

El estudio de la pobreza en España desde una óptica económica: medición y políticas

SALVADOR PÉREZ MORENO

Departamento de Economía Aplicada (Política Económica)

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

e-mail: sperezmoreno@uma.es

RESUMEN

El presente artículo realiza un análisis retrospectivo sobre el estudio económico de la pobreza en España desde los años ochenta, centrando la atención fundamentalmente en dos aspectos: la medición de la pobreza y las políticas frente a la pobreza. Así, tras examinar las principales decisiones metodológicas que conlleva el estudio de la pobreza, revisamos las aportaciones más destacadas relativas a la medición de la pobreza en España, organizándolas en función de la principal fuente estadística empleada. De igual manera, examinamos las principales contribuciones de corte político relacionadas con la lucha contra la pobreza, discriminando entre políticas directas de redistribución e implicaciones políticas derivadas de las conexiones de la pobreza con el medio económico y social.

Palabras clave: pobreza, medición, políticas.

The Study of Poverty in Spain from an Economic Perspective: Measurement and Policies

ABSTRACT

This paper analyses retrospectively economic studies of poverty carried out in Spain since the decade of the eighties, mainly focusing on two aspects: measuring poverty and policies against poverty. After examining the basic methodological decisions involved in studies of poverty, we review the most noteworthy contributions regarding measurements of poverty in Spain, organizing them on the basis of the main statistical source used. Likewise, we examine the main contributions of a political nature in connection with the fight against poverty, distinguishing between direct redistribution policies and policy implications in respect to the links of poverty with the economic and social context.

Keywords: Poverty, Measurement, Policies.

Clasificación JEL: I32, I38.

Artículo recibido en diciembre de 2008 y aceptado en junio de 2009.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 27212.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha acrecentado en España el interés entre los investigadores sociales, y, particularmente, en el ámbito de la economía, por los estudios sobre la pobreza, coincidiendo con una mayor disponibilidad de fuentes estadísticas oficiales y una creciente preocupación por este fenómeno y las políticas más adecuadas para actuar contra sus manifestaciones y causas.

Sin embargo, podemos decir que los estudios de la pobreza en España, en los términos que hoy conocemos, son relativamente recientes. Aunque existen importantes antecedentes en las décadas de los sesenta y setenta, e incluso con anterioridad, hubo que esperar hasta mediados de los ochenta para empezar a disponer de publicaciones comparables a las de otros países desarrollados de nuestro entorno (Ayala y Renes, 1998, 111-117). En este sentido, estudios como «*Pobreza y Marginación*» (1984), del *Equipo de Investigación Sociológica* (EDIS) y Cáritas —con la famosa cifra de los ocho millones de pobres—, o «*Pobreza e Inseguridad en España*», encargado por el Ministerio de Trabajo simultáneamente a la realización del estudio de EDIS-Cáritas —aunque no llegó a ser publicado—, supusieron significativos avances en el conocimiento de la pobreza en España y un fuerte estímulo para la difusión del problema ante la opinión pública.

Por otro lado, la incorporación de la comunidad universitaria al estudio de la pobreza también supuso un importante impulso a esta línea de investigación. Hasta los años ochenta, como recuerda García-Lizana (1996, 11-15), hablar de pobres y pobreza daba algo de pudor en los foros académicos. Eran numerosos los economistas que consideraban que la preocupación por la pobreza era algo loable desde el punto de vista ético y social, pero, ajeno al ámbito de investigación de la disciplina, por su dudoso contenido científico al involucrar tantos juicios de valor. Frente a esta postura, ha ido ganando terreno entre los colegas de la disciplina el interés por el estudio de la dimensión económica de la pobreza. No en vano, si tenemos en cuenta el título de la considerada obra fundadora de la Economía como disciplina separada de la filosofía moral, «*Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*» de Adam Smith (1776), es fácil entender que analizar la riqueza implica necesariamente estudiar también la pobreza. Más aún, si la esencia de la Ciencia Económica es la escasez, nada más oportuno que ocuparse de la pobreza.

Desde las pioneras aportaciones sobre la pobreza de Ruiz-Castillo (1987), Fernández-Morales *et al.* (1988) y Bosh *et al.* (1989), se han ido sucediendo numerosas contribuciones que han ampliado notablemente el acervo de estudios sobre la pobreza en España. Dichos estudios han girado en torno a dos ejes fundamentalmente: a) medición de la pobreza, donde se enmarca numerosos trabajos cuantitativos, incluyendo el tratamiento del abanico de cuestiones metodológicas que la medición conlleva (definición de pobreza, elección de la variable de referencia, índices, etc.); b) propuestas y análisis de políticas económicas para combatir la pobreza, ya sea mediante la actuación directa para atender las múltiples manifesta-

ciones de la pobreza a través de políticas de redistribución, o bien, intentando identificar y actuar sobre las eventuales raíces o causas de la pobreza, que, de alguna forma, la propician, mantienen o dificultan su eliminación.

En este artículo, pretendemos hacer un recorrido por los principales trabajos económicos sobre la pobreza que se han realizado en España desde la segunda mitad de los ochenta, centrando nuestra atención particularmente en los análisis efectuados sobre la pobreza monetaria. Ahora bien, un estudio retrospectivo como el presente, más que ser un mero recuento de trabajos, ha de valer también para introducir los principales problemas metodológicos a los que se enfrenta cualquier aproximación al fenómeno de la pobreza, las diferentes soluciones adoptadas por los investigadores, los resultados alcanzados y sus posibles divergencias, así como el paso del diagnóstico de las características y alcance del problema a la elaboración y análisis de propuestas públicas de actuación. Así las cosas, en las siguientes páginas, partiendo del análisis de las principales decisiones metodológicas que conlleva el estudio del extremo inferior de la distribución de la renta, revisamos las aportaciones más destacadas sobre la medición de la pobreza en España, organizándolas en función de la principal fuente estadística empleada. Posteriormente, antes de finalizar con un apartado conclusivo, examinamos las principales contribuciones de corte político en el ámbito de la lucha contra la pobreza, distinguiendo entre políticas directas de redistribución e implicaciones políticas que se derivan de las conexiones de la pobreza con el medio económico y social.

2. DECISIONES METODOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN ESPAÑA

El estudio de la pobreza implica la consideración por parte del investigador de una serie de aspectos metodológicos claves que no sólo constituyen elecciones meramente técnicas, sino que suelen llevar implícitos juicios de valor. No es nuestra intención en este apartado una exposición y valoración pormenorizadas de los mismos, sino destacar las cuestiones más relevantes y llamar la atención sobre su importancia para una correcta interpretación de los resultados empíricos.

2.1. Concepto de pobreza

La pobreza es un fenómeno difícil de definir, en la medida en que, además de poseer una importante carga ética, presenta una naturaleza muy diversa y un carácter multidimensional. Precisamente, una de sus múltiples dimensiones es la económica, y es ahí donde los estudios económicos tienen su razón de ser.

Para aproximarnos al concepto de pobreza desde una perspectiva económica se requiere, en primer lugar, diferenciar entre pobreza absoluta y pobreza relativa. Los defensores del concepto de pobreza absoluta entienden ésta como la incapacidad para acceder a un determinado paquete de bienes y servicios necesario para la

supervivencia del individuo, definidos exógenamente a partir de unos criterios objetivos. Por su parte, la pobreza relativa puede definirse como una situación carencial en relación con el nivel de vida medio de la población de referencia. Se trata de un concepto más amplio, relacionado con la falta de recursos necesarios para el desenvolvimiento social y humano, sujetos a variabilidad dependiendo del entorno social y económico.

El concepto de pobreza absoluta, aunque sigue vigente en EE.UU., Canadá y Reino Unido, principalmente tiene su ámbito de aplicación en los países en desarrollo, estableciéndose un valor de la renta o del gasto por debajo del cual se considera que no es posible cubrir las necesidades vitales mínimas. En cambio, en la Unión Europea, y en España, en particular, se utiliza la concepción relativa de pobreza, fijándose la línea divisoria que define la situación de pobreza en relación con algún parámetro de la propia distribución de la renta o del gasto que se esté analizando.

