20,5%	100,0%	67,1%	62,1%	3.795.747	84,0%	3.627.106	85,6%	
Hogar en riesgo de pobreza o exclusión social	4.517.163	24,4%	100,0%	100,0%	100,0%	4.517.163	100,0%	4.237.162	100,0%	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (ECV-2009 y ECV-2018).

a Los hogares en riesgo de pobreza o exclusión social tienen que estar en al menos unas de las tres situaciones: la renta per cápita del hogar está por debajo del umbral de pobreza; el hogar presenta una carencia material severa, o es un hogar sin empleo o con baja intensidad del empleo.

Gráfico 1

PORCENTAJE DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL. ESPAÑA Y MEDIANA DEL ÁREA DEL EURO (a)

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza en España se incrementó durante los años más severos de la crisis financiera global de forma más acusada que en la eurozona. En los últimos años este porcentaje se ha reducido, en línea con la recuperación de la actividad y del empleo; sin embargo, el diferencial con respecto a la eurozona disminuye de forma más lenta.



FUENTE: Eurostat (EU-SILC).

a La Unión Económica y Monetaria (UEM) incluye Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia. Los valores de la UEM para el año 2018 no incluyen Eslovaquia e Irlanda.



relativa que esta fase contractiva tuvo sobre los niveles de actividad y empleo de la economía española. En los últimos años, este diferencial con el área del euro ha venido cerrándose gradualmente, si bien, con datos hasta 2018, aún de forma incompleta.

Un análisis más detallado muestra un elevado grado de heterogeneidad en cuanto a la incidencia relativa de cada una de las condiciones que definen a la población en riesgo de pobreza y de sus características. Como puede apreciarse en el cuadro 1, la mayor parte de los hogares en riesgo de pobreza en España en 2018 se encontraban en esta situación por no disponer de unos ingresos por encima del umbral definido por la primera condición. En particular, los ingresos anuales de 3,8 millones de hogares en España (un 20,5 % del total) eran inferiores en 2018 al umbral definido según la metodología del Consejo Europeo⁴. No obstante, esta condición no necesariamente es producto de una situación de precariedad laboral de los miembros del hogar. De hecho, solo el 6 % de los hogares señalan que la intensidad de sus horas trabajadas es baja (condición 2). Esto se explica, en parte, porque la condición que define la situación de pobreza en términos de horas trabajadas no tiene en cuenta los hogares formados por estudiantes y jubilados, pues no están en activo, mientras que la condición en términos de renta sí.

4 Como se ha detallado anteriormente, el umbral de ingresos se calcula teniendo en cuenta la composición del hogar. Así, en 2018, para un hogar formado por un único adulto, el umbral se situaría en 8.871 euros anuales. En cambio, para un hogar monoparental con un niño este umbral sería de 11.532 euros anuales, y de 15.968 euros para un hogar con dos adultos y un niño. En el caso de un hogar con dos adultos y dos niños, el umbral de pobreza se situaría en 18.629 euros anuales.

Asimismo, el porcentaje de hogares que, en el mismo período, señalan que se enfrentan a carencias materiales severas (condición 3) se sitúa en el 5,4 % del total. La diferencia tan marcada entre las proporciones de los hogares en riesgo de pobreza según las condiciones 1 y 3 sugiere que la consideración de forma separada de criterios de ingresos (condición 1) y gastos (condición 3) identifica a grupos de hogares distintos. En este sentido, es interesante observar que, cuando se combinan las condiciones 1 y 3, se encuentra que únicamente el 16 % de todos los hogares que se sitúan por debajo del umbral de renta (condición 1) revelan carencias materiales severas (condición 3). Por otro lado, el 38 % de todos los hogares que presentan carencias materiales severas se sitúan por debajo del umbral de pobreza de la renta⁵.

