

Precariedad, pobreza y desigualdad en la CAPV: una lectura a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

SIIS Centro de Documentación y Estudios

Se resumen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), a partir del informe especial de evolución hecho público recientemente por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Desde el punto de vista metodológico, los datos de la encuesta ponen de manifiesto la validez de una aproximación que –a diferencia de los métodos más consolidados para la medición de la pobreza en Europa– es capaz de reflejar una reducción muy significativa de las tasas de pobreza y precariedad, coincidente con la evolución que la sociedad vasca ha experimentado a largo plazo en cuanto a crecimiento económico, reducción del desempleo, incremento de la ocupación y consolidación de las políticas de lucha contra la pobreza a través del sistema de servicios sociales y de garantía de ingresos.

1. Introducción

En el año 1984, recién creadas prácticamente las instituciones autonómicas vascas y recién asumidas las competencias en materia de bienestar social y de lucha contra la pobreza, el Gobierno Vasco comenzó a poner las bases de lo que a partir de 1996 se convertiría en una línea original de estudio y seguimiento de la pobreza en Euskadi: la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). Incluida en el Plan Vasco de Estadística, la encuesta se ha desarrollado en 1996, 2000, 2004 y 2008, si bien debe mencionarse como antecedente directo un primer estudio realizado en 1986 –el *Estudio sobre Situaciones Sociales Desfavorecidas en Euskadi*– que puede asimilarse en parte a la EPDS a los efectos de un análisis de resultados a largo plazo. La responsabilidad de la operación recae en el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en coordinación con el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

Se recogen en este artículo las características metodológicas básicas y los principales resultados que a lo largo de las dos últimas décadas se han obtenido a través de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) y de las investigaciones que le precedieron. El texto que a continuación se ofrece se basa en la ponencia presentada por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en las Jornadas 1984-2008: 25 años de estudio de la pobreza en la CAPV celebradas los días 11 y 12 de diciembre de 2008 en Donostia y en los que se presentaron los principales datos de la encuesta. Se trata por tanto –más que de un artículo propiamente dicho– de una reseña o resumen parcial del informe especial de evolución hecho público por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social en el marco de esas jornadas.

Cabe contextualizar la puesta en marcha de esta herramienta estadística –tal y como señala el propio

informe— en un marco social y económico, el de mediados de los años 80, determinado en Euskadi por la crisis económica, la reaparición de fenómenos que como el paro o la pobreza habían quedado en cierta medida olvidados tras varias décadas de desarrollo y crecimiento económico, y por la pérdida general de vigor económico en una sociedad, la vasca, que desde el siglo XIX se había configurado como uno de los principales focos de crecimiento de la España moderna. Efectivamente, la preocupación por la negativa evolución de los indicadores sociales en Euskadi iba a ser uno de los principales factores que contribuirían a dar impulso a la iniciativa que desembocaría en la EPDS, máxime cuando algunos estudios ya habían adelantado la importancia de las situaciones económicas de precariedad en la aparición y desarrollo de los problemas sociales.

Aunque finalmente asumida con coherencia por los responsables políticos del entonces Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, añade el informe de la EPDS, en la decisión de abordar el estudio de la pobreza fue sin embargo necesario un estímulo en buena medida externo. Ni el estudio de la pobreza formaba parte de los presupuestos programáticos del Departamento, ni era una preocupación dominante entre los técnicos, más bien orientados entonces al estudio de las necesidades de los usuarios de los servicios sociales. Ese estímulo externo lo constituyeron las iniciativas de estudio y análisis adoptadas por las Comunidades Europeas y que, dentro de nuestro país, recogían entidades como Cáritas. En gran medida, la investigación de la pobreza en Euskadi es el resultado del interés que en las altas instancias del Departamento suscitaban iniciativas como los programas europeos de lucha contra la pobreza.