Por otro lado, también podemos hacer referencia a la distinción entre la pobreza subjetiva, es decir, de acuerdo con la opinión de los individuos sobre su propia situación, y pobreza objetiva, que utiliza la información proporcionada por los individuos sobre las variables de referencia; si bien, la inmensa mayoría de estudios económicos sobre la pobreza tiene como base una concepción objetiva de la misma.

De igual forma, cabe apuntar que desde ciertas instancias se han planteado diversos enfoques multidimensionales de la pobreza que han tratado de considerar conjuntamente las carencias económicas y otras carencias de distinto índole. El caso más notorio es el enfoque de pobreza humana propuesto por la ONU, que utiliza el índice IPH-2 para medir la pobreza en los países desarrollados, teniendo en cuenta en un mismo indicador las carencias de renta, salud, y educación, además de la situación de exclusión social.

Conviene precisar que este trabajo se centra en las aportaciones económicas más importantes al estudio de la pobreza desde el punto de vista unidimensional, o lo que en la literatura también se conoce como pobreza monetaria, es decir, el análisis del extremo inferior de la distribución de la renta.

2.2. Variables de referencia

Una de las primeras decisiones que debe adoptarse para estudiar la pobreza desde una perspectiva económica es qué variable de referencia se elige para el análisis. Dicha decisión se centra principalmente en la disyuntiva de si la aproximación a la pobreza debe realizarse a partir del gasto o, por el contrario, mediante la consideración de la renta o ingresos disponibles. Para tomar esta decisión ha de tenerse en cuenta, además de diferentes argumentos teóricos, la calidad estadística de las fuentes (Ayala y Renes, 1998, 126-127).

Si atendemos a la realidad estadística española, tanto la Encuesta de Presupuestos Familiares como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares se han ca-

racterizado por una mayor fiabilidad de los datos sobre el gasto frente a los ingresos, especialmente motivada por la subestimación de éstos, inclinando, de esta forma, a algunos autores a utilizar la primera variable. No obstante, otros autores han optado por emplear los ingresos como variable de referencia, toda vez que puede considerarse, en general, un mejor indicador, de acuerdo con determinados aspectos de carácter más teórico, además de gozar de la ventaja de su mayor comparabilidad internacional (Cantó *et al.*, 2000, 31). En el caso del Panel de Hogares de la Unión Europea y la Encuesta de Condiciones de Vida no ha lugar a tal disyuntiva, toda vez que sólo es posible estudiar la pobreza desde el punto de vista de la renta. De esta forma, en los últimos años parece imponerse claramente la utilización de la renta como variable de referencia por parte de la mayoría de los investigadores. En cualquier caso, lo que no cabe duda es que la variable de referencia adoptada no es una cuestión baladí, teniendo en cuenta que los resultados obtenidos pueden ser considerablemente diferentes según la opción escogida.

2.3. Líneas de pobreza

Si adoptamos una concepción relativa de la pobreza, una decisión controvertida es establecer la línea o umbral de pobreza, que suele fijarse en un porcentaje de la media aritmética o de la mediana de la distribución de la renta o del gasto de la población de referencia. Tradicionalmente se ha venido considerando en España el 50% del valor de la media aritmética, si bien en los últimos años viene siendo cada vez más habitual el empleo de umbrales de pobreza situados en el 60% del valor de la mediana, en concordancia con la tendencia predominante en el plano internacional. Los defensores de este segundo umbral suelen aducir, entre otras ventajas, la conocida propiedad de la mediana, según la cual dicho promedio es menos sensible que la media aritmética a los valores extremos. En cualquier caso, recordando las palabras del insigne Profesor Dagum, debemos ser conscientes que generalmente en los países desarrollados la distribución de la renta y del gasto suelen presentar una asimetría a la derecha, de forma que el valor de la mediana siempre es menor que el de la media aritmética.

A pesar de su general aceptación, las líneas de pobreza así definidas no dejan de ser arbitrarias y cuestionables. Más aún, por debajo de estos umbrales hay muchas y variadas posiciones que conviene diferenciar, pudiéndose distinguir distintos grados de pobreza en función del nivel de renta o gasto, en la medida en que tengamos en cuenta otras líneas de pobreza inferiores.

Por otro lado, cabe referirse a la población que se toma como referencia. Es un lugar común considerar al conjunto de la población española como población de referencia para calcular la línea de pobreza. No obstante, en algunos casos puntuales se han empleado los ámbitos europeos o autonómicos como poblaciones de referencia, alterándose sustancialmente el valor del umbral de pobreza estimado, dadas las diferencias existentes entre los promedios de ingresos y gastos a escala europea, nacional y autonómica.

2.4. Índices de pobreza

La construcción de índices de pobreza y el análisis de sus propiedades constituye uno de los aspectos metodológicos que más aportaciones ha generado durante las últimas décadas en la literatura económica. Dichas contribuciones se enmarcan, fundamentalmente, en el concepto de pobreza relativa, una vez seleccionada la variable de referencia y la línea de pobreza.

Siguiendo a Martín-Reyes (2005, 58-60), los índices de pobreza pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios. Así, p. ej., según sea su procedencia, pueden distinguirse entre los axiomáticos, derivados de un conjunto de axiomas o propiedades, y los derivados de una función de bienestar o evaluación social; según provengan o no de alguna(s) medida(s) de desigualdad; etc.

Dentro del amplio abanico de índices propuestos, la mayoría de los estudios aplicados optan por utilizar índices sencillos y de fácil interpretación. De hecho, aunque los índices más complejos tienen mejores propiedades estadísticas y axiomáticas, desde una óptica política, no preocupa tanto la robustez de los índices, como que el índice que se emplee sea de clara interpretación, y que a su vez pueda obtenerse fácilmente y de forma rápida.

Así, el índice más utilizado en los estudios de pobreza continúa siendo la tasa de pobreza, también denominado tasa de recuento, indicador básico, tasa de riesgo de pobreza —nomenclatura utilizada por la Unión Europea— o, en la literatura anglosajona, *head-count ratio*. Este índice mide la extensión de la pobreza, reflejando el porcentaje de individuos situado por debajo de la línea de pobreza, respecto del total de la población. Otro índice ampliamente empleado es la tasa de desviación media, que mide la profundidad o intensidad de la pobreza. Se define como el cociente entre la brecha de la pobreza y la línea de pobreza, siendo la brecha de la pobreza la distancia entre la línea de pobreza y la renta media de los pobres. Se trata, pues, de medir cómo de pobres son los pobres por término medio.

Por su parte, además de estos índices básicos, en línea con Domínguez y Martín (2006), cabe destacar igualmente otros importantes indicadores objetivos de pobreza más complejos, tales como el índice de Sen (Sen, 1976), una variante del índice de Sen propuesta por Thon (1979), el índice de Takayama (1979), el de Kakwani (1980), la clase de índices de Foster, Greer y Thorbecke (1984), la propuesta de Jenkins y Lambert (1997), etc.

2.5. Unidad de análisis y empleo de escalas de equivalencia

Aunque en los estudios sobre pobreza el interés final suele centrarse en el individuo, en numerosas ocasiones se considera al hogar como la unidad primaria de análisis, tomando en consideración que sus miembros comparten total o parcialmente sus presupuestos. Así, partiendo de la información recogida en éstos, existen distintas formas de asignar a cada individuo su participación en el total. Una posibilidad es la utilización de magnitudes *per capita*, si bien, este criterio no tiene en

cuenta las economías de escalas que existen dentro del hogar derivadas del consumo de determinados bienes (vivienda, electricidad, calefacción, etc.), considerando que el presupuesto del hogar aumenta de forma proporcional al número de miembros del mismo. Otra posibilidad es el uso de la renta o gasto total del hogar, sin consideración alguna del número de los miembros que lo integran, empleando una misma línea de pobreza para todos los hogares, independientemente del número de miembros que los integran. Entre ambas opciones extremas existe, además, un amplio número de posibilidades recogido mediante diversas escalas de equivalencia que transforman la renta o gasto de los hogares en renta o gasto equivalente o ajustado, permitiendo así una comparación más apropiada entre hogares de distinto tamaño.