Varios factores contribuirían a explicar estas diferencias entre las anteriores proporciones de hogares, de acuerdo con las distintas condiciones consideradas. Por una parte, nótese que la condición 1 establecida por el Consejo Europeo se define sobre la base de un umbral de pobreza nacional. Si bien este enfoque puede tener sentido por motivos de equidad geográfica, también puede dar lugar a importantes distorsiones cuando se observan, como en el caso español, divergencias significativas tanto a nivel regional como, en algunos casos, municipal en los niveles de rentas y precios a los que hacen frente los hogares; esto es, el poder adquisitivo real de una misma suma monetaria puede variar significativamente entre distintas poblaciones. Por otra parte, las condiciones definitorias del riesgo de exclusión social se basan, en último término, en métricas de ingresos y gastos, pero no incorporan de forma directa información relativa a la riqueza de los hogares. En particular, no se tiene en cuenta, por ejemplo, el régimen de tenencia de vivienda. De esta forma, un hogar con vivienda en propiedad libre de cargas estaría en una situación potencialmente muy distinta en comparación con otro en régimen de alquiler.

En términos de las características de los hogares, entre aquellos que se hallan en riesgo de pobreza, se observa una proporción mayor de hogares con un cabeza de familia menor de 64 años, con formación inferior a la universitaria y en situación de paro. En términos de la edad del cabeza de familia, existen algunas diferencias entre los colectivos que cumplen cada una de las tres condiciones que definen la situación de pobreza. Así, los hogares que disponen de unos ingresos por debajo del umbral de pobreza tienen una proporción mayor de cabezas de familia menores de 35 años; los hogares con baja intensidad en el empleo, una proporción mayor entre 35 y 64, y los hogares con carencia material severa presentan una incidencia mayor del cabeza de familia entre 45 y 64. Respecto a la situación laboral, en todos los colectivos identificados bajo las tres condiciones anteriores, más del 30 % de los cabezas de familia son inactivos, y la situación es más relevante en los hogares con carencia material severa. En el colectivo con renta por debajo del umbral de pobreza,

5 En la UE, estos porcentajes son de alrededor del 20 % y del 52 %, respectivamente.

destaca el porcentaje de cabezas de familia que están ocupados (con un 38 %). A pesar de tener trabajo, este colectivo está en situación de riesgo de pobreza principalmente por estar en un hogar donde los miembros que trabajan lo hacen pocas horas o pocos días. En términos de tenencia de vivienda, los hogares en riesgo de pobreza tienen una menor probabilidad de ser propietarios de su vivienda habitual. Así, entre un 26 % y un 38 % de ellos están en régimen de alquiler, y entre un 11 % y un 13 % disponen de una vivienda en régimen de cesión gratuita, cuando estos porcentajes son del 17 % y del 6 %, respectivamente, para el total de la población. Finalmente, en cuanto al tamaño de estos hogares, existe una mayor incidencia de riesgo de pobreza en aquellos con un solo adulto y en los hogares monoparentales. En ambos casos escasean las economías de escala, de modo que un solo miembro tiene que hacer frente a los gastos asociados a la vivienda.

Conclusiones

En resumen, la caracterización de la población en riesgo de pobreza o exclusión social que se presenta en este artículo sigue la metodología propuesta por el Consejo Europeo, que agrupa diferentes motivaciones para esta situación. Así, se tiene en cuenta la renta relativa, la intensidad de horas trabajadas y la carencia material severa. Esta medida permite constatar que la fase expansiva en la que se encuentra inmersa la economía española desde 2013 ha permitido reducir el porcentaje de hogares en riesgo de pobreza, si bien dicho porcentaje se encuentra por encima de los registros precrisis y del objetivo definido para España en 2010 en la Estrategia Europea 2020. El artículo también muestra que las distintas condiciones de riesgo de pobreza consideradas por el Consejo Europeo no identifican a los mismos colectivos. En este sentido, destaca el porcentaje de hogares con limitada intensidad de empleo en términos de horas y días trabajados, así como en situación de paro. Muchos de estos hogares tienen que dedicar parte de sus ingresos limitados a la manutención de dependientes menores o mayores que viven en el mismo hogar y son inactivos. Asimismo, existen otras realidades de pobreza, como las de algunos colectivos de pensionistas, trabajadores con salarios por hora bajos o trabajadores con gastos por miembro del hogar elevados. Estas diferentes situaciones sugieren la necesidad de que la desigualdad y la pobreza sean abordadas desde múltiples perspectivas, a fin de lograr que las políticas económicas encaminadas a mitigarlas tengan el diseño más apropiado.

5.3.2020.