Entre las escalas de equivalencia más utilizadas, destaca especialmente la denominada escala OCDE. Dicha escala asigna una ponderación 1 al primer adulto, 0,7 al resto de adultos y 0,5 a cada menor de 14 años. Una revisión de la misma, conocida como escala OCDE modificada, rebaja las dos últimas ponderaciones a 0,5 y 0,3, tratando de responder a la crítica de infravaloración de las economías de escala realmente existentes¹.

2.6. Análisis estático y dinámico de la pobreza

Actualmente, se suele distinguir dos corrientes claramente diferenciadas en los estudios de la pobreza: un primer enfoque estático, de mayor tradición dentro de la literatura económica, en el que se analiza la situación de la pobreza en un momento determinado y su evolución mediante estática comparativa; y un segundo enfoque dinámico, más reciente y que está cobrando mayor importancia en la medida en que se está incrementando la calidad de las fuentes de datos disponibles para desarrollarlo.

El estudio dinámico de la pobreza permite completar la información que proporcionan los índices de pobreza estáticos, introduciendo medidas sobre la estabilidad temporal y duración de la situación de pobreza mediante el seguimiento de los mismos individuos y hogares a lo largo del tiempo. Además, en determinadas circunstancias los estudios dinámicos permiten conocer el momento en el que un individuo u hogar cae por debajo (o salta por encima) de un determinado nivel de renta o gasto y buscar las razones para explicar esa transición.

¹ Ante la variabilidad de resultados dependiendo de la escala adoptada, algunos analistas recomiendan llevar a cabo algún tipo de análisis de robustez. En este sentido, Cantó *et al.* (2000, 34) destacan el método sugerido por Buhmann *et al.* (1988) y Coulter *et al.* (1992a y 1992b), generalizado por Coulter y Katz (1992), que parametriza las escalas de equivalencia de forma que engloban todo el continuo de posibilidades.

3. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA A PARTIR DE LAS DISTINTAS FUENTES ESTADÍSTICAS

Queda claro que los estudios sobre la medición de la pobreza se enfrentan a un complejo abanico de decisiones metodológicas, siendo realmente numerosas las opciones resultantes. No es extraño, pues, encontrar metodologías diversas entre los estudios sobre la medición de la pobreza, lo que justifica la existencia de resultados igualmente dispares; si bien, existen determinados rasgos generales que son comunes a la mayoría de los estudios, a saber: a) los niveles de pobreza en España son claramente superiores a la media de la Unión Europea, encontrándose en situación de pobreza en torno a una quinta parte de la población; b) en las últimas décadas se aprecia una ligera tendencia decreciente en la extensión de la pobreza; c) existe una distribución territorial de la pobreza muy marcada, en la que los territorios en mejor situación se encuentran sobre la cornisa cantábrica y territorios adyacentes, así como la zona norte de la costa mediterránea y Baleares, además, por supuesto, de Madrid. A medida que nos desplazamos hacia el oeste y hacia el sur las cosas van empeorando, siendo Extremadura y Andalucía las comunidades que arrojan un balance más negativo.

Un condicionamiento básico en los estudios sobre la medición de la pobreza es la disponibilidad de fuentes estadísticas. Es por ello por lo que entendemos oportuno clasificar los estudios realizados en función de la principal fuente de datos utilizada, ocupándonos fundamentalmente del análisis de la extensión de la pobreza.

3.1. Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF)

Las tradicionales EPF han constituido la principal fuente para el estudio de la pobreza en España —pese a no estar exenta de problemas— desde los años setenta, gracias a una política de difusión del microdato por parte del INE que ha contribuido en gran medida al desarrollo de la investigación aplicada de la pobreza en España. Se trata de tres grandes encuestas (24.151 hogares en la EPF 73-74, 23.971 hogares en la EPF 80-81 y 21.155 hogares en la EPF 90-91) que han permitido estudiar la pobreza teniendo en cuenta los niveles de renta y gasto de los hogares españoles, a la vez que examinar la distribución territorial de la pobreza a través de análisis desagregados².

² Desde enero de 2006, el INE ha puesto en marcha una nueva EPF, de periodicidad anual y con un tamaño muestral de aproximadamente 24.000 hogares, que sustituye a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). Esta encuesta suministra información anual sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo y sobre diversas características relativas a las condiciones de vida de los hogares, tanto para el conjunto nacional y como para las comunidades autónomas, constituyendo una fuente estadística relevante para futuros estudios económicos sobre la pobreza. De acuerdo con Ayala (2008), las primeras explotaciones de la nueva EPF elaborada en 2006 apunta la existencia de niveles de pobreza similares a los estimados tres lustros atrás a partir de la EPF 90-91.

3.1.1. Principales estudios

a) Ruiz-Castillo (1987)

Metodología: Años estudiados 1980-81. Gasto *per capita*. Línea 50% gasto *per capita* medio. Aplicación de diversos índices de sensibilidad.

Resultados: Hogares pobres: 14,4%. Individuos pobres: 17,0%.

b) Fernández-Morales *et al.* (1988), Martín-Reyes *et al.* (1989) y García-Lizana y Martín-Reyes (1994)

Metodología: Años estudiados 1980-81 y 1990-91. Ingreso por hogar. Línea 50% ingreso por hogar medio. Estudio de la distribución territorial de la pobreza.

Resultados: Hogares pobres: 21,0% (80-81) y 19,4% (90-91). Análisis provincial: mayores niveles de pobreza en las provincias de la columna fronteriza con Portugal, extendiéndose hacia el Sudeste hasta alcanzar el tercio oriental andaluz.

c) Bosh *et al.* (1989)

Metodología: Años estudiados 1973-74 y 1980-81. Gasto *per capita* medio. Línea 50% gasto *per capita*.

Resultados: Individuos pobres: 17,9% (73-74) y 16,8% (80-81).

d) O'Higgins y Jenkins (1990)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1985 (ECPF). Ingreso *per capita*. Línea 50% ingreso *per capita* medio. Comparaciones internacionales de la evolución de la pobreza.

Resultados: Hogares pobres: 20,5% (73-74), 19,5% (80-81) y 20,0% (85). Individuos pobres: 20,0% (73-74), 20,5% (80-81) y 20,0% (85).

e) Escribano (1990)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1985-87 (ECPF). Gasto *per capita*. Línea 50% gasto *per capita* medio.

Resultados: Hogares pobres: 18,9% (73-74), 17,9% (80-81), 18,3% (85), 17,6% (86), 16,0% (87).

f) Ayala *et al.* (1993) y Ruiz-Huerta y Martínez (1994)

Metodología: Años estudiados 1980-81 y 1990-91. Ingreso y gasto por adulto equivalente (escala OCDE). Línea 50% gasto o ingreso equivalente medio. Comparaciones internacionales a partir de datos del *Luxembourg Income Study*. Diversos análisis de sensibilidad. Análisis del patrón de pobreza en España.

Resultados: Hogares pobres según gasto: 19,7% (80-81) y 18,6% (90-91). Hogares pobres según ingreso: 16,2% (80-81) y 13,0% (90-91). Individuos pobres según gasto: 19,6% (80-81) y 17,9% (90-91). Individuos pobres según ingreso: 18,4% (80-81) y 15% (90-91).

- g) Martín-Guzmán *et al.* (1996) y Martín-Guzmán *et al.* (2001)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1990-91. Gasto e ingreso *per capita*. Línea 50% gasto o ingreso *per capita* medio. Robustez con algunas escalas. Pobreza multidimensional. Pobreza subjetiva.

Resultados: Hogares pobres según gasto: 22% (73-74), 20,6% (80-81) y 19,0% (90-91). Hogares pobres según ingreso: 21,4% (73-74), 19,9% (80-81) y 16,6% (90-91).

- h) Mercader-Prats (1998) y Duclos y Mercader-Prats (1999)

Metodología: Años estudiados 1980-81. Diferentes elecciones metodológicas. Análisis de sensibilidad a los resultados de pobreza a la elección ingreso/gasto y a la escala elegida. Comparación entre España y Reino Unido.

Resultados: El gasto es mejor como *proxy* de renta permanente que el ingreso. Mayores cotas de pobreza en España que en el Reino Unido aplicando distintas escalas.

- i) Del Río y Ruiz-Castillo (1999)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1990-91. Evolución de la pobreza desde la perspectiva del gasto, empleando diversas líneas de pobreza y varias escalas de equivalencia según el modelo de Buhmann *et al.* (1988).

Resultados: Disminución de la pobreza según una amplia clase de índices y para diferentes supuestos sobre las economías de escala y líneas de pobreza.

- j) Cantó y Mercader-Prats (2002)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1990-91 (también se utiliza la ECPF entre 1985-95 para un ejercicio dinámico). Evolución de la pobreza, prestando especial atención a la pobreza entre los niños. Ingreso equivalente *per capita*. Línea 50% mediana ingreso equivalente *per capita*.

Resultados: Disminución de la pobreza a lo largo del período, si bien la pobreza infantil ha permanecido estable. Explicaciones sobre los determinantes de la pobreza infantil y su persistencia.

- k) Casas *et al.* (2003)

Metodología: Años estudiados 1973-74, 1980-81 y 1990-91. Ingreso por adulto equivalente (varias escalas). Línea 50% ingreso equivalente medio. Utilización de las curvas IID para analizar la incidencia, intensidad y desigualdad que corresponden a la población pobre. Análisis de sensibilidad de los resultados.

Resultados: La incidencia de la pobreza en España disminuye claramente en el periodo 1973-1991, independientemente de la escala elegida, al tiempo que la disminución de la intensidad no es tan clara y la desigualdad entre la población pobre crece paulatinamente.

3.2. Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF)

Una de las principales limitaciones que presentaban las EPF era su escasa periodicidad, publicándose una EPF aproximadamente cada decenio. En este punto, la ECPF, iniciada por el INE en enero de 1985, constituyó un avance importante, suministrando información trimestral y anual sobre el origen y la cuantía de las rentas de los hogares y el modo con que se emplean en diversos gastos de consumo, adoptando la forma de panel rotante con una renovación trimestral de 1/8 de la muestra. No obstante, aunque los objetivos y estructura básica de la ECPF y la EPF coincidían, el pequeño tamaño muestral de la primera (unos 3.200 hogares) hacía que las estimaciones derivadas de esta fuente resulten menos fiables (Ruiz-Huerta y Martínez, 1994, 30) e imposible de desagregar por comunidades autónomas y provincias. Por ello, en el tercer trimestre de 1997 la ECPF fue rediseñada, pasando la muestra de 3.200 hogares a 8.000, lo cual permitió poder realizar estimaciones de mayor calidad, así como una cierta desagregación regional. Esta encuesta ha estado vigente hasta 2005, siendo sustituida en 2006 por la nueva EPF.

3.2.1. Principales estudios³

a) Eurostat (1992)

Metodología: Año estudiado 1987. Gasto por adulto equivalente (varias escalas). Línea 50% gasto equivalente medio. Comparaciones internacionales y análisis de sensibilidad de los resultados.

Resultados: Hogares pobres: 17,5%. Individuos pobres: 16,9%.

b) Imedio *et al.* (1997)

Metodología: Años estudiados 1985-95. Ingreso por hogar. Evolución trimestral de la pobreza. Línea 50% ingreso por hogar medio.

Resultados: Evolución decreciente tanto del nivel de pobreza de los hogares como de la intensidad de la misma.

c) Cantó *et al.* (2003) y Cantó *et al.* (2006)⁴

Metodología: Años estudiados 1985-1995. Ingreso por adulto equivalente (varias escalas). Línea 60% mediana ingreso equivalente. Análisis estático y dinámico de la evolución de la pobreza. Análisis de la sensibilidad de los resultados en función de la periodicidad de la variable de referencia (trimestral o anual).

³ Conviene recordar que los mencionados trabajos de O'Higgins y Jenkins (1990), Escribano (1992) y Cantó y Mercader-Prats (2002) también utilizan como fuente estadística la ECPF. Asimismo, Ayala *et al.* (2006), además del Panel de Hogares de la Unión Europea, consideran la ECPF y la ECV.

⁴ Al margen de estas obras, Olga Cantó, directora del *Grupo de Investigación sobre Distribución de la Renta*, ha publicado desde 1996 otros trabajos relevantes sobre el análisis dinámico de la pobreza, en buena medida, a partir de la ECPF (ver Cantó 1996, 2001, 2002 y 2003; etc.).

Resultados: Tras un fuerte impulso inicial de reducción de la pobreza, éste se agota y revierte en los últimos años. Diferentes comportamientos de los flujos de entrada y salida de la pobreza antes y después de 1991.

3.3. Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)

EL PHOGUE es una encuesta de rentas y condiciones de vida, en forma de panel fijo, realizada en España por el INE y armonizada a escala europea. Su duración ha sido de ocho oleadas (1994-2001), partiendo de una muestra de unos 8.000 hogares en 1994. Los ingresos de los hogares son anuales y pertenecen al año anterior al de la encuesta. El diseño de la encuesta ha permitido seguir en el tiempo a los hogares y a las mismas personas, analizando los cambios en los niveles de rentas y condiciones de vida a lo largo del tiempo.

3.3.1. Principales estudios

a) García-Mainar y Toharia (1998)

Metodología: Años estudiados 1994-95 (datos de ingresos correspondientes a 1993 y 1994). Análisis estático de la pobreza y su relación con las condiciones de vida de la población en situación de pobreza. Análisis dinámico de la pobreza: transiciones entre situaciones de pobreza no pobreza. Ingreso por adulto equivalente (escala OCDE). Línea 50% ingreso equivalente medio.

Resultados: Elevado nivel de movilidad en la población pobre y diferente probabilidad de entrar y salir de la pobreza en función de determinadas características socioeconómicas.

b) García-Serrano *et al.* (2001)

Metodología: Años 1994-96. Análisis dinámico de la pobreza en España en comparación con la UE, prestando especial atención a la pobreza permanente y a las variables sociodemográficas y del mercado trabajo que influyen en ella. Ingreso por adulto equivalente (diversas escalas). Varias líneas respecto a la media y a la mediana.

Resultados: Existen características de los individuos y hogares más asociadas a la situación de pobreza: ser mujer, ser joven entre 16 y 24 años, estar soltero, separado o divorciado, tener un bajo nivel de estudios, vivir en un hogar con muchos miembros, estar parado, trabajar pocas horas, etc.

c) Pérez-Mayo y Fajardo-Caldera (2003)

Metodología: Año estudiado 1995. Se utiliza un método alternativo para medir los niveles de pobreza desde una perspectiva multidimensional. Para ello se construye un índice de pobreza mediante un modelo de clases latentes a partir de diversas variables sobre la capacidad de satisfacer las necesidades del hogar.

Resultados: Divide al conjunto de los hogares en tres grupos: pobres (12,06%), bienestar medio (47,81%) y bienestar alto (40,13%), según su capacidad para satisfacer sus necesidades.

d) Bárcena-Martín *et al.* (2004)

Metodología: Años estudiados 1994-2000. Análisis dinámico sobre las posibilidades de entrada y salida de la pobreza y las probabilidades de transición entre estados de pobreza y no-pobreza. Ingreso por adulto equivalente (escala modificada de la OCDE). Línea 60% mediana del ingreso equivalente. Comparación entre España y Reino Unido.

Resultados: Tanto en España como en Reino Unido, la proporción de individuos pobres al menos un año (alrededor de un 40% y 32%, respectivamente) es mayor que el porcentaje de personas clasificadas como pobres en cada uno de los años estudiados. Los individuos que permanecen pobres todos los años suponen solamente el 3,54% y el 3%, respectivamente.

e) Adiego y Moneo (2004)

Metodología: Años estudiados 1994-2001. Ingreso por adulto equivalente (escala OCDE modificada). Línea 60% mediana del ingreso equivalente. Evaluación de las tasas de pobreza y de pobreza persistente por sexo, grupos de edad, tipo de hogar, nivel educativo, etc.

Resultados: España se encuentra entre los cinco países de la Unión Europea con mayores tasas de pobreza, a pesar de haberse reducido las tasas de pobreza y de pobreza persistente en casi un punto en el período estudiado (la tasa de pobreza para España en los últimos cuatro años considerados se sitúa por debajo del 19% y la de pobreza persistente por debajo del 11%).

f) Ayala *et al.* (2006)

Metodología: Años estudiados 1994-2001. Ingresos del hogar (varias escalas de equivalencia). Aunque los autores utilizan distintos umbrales de pobreza, el umbral de referencia es el 60% de la mediana. Análisis de la pobreza infantil utilizando una triple dimensión: la pobreza monetaria, el análisis de las condiciones de vida y la dinámica de la pobreza de este colectivo.

Resultados: España tiene la tasa de pobreza infantil más elevada de la UE-15, habiendo crecido entre 1994 y 2001. Uno de cada cuatro niños en España vive con rentas inferiores al umbral de pobreza (25,5% en 2001). En cuanto a la permanencia de la población infantil en la pobreza, la persistencia es mayor en los niños que en el resto de la población. Asimismo, cuando se compara las tasas de entrada de la infancia con la de los adultos o del conjunto de la población, se pone de manifiesto una mayor probabilidad de la infancia de caer en la pobreza en un momento del tiempo y una menor probabilidad de salir de ella.

g) Ahamdanech y García-Pérez (2007)

Metodología: Años estudiados 1994-2001. Ingreso por adulto equivalente (escala OCDE). Utilización de los tres primeros deciles como líneas de pobreza.

Análisis de los cambios producidos en la distribución personal de la renta (desigualdad, pobreza y bienestar) durante el período 1993-2000 (años a los que se refieren los datos examinados del PHOGUE) haciendo uso de técnicas de dominancia estocástica con inferencia estadística.

Resultados: No se deduce un patrón definido en la evolución de la pobreza entre las distribuciones de los años 1993, 1994 y 1995. Sin embargo, todas las distribuciones dominan fuertemente, tanto en porcentaje de pobres como en la medida de brecha de pobreza, al año 1996. A partir de 1997, se produce un proceso de mejora de la distribución, dominando cada año al anterior, tanto en pobreza de primer como de segundo orden. A pesar de esta mejoría, en el contexto de la Unión Europea, España aparece situada a la cola de un grupo de países que tan solo dominan a Grecia y Portugal.

h) Domínguez y Núñez (2007)

Metodología: Años estudiados 1994-2001. Ingreso por adulto equivalente (escala de equivalencia de Buhmann *et al.* (1988), con $s = 0,5$ como valor de la elasticidad). Línea 60% mediana del ingreso equivalente. Además de analizar la incidencia de la pobreza, se centra en el estudio de la intensidad de la pobreza en los países de la UE-15 a partir de una propuesta metodológica de indicador sintético que permite comparaciones estáticas y dinámicas.

Resultados: Tendencia creciente de la incidencia de la pobreza en España durante el periodo analizado, así como en Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia. En relación con la intensidad de la pobreza, los resultados muestran cinco grupos de países, situándose España —junto con Italia, Suecia y Portugal— en el cuarto grupo, ordenados de menor a mayor a intensidad.

3.4. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

La ECV, que también forma parte del conjunto de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea, es una encuesta anual dirigida a hogares, con características y objetivos similares a su predecesor PHOGUE, proporcionando, por tanto, también datos longitudinales. Se basa en una muestra de unos 16.000 hogares, que pretende proporcionar estimaciones con un grado de fiabilidad aceptable en el ámbito nacional y de Comunidad Autónoma.

3.4.1. Principales estudios

a) INE (2008)

Metodología: Desde diciembre de 2005, el INE publica anualmente datos oficiales sobre la extensión de la pobreza basados en la ECV. Años 2004-2007. Línea de pobreza: el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo, utilizando la escala de la OCDE modificada.

Resultados: En línea con los resultados recogidos en la literatura, los últimos datos oficiales, publicados en noviembre de 2008, muestran que en 2007 el 19,7% de la población residente en España se situaba por debajo del umbral de pobreza relativa. Dicha tasa de riesgo de pobreza es mayor en las mujeres (20,9%) que en los hombres (18,6%) y, por edades, en las personas de 65 o más años (28,5%) y en los menores de 16 años (23,4%).

b) Ayala (2008)

Metodología: Amplio y muy completo estudio que, además de la ECV (años 2004-2006), utiliza la EPF, la ECPF y el PHOGUE. Estimación de datos con diferentes líneas de pobreza y escalas de equivalencia. Análisis por edad, sexo, tamaño y tipo de hogar, nivel educativo, relación con la actividad, actividad del hogar y por CCAA. Análisis dinámico de la pobreza.

Resultados: Tasas de pobreza similares a las que ya existían décadas atrás, afectando a una quinta parte de los hogares españoles y manteniéndose muy elevadas en el contexto europeo. Desde el primer tercio de la década de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse, en contraste con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo.

4. POLÍTICAS ECONÓMICAS FRENTE A LA POBREZA

Las distintas estimaciones sobre la extensión de la pobreza en España ponen de manifiesto la enorme magnitud del problema y la necesidad de actuar desde los distintos frentes. Tomando como referencia los diferentes diagnósticos realizados, en los últimos años se han llevado a cabo desde la perspectiva de la política económica valiosas aportaciones en el ámbito de la distribución de la renta, y, en particular, de la reducción de la pobreza. Aunque los enfoques, objetivos y metodologías empleados han sido muy dispares, cabe encuadrar los distintos análisis efectuados en dos bloques diferenciados, atendiendo a si se trata de políticas directas de redistribución, o bien se refiere a escenarios políticos más complejos en los que se pretende actuar sobre las raíces del problema atendiendo a las conexiones existentes entre la pobreza y el medio económico y social.

4.1. Políticas directas de redistribución

Es un lugar común aceptar que el objetivo de las políticas de redistribución debe ser la disminución de las amplias desigualdades que pudieran existir entre los distintos grupos sociales, y, sobre todo, reducir la pobreza y ayudar a satisfacer las necesidades básicas de aquellas capas de la población con menos recursos. Tradicionalmente, la acción pública de redistribución ha contado con dos mecanismos básicos para alcanzar sus objetivos: la imposición y el gasto público.

En cuanto a los efectos redistributivos de la imposición, éstos no son tan nítidos como los del gasto público, y resulta difícil, además, conocer su contribución a una eventual reducción de la pobreza. Frente a los estudios que examinan los efectos

redistributivos de un determinado impuesto (Lasheras *et al.*, 1993; Mayo y Salas, 1994; etc.), otros autores, como es el caso de Calonge y Manresa (2001), han tratado de estudiar el sistema fiscal español en su conjunto, concluyendo que éste es ligeramente progresivo y redistributivo.

Ahora bien, es en relación con los efectos redistributivos del gasto público donde se han desarrollado más estudios, considerando específicamente, en algunas ocasiones, su repercusión en la reducción de la pobreza. No obstante, no es hasta la década de los ochenta cuando aparecen los primeros estudios en España sobre la incidencia personal del gasto, con Molina (1983) y Medel *et al.* (1988). A partir de ahí, se han sucedido otras investigaciones con diferentes metodologías (Gimeno, 1993; Molina y Jaén, 1994; etc.), ocupándose en cada caso de distintos componentes del gasto público.

En términos generales, de acuerdo con la revisión que Jaén y Molina (2001) realizan sobre los diversos estudios de incidencia del gasto público desarrollados en España, cabe afirmar que los gastos en bienes divisibles, formados por educación, sanidad, vivienda y transferencias, tienen una fuerte incidencia redistributiva a favor de los estratos inferiores. Por su parte, en cuanto a los gastos en bienes públicos indivisibles, el resultado depende de los criterios de asignación empleados. En todo caso, globalmente se puede concluir que el gasto público ejerce una manifiesta acción redistributiva.

Una referencia especialmente importante en este ámbito lo constituye el trabajo de Pena (1996) a partir de las EPF 1973-74, 1980-81 y 1990-91, en el cual, partiendo de la diferencia entre rentas ganadas y renta disponible en la cuenta de hogares, se lleva a cabo un análisis completo de los efectos distributivos para toda España, por Comunidades Autónomas y por categorías socio-profesionales. Entre las conclusiones alcanzadas, cabe subrayar la fuerte mejoría que se observa en el nivel de la distribución a lo largo del tiempo si atendemos a los crecimientos de la Renta Familiar Bruta Disponible por persona, al tiempo que se constata que los cambios promovidos por los mecanismos de redistribución son más intensos en el periodo inicial —1973-1980— que en el siguiente.

Otros autores, como Bandrés (1987) y Estruch (1995), se han ocupado asimismo del análisis de los efectos redistributivos de los gastos sociales desde diferentes enfoques. El primero de ellos sostiene con base en los datos de la EPF 1980-81 que las prestaciones más redistributivas son las de asistencia social en efectivo, servicios sociales, sanidad y, en menor medida, desempleo. Por su parte, Estruch destaca a partir de la EPF 1990-91 la importancia de los efectos de los gastos en efectivo en la lucha contra la pobreza, al centrar su esfuerzo en la dotación de rentas a los sectores menos favorecidos.

Por otro lado, algunos investigadores han situado el punto de mira más específicamente en el estudio de la pobreza. Así, p. ej., Bárcena-Martín (1998) se ocupa del análisis de los efectos de las distintas partidas de las transferencias monetarias en la reducción de pobreza a partir de la EPF 1990-91, y encuentra que las pensiones contributivas, y, en particular, las de jubilación, son las que más contribuyen

en términos absolutos a reducir tanto la extensión como la intensidad de la pobreza, siendo también las pensiones de jubilación contributivas, en términos de eficiencia, una de las partidas que más pobres saca de su situación por unidad monetaria gastada. Ayala (2000, 255-257), por su parte, analiza la incidencia relativa de las rentas mínimas sobre la población pobre por Comunidades Autónomas utilizando datos de la *Encuesta a las CCAA* y la EPF 1990-91, constatando, en términos generales, la escasa incidencia de los programas.

En una línea de trabajo similar, otros autores han tratado de analizar los efectos distributivos de las prestaciones sociales a partir de los datos del PHOGUE. Así, p. ej., en Rodríguez-Cabrero (1998) se refuerza las conclusiones obtenidas a partir de otras fuentes estadísticas y se resalta que el impacto de las prestaciones sociales sobre la pobreza varía dependiendo de situaciones tales como la fuente principal de ingresos o la actividad principal del cabeza de familia.

Por último, a propósito de la evolución de los impactos de las políticas redistributivas, Ayala (2008) destaca que, mientras que en las décadas de los setenta y ochenta éstas tuvieron un papel determinante, desde comienzos de los años noventa el nuevo patrón distributivo en España se ha caracterizado por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. Esto explica, en parte, la resistencia a la baja de las tasas de pobreza, junto con las debilidades del sistema de prestaciones sociales específicamente destinadas a combatir la insuficiencia de recursos. A pesar de la extensión de la red de protección, ésta presenta importantes diferencias por grupos de población y sigue resultando insuficiente para rebajar los altos niveles de precariedad de la sociedad española.

4.2. Implicaciones políticas derivadas de las conexiones de la pobreza con el medio económico y social

La pobreza, entendida como insuficiencia de recursos económicos, está influenciada por un cúmulo de procesos económicos y sociales que tienen lugar en un contexto territorial determinado. Al mismo tiempo, la pobreza, en sus múltiples manifestaciones, actúa como factor condicionante en numerosas facetas de la actividad económica. Así las cosas, si nos planteamos identificar y actuar sobre las raíces de la pobreza, parece imprescindible conocer las conexiones existentes entre la pobreza y el entorno económico y social.

Uno de los principales elementos de discusión básicos a la hora de examinar los factores que explican los niveles de pobreza está relacionado con el crecimiento económico. En este sentido, algunos autores han tratado de estudiar la relación entre crecimiento y pobreza en el ámbito de la economía española. Así, cabe traer a colación los contrastes realizados en diversos trabajos por el Equipo de investigación *Economía Cuantitativa del Bienestar* (ECB) sobre la relación entre los niveles de crecimiento (medido por el PIB por habitante) y de pobreza (medido por la tasa de pobreza) para el conjunto de provincias españolas. Los primeros aportes de

ECB en esta dirección tuvieron lugar a finales de la década de los ochenta. Tras apuntar por primera vez en Martín-Reyes *et al.* (1989) la posible presencia de una relación particular inversa entre la pobreza y el crecimiento económico a partir de la nube de puntos obtenida al relacionar la tasa de pobreza y la renta por habitante de las provincias españolas en 1981, en Martín-Reyes *et al.* (1995) se exponen los oportunos ajustes econométricos y se analiza la influencia que la estructura productiva puede ejercer sobre dicha relación. Posteriormente, en ECB (1998a) se estudia conjuntamente la relación entre la tasa de pobreza y el Producto Interior Bruto por habitante de las provincias españolas en 1981 y 1991, constatándose la existencia de una relación específica inversa, no lineal y convexa en ambos ajustes.

En aras a profundizar en las conexiones existentes entre la pobreza y el medio económico y social, desde ECB se analiza asimismo las conexiones existentes entre la pobreza y las variables socioeconómicas relacionadas con la misma en 1981 y 1991 (ver ECB, 1998a; Pérez-Moreno, 2001, etc.). Entre los resultados obtenidos, se constata que el analfabetismo, el desempleo, el peso del empleo en el sector primario y en la construcción, y el envejecimiento son las variables que muestran mayor grado de asociación con los altos niveles de pobreza, siendo principalmente la falta de estudios y el empleo en el sector primario las notas características de las zonas con mayores grados de pobreza. Por el contrario, la pobreza azota con menos intensidad en aquellos territorios donde tienen mayor relevancia la población en edad laboral, la tasa de actividad, la tasa de ocupación, y el empleo en la industria y en los servicios.

Al hilo de las consideraciones anteriores, es obvio que la problemática de la pobreza está especialmente conectada con el mercado de trabajo. De acuerdo con los diversos estudios existentes (Cantó, 1997; Ayala, 1998; Arriba, 2008; etc.), parece evidente que factores como las dificultades que tienen ciertos colectivos en el acceso al mercado de trabajo o las propias desigualdades existentes dentro del mercado laboral, especialmente salariales, constituyen importantes elementos explicativos de la pobreza. De esta forma, podemos afirmar que paro y pobreza son dos dimensiones vinculadas, si bien no siempre es fácil constatar esta conexión en el ámbito del análisis empírico, dada la presencia de elementos compensadores tales como las prestaciones económicas destinadas a los desempleados o las rentas obtenidas por otros miembros del hogar. Por otro lado, las investigaciones que han analizado dicha relación desde una óptica temporal y dinámica, como García-Mainar y Toharia (1998), han puesto de relieve la existencia de una notable movilidad laboral en el mercado de trabajo que afecta a las personas en situación de pobreza, lo cual está relacionado con transiciones de salida y entrada a la pobreza, sugiriendo que los problemas económicos de las familias en situación de pobreza poseen en cierta medida un carácter transitorio.

Así las cosas, atendiendo a sus múltiples conexiones existentes entre la pobreza y su entorno socioeconómico, se han propuesto diversas líneas de actuación política específicas sobre los fenómenos que, de alguna manera, propician y perpetúan las situaciones de pobreza, intentando así actuar sobre las eventuales raíces de la pobre-

za. Así, desde distintas instancias, tanto particulares (ver Renes, 1994 y 2000; García-Lizana, 1996; Ayala *et al.*, 1996; ECB, 1998b; Arriba, 2008; etc.) como públicas (ver Comisión Europea, 1995; Consejo Económico y Social, 1996 y 2001; Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008; etc.), se han considerado diversas políticas sectoriales de lucha contra la pobreza, relacionadas con aspectos tan variados como la política educativa (becas y ayudas al estudio, formación profesional, educación de adultos...), la política sanitaria, la política de vivienda, las políticas laborales, los servicios sociales, la participación ciudadana, el desarrollo local y regional, las políticas de reformas sectoriales (agrícolas, industriales...), etc.

Sin embargo, amén de las referidas actuaciones en ámbitos específicos, también se subraya que las interconexiones presentes entre pobreza y sistema económico en su conjunto hacen ver la necesidad de insertar las políticas con respecto a la pobreza dentro de la política económica global. En este sentido, desde hace algunos años se viene sugiriendo en la literatura la conveniencia de diseñar un modelo de actuación de una manera global e integradora y no realizar una mera relación de actuaciones inconexas entre sí. Se trataría, por tanto, de disponer de una política finalista de reducción de la pobreza que contemple una visión unitaria e integrada en las actuaciones de política económica y social focalizadas en la lucha contra la pobreza, teniendo presente la necesidad de atacar sus raíces, o, al menos, actuar sobre las variables asociadas con la misma. Obviamente, desde un punto de vista operativo, todo ello debe efectuarse intentando compatibilizar de una manera coordinada actuaciones de carácter macro, sobre la estructura económica y social global, y micro, sobre personas, familias, grupos, colectivos y áreas específicos particularmente afectados.

5. CONCLUSIONES

En esta investigación hemos presentado una panorámica de los trabajos sobre la pobreza realizados en España desde una óptica económica en las últimas décadas, centrándonos particularmente en el análisis de la pobreza monetaria. Es evidente que un estudio pormenorizado de la literatura existente desbordaría las dimensiones y pretensiones del presente artículo, dada la gran cantidad de trabajos y su variedad de enfoques, objetivos y metodologías. No obstante, hemos de subrayar la amplia visión que proporciona este trabajo, en el sentido de contemplar conjuntamente tanto los estudios sobre la medición de la pobreza como aquellos relacionados con las políticas públicas frente a la pobreza, a diferencia de otras revisiones anteriores sobre la literatura económica de la pobreza en España, más centradas en las cuestiones asociadas a la medición de la pobreza.

A modo de resumen, a partir de la revisión efectuada de la literatura, cabe subrayar las siguientes conclusiones y consideraciones a tener en cuenta: 1) El creciente interés de los economistas por el problema de la pobreza, constituyendo un campo de investigación muy fértil y con enormes posibilidades de avances en los

próximos años, dadas las mejoras acaecidas en las fuentes estadísticas y la mayor sensibilidad y preocupación de la sociedad ante el problema de la pobreza; 2) Las múltiples decisiones metodológicas que están presentes en la medición de la pobreza, que debemos tener presente para interpretar correctamente los resultados obtenidos y las discrepancias existentes entre ellos; 3) La necesidad de avanzar en consensos entre los investigadores sobre los criterios básicos para medir la pobreza de una forma adecuada y acorde a la literatura internacional, que nos permita disponer de un indicador de pobreza de referencia aceptado por el conjunto de la comunidad científica; 4) La conveniencia de que los estudios empíricos sobre la pobreza pongan un mayor énfasis en las lecciones políticas que se derivan de sus resultados, en la medida en que dichos estudios pueden ser considerados como diagnósticos sobre una realidad determinada y, por tanto, una fase en el diseño de políticas públicas frente a la pobreza; 5) La excesiva focalización de los análisis políticos frente a la pobreza en las políticas redistributivas, sin tener en cuenta políticas más complejas que intenten actuar sobre determinados fenómenos socioeconómicos conectados con la pobreza, en aras a influir sobre las eventuales raíces del problema; 6) La escasez de propuestas que promuevan una política finalista integral de reducción de la pobreza, similares a la de otros objetivos de política económica (inflación, crecimiento económico...), de forma que permita diseñar y evaluar paquetes de medidas políticas coordinadas y coherentes entre sí que incidan sobre las dimensiones socioeconómicas relacionadas con la pobreza, en pos de avanzar con firmeza en la reducción de la misma; 7) La necesidad de establecer puentes entre los investigadores y los agentes públicos y privados involucrados en la praxis frente a la pobreza, con objeto de utilizar los frutos de las investigaciones en el diseño, ejecución y evaluación de las actuaciones políticas concretas frente a la pobreza.

En cualquier caso, es palmario el notable progreso que ha tenido lugar en la investigación económica sobre la pobreza en España en los últimos lustros. Pese a tratarse de una línea de trabajo relativamente joven en nuestro país, puede constatar la existencia de una vasta literatura, un progresivo perfeccionamiento metodológico de los trabajos, y la obtención de resultados cada vez más ambiciosos y precisos. No obstante, a tenor de las conclusiones y consideraciones anteriores, debemos tener igualmente presente que aún queda mucho camino por recorrer, numerosas lagunas por cubrir e importantes temas por explorar en la investigación sobre la pobreza en España desde la perspectiva de la *ciencia de la escasez*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADIEGO, M. y MONEO, C. (2004): *Pobreza y pobreza persistente en España. 1994-2001*. Madrid: INE.
- AHAMDANECH, I. y GARCÍA-PÉREZ, C. (2007): «Bienestar, desigualdad y pobreza en España (1993-2000). Un análisis basado en técnicas inferenciales de dominancia estocástica». *Hacienda Pública Española*, 180, 35-60.

- ARRIBA, A. (Coord.) (2008): «Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social». En RENES, V. (Coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: FOESSA.
- AYALA, L. (1998): «Cambio laboral y pobreza». En EDIS et al.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- AYALA, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- AYALA, L. (Coord.) (2008): «Desigualdad, pobreza y privación». En RENES, V. (Coord.): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: FOESSA.
- AYALA, L. y RENES, V. (1998): «El estudio de la pobreza en España». En EDIS et al.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993): «La distribución de la renta en los años ochenta: una perspectiva comparada». En *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1996): «La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio». En *La desigualdad de recursos*. Madrid: Argentaria/Visor.
- AYALA, L.; MARTÍNEZ, R. y SASTRE, M. (2006): *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Madrid: FOESSA.
- BANDRÉS, E. (1987): «Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España». *Hacienda Pública Española*, 117, 17-42.
- BÁRCENA-MARTÍN, E. (1998): *Repercusión de las políticas de transferencias sobre los indicadores de pobreza en España*. Málaga: Universidad de Málaga.
- BÁRCENA-MARTÍN, E.; FERNÁNDEZ-MORALES, A.; LACOMBA-ARIAS, B. y MARTÍN-REYES, G. (2004): «Dinámica de la pobreza a corto plazo en España y Reino Unido a través de los datos del Panel de Hogares Europeo». *Estadística Española*, 46(157), 461-488.
- BOSH, A.; ESCRIBANO, C. y SÁNCHEZ, I. (1989): *Evolución de la pobreza y la desigualdad: 1973-81*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- BUHMANN, B.; RAINWATER, L.; SCHMAUS, G. y SMEEDING, T. (1988): «Equivalence scales, wellbeing, inequality and poverty: sensitive estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database». *Review of Income and Wealth*, 34, 115-142.
- CALONGE, S. y MANRESA, A. (2001): «La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España: un análisis empírico». *Papeles de Economía Española*, 88, 216-229.
- CANTÓ, O. (1996): *Poverty Dynamics in Spain: A Study of Transitions in the 1990's*. London School of Economics and Political Science, Distributional Analysis Programme Discussion Paper, 15.
- CANTÓ, O. (1997): «Desempleo y Pobreza en la España de los 90». *Papeles de Economía Española*, 78, 88-108.
- CANTÓ, O. (2001): «La estabilidad de los ingresos de los hogares de rentas bajas en España: La salida y la re-entrada en la pobreza». En Labeaga, J.M. y Mercader, M. (eds.): *Desigualdad, Redistribución y Bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CANTÓ, O. (2002): «Climbing out of poverty, Falling back in: Low incomes' stability in Spain». *Applied Economics*, 34, 1903-1916.
- CANTÓ, O. (2003): «Finding out the Reasons to Escape Poverty: the relevance of demographic vs. labour market events in Spain». *Review of Income and Wealth*, 49(4), 569-589.

- CANTÓ, O. y MERCADER-PRATS, M. (2002): «Child Poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach». *Journal of Applied Social Sciences Studies*, 121(4), 543-578.
- CANTÓ, O.; DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2000): «La situación de los estudios sobre desigualdad y pobreza en España». *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2, 25-94.
- CANTÓ, O.; DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2006): «Poverty statics and dynamics: does the accounting period matter?». *International Journal of Social Welfare*, 15(3), 209-218.
- CANTÓ, O.; GRADÍN, C. y DEL RÍO, C. (2003): «La evolución de la pobreza estática y dinámica en el periodo 1985-1995». *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 167(4), 87-119.
- CASAS, J.M.; DOMÍNGUEZ, J. y NÚÑEZ, J.J. (2003): «La pobreza en España: estudio a partir de las curvas IID y su sensibilidad frente a escalas de equivalencia». En *Información económica y técnicas de análisis en el siglo XXI*. Madrid: INE.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1996): *La pobreza y la exclusión social en España*. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001): *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Madrid: CES.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Informe final sobre la aplicación del programa comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos «Pobreza 3» (1989-1994)*. COM (1995) 94 final.
- COULTER, F.; COWELL, F. y JENKINS, S. (1992a): «Differences in needs and assessment of income distributions». *Bulletin of Economic Research*, 44, 77-124.
- COULTER, F.; COWELL, F. y JENKINS, S. (1992b): «Equivalence scale relativities and the extent of inequality and poverty». *Economic Journal*, 102, 1067-1082.
- CUTLER, D. y KATZ, L. (1992): «Rising inequality? Changes in the distribution of income and consumption in the 1980s». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 82, 546-551.
- DEL RÍO, C. y RUIZ-CASTILLO, J. (1999): «El enfoque de la dominancia en el análisis de la pobreza». En *Dimensiones de la desigualdad, III Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.
- DOMÍNGUEZ, J. y MARTÍN, A. (2006): «Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores». *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 2, 27-66.
- DOMÍNGUEZ, J. y NÚÑEZ, J.J. (2007): «A proposal of a synthetic indicator to measure poverty intensity, with an application to EU-15 Countries». *ECINEQ Working Paper 2007-81*. Society for the Study of Economic Inequality.
- DUCLOS, J.Y. y MERCADER-PRATS, M. (1999): «Household Needs and Poverty: with Application to Spain and the UK». *Review of Income and Wealth*, 45, 77-98.
- ECB (1998a): «Pobreza y desarrollo en España». En EDIS et al.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- ECB (1998b): «La política económica ante la pobreza». En EDIS et al.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- EDIS-CÁRITAS (1984): «Pobreza y marginación». *Documentación Social*, 56-57.
- ESCRIBANO, C. (1990): «Evolución de la pobreza y la desigualdad en España. 1973-1987». *Información Comercial Española*, 686, 81-108.
- ESTRUCH, A. (1995): «Los efectos distributivos del gasto social central y autonómico, diez años después». *Hacienda Pública Española*, 135, 19-39.

- EUROSTAT (1992): *Poverty in figures: Europe in the Early Eighties*. Luxemburgo: Eurostat.
- FERNÁNDEZ-MORALES, A.; GARCÍA-LIZANA, A. y MARTÍN-REYES, G. (1988): «Técnicas para la medición de la pobreza y de su distribución territorial en España». En *Comunicaciones presentadas a la XIV Reunión de Estudios Regionales*. Asociación Española de Ciencia Regional.
- FOSTER, J.; GREER, J. y THORBECKE, E. (1984): «A class of decomposable poverty measures». *Econometrica*, 52(3), 761-766.
- GARCÍA-LIZANA, A. (1996): *La pobreza en España*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- GARCÍA-LIANA, A. y MARTÍN-REYES, G. (1994): «La pobreza y su distribución territorial». En *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*. Madrid: FOESSA.
- GARCÍA-MAINAR, I. y TOHARIA, L. (1998): «Paro, pobreza y desigualdad en España: análisis transversal y longitudinal». *Economiaz*, 40, 134-165.
- GARCÍA-SERRANO, C.; MALO, M.A. y TOHARIA, L. (2001): *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GIMENO, J.A. (1993): *Incidencia del gasto público por niveles de renta*. Madrid: Fundación Argentaria.
- IMEDIO, L.; PARRADO, M. y SARRIÓN, M.D. (1997): «Evaluación de la desigualdad y la pobreza en la distribución de la renta familiar en España en el período 1985-1995». *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 32, 93-106.
- INE (2008): *Encuesta de condiciones de vida*. www.ine.es [Último acceso: diciembre 2008].
- JENKINS, S.P. y LAMBERT, P. (1997): «Three I's of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends». *Oxford Economic Papers*, 49, 317-327.
- KAKWANI, N. (1980): «On a class of poverty measures». *Econometrica*, 48, 2, 437-446.
- LASHERAS, M.A.; RABADÁN, I. y SALAS, R. (1993): «Política redistributiva del IRPF entre 1982 y 1990». En *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.
- MARTÍN-REYES, G. (2005): *La Ciencia Económica ante la desigualdad*. Málaga: Universidad de Málaga.
- MARTÍN-REYES, G.; GARCÍA-LIZANA, A. y FERNÁNDEZ-MORALES, A. (1989): «La distribución territorial de la pobreza en España». En *VI Jornadas de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social: La pobreza en la España de los ochenta*. Madrid: Editorial Acebo.
- MARTÍN-REYES, G.; GARCÍA-LIZANA, A. y FERNÁNDEZ-MORALES, A. (1995): «Poverty and development: An Econometric Approach». En *Research on Economic Inequality*, 6, 365-377.
- MARTÍN-GUZMÁN, P.; BELLIDO, N. y JANO, M.D. (2001): «La pobreza en España», *Papeles de Economía Española*, 88, 126-142.
- MARTÍN-GUZMÁN, P.; TOLEDO, M.I.; BELLIDO, N.; LÓPEZ, J. y JANO, D. (1996): *Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en la E.P.F. 1973-74, 1980-81 y 1990-91*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- MAYO, R. y SALAS, R. (1994): «Incidencia redistributiva del IVA. Tipos efectivos declarados». *Hacienda Pública Española*, 128, 133-173.
- MEDEL, B.; MOLINA, A. y SÁNCHEZ, J. (1988): *Los efectos distributivos del gasto público en España*. Madrid: Fundación FIES.
- MERCADER-PRATS, M. (1998): «Identifying Low Standards of Living: Evidence from Spain». *Research on Economic Inequality*, 8, 155-173.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE (2008): *Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2008-2010*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- MOLINA, A. (1983): *La incidencia del gasto público. Distribución personal del gasto presupuestario en España*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- MOLINA, A. y JAÉN, M. (1994): «Gasto público y redistribución de la renta: España 1981-1987». *Hacienda Pública Española*, 130, 85-107.
- O'HIGGINS, M. y JENKINS, S. (1990): «Poverty in Europe: Estimates for 1975, 1980 and 1985». En *Analyzing Poverty in the European Community*. Luxemburgo: Eurostat.
- PENA, J.B. (1995): «Análisis de la cuenta de renta de los hogares: efectos distributivos». En *Distribución personal de la renta en España*. Madrid: Pirámide.
- PÉREZ-MAYO, J. y FAJARDO-CALDERA, M.A. (2003): «Un método alternativo para identificar los hogares en situación de pobreza». *Estadística Española*, 45(152), 115-134.
- PÉREZ-MORENO, S. (2001): «Análisis socioeconómico de la pobreza en las provincias españolas». *Estudios de Economía Española*, 19, 107-122.
- RENES, V. (1994): «Programas y actuaciones ante la pobreza: la experiencia de Cáritas». *Documentación Social*, 96, 335-350.
- RENES, V. (2000): «Factores que dificultan la conexión entre conocimiento y acción pública en materia de desigualdad y pobreza». *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2, 139-164.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, G. (1998): «Política Social y pobreza». En EDIS et al.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: FOESSA.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1987): *La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-1981*. Madrid: Banco de España.
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTÍNEZ, R. (1994): «La pobreza en España. ¿Qué nos muestran las EPF?». *Documentación Social*, 96, 15-109.
- SEN, A. (1976): «Poverty: an ordinal approach to measurement». *Econometrica*, 44(2), 219-231.
- TAKAYAMA, N. (1979): «Poverty, income inequality, and their measures: Professor Sen's axiomatic approach reconsidered». *Econometrica*, 47(3), 747-759.
- THON, D. (1979): «On measuring poverty». *Review of Income and Wealth*, 25, 429-439.