Estas iniciativas reflejaban una creciente preocupación por el fenómeno de la pobreza, traducida en la profusión de nuevas investigaciones sobre el tema, tanto a nivel estatal como sobre todo a nivel de la Comunidad Europea. Para los dirigentes políticos de la época, aquello que empezaba a aparecer como una realidad problemática en Europa y en el conjunto de España no podía ciertamente dejar de existir, al menos como hipótesis de partida, en Euskadi. No en vano esta Comunidad estaba diferencialmente afectada en el conjunto estatal por el desempleo y la recesión económica.

La convergencia de una realidad crecientemente definida por la precariedad con las iniciativas desarrolladas en el contexto de los programas europeos y de los trabajos precursores de EDIS y Cáritas se concretó en la decisión de implicar al entonces Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en la nueva dinámica de estudio de la pobreza. Así nació un proyecto de investigación que se prolongó durante varios años y que, por las particulares circunstancias de la época, se enfocó precisa-

mente desde ese punto de vista, el de la investigación. A partir de esos inicios, la EPDS se ha revelado como un instrumento adecuado para el seguimiento de los fenómenos de pobreza y precariedad, y constituye hoy una de las principales operaciones estadísticas del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

2. Aspectos metodológicos básicos

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) se obtienen a través de una encuesta cuatrienal que se realiza entre una muestra representativa de la población que reside en hogares familiares en la CAPV¹. Desde el punto de vista metodológico, puede decirse que la EPDS constituye una iniciativa poco habitual, incluso en el contexto internacional, y que está marcada por una serie de rasgos o características que la hacen —más allá de los resultados que pueda ofrecer para un territorio o un momento dados— merecedora de atención especial para todas aquellas personas interesadas en la metodología de la medición de la pobreza.

En ese sentido, cabe señalar en primer lugar que se trata del único ejemplo en Europa de una estadística para el análisis de la pobreza y la precariedad diseñada y aplicada a lo largo de más de 20 años, recurriendo de forma continuada a la misma metodología. Si bien cabe destacar que el análisis y el seguimiento estadístico de la pobreza, la precariedad o la exclusión social han experimentado, tanto en el conjunto de Europa como en el Estado español, avances muy significativos a lo largo de los últimos años, resulta difícil, si no imposible, encontrar series estadísticas que —ya sea a nivel nacional o a nivel regional— analicen de forma específica los cambios que se han producido en el ámbito de la pobreza a lo largo de casi 25 años.

Con todo, la principal particularidad de la EPDS es que ha desarrollado una metodología propia para la medición de la pobreza, si bien tal metodología ha de entenderse más como complemento que como alternativa a las aproximaciones más asentadas o consolidadas a nivel internacional en este ámbito. Desde ese punto de vista, la EPDS ofrece tanto los resultados que se derivan de su propia metodología como los que se derivan del resto de las metodologías habituales, lo que permite realizar comparaciones entre territorios distintos y, también, comparar

¹ La muestra ha oscilado entre los 3.100 hogares, en la encuesta de 1996, y los 4.500 hogares en la de 2008. Dado que el objetivo del estudio es la población en viviendas familiares, no se tiene en cuenta la situación de las personas sin hogar, las que habitan en infraviviendas (chabolas, etc.) o las personas que residen en instituciones de alojamiento colectivo (prisiones, centros residenciales de servicios sociales, hospitales de media o larga estancia, etc.).

los resultados que para un mismo territorio y un mismo periodo ofrecen las diferentes metodologías disponibles. De esta forma, la principal aportación de la EPDS es que sus resultados se han obtenido aplicando unos principios metodológicos comunes que permiten conocer de forma fiable la evolución en el tiempo de las diversas facetas asociadas a esta compleja realidad social, permitiendo además el seguimiento y la comparación entre sí de los resultados correspondientes a los diferentes indicadores utilizados en algún momento en Europa.

Finalmente, debe recordarse también que desde sus inicios la EPDS ha contribuido a determinar la acción pública contra la pobreza en Euskadi. No en vano puede decirse que el ESDE, predecesor de la EPDS, contribuyó a mediados de los años 80 a poner de manifiesto la necesidad de establecer medidas concretas de acción contra la pobreza, y que fue por tanto decisiva para la creación del Ingreso Mínimo Familiar, del que surgió el IMI y posteriormente la actual Renta Básica. Efectivamente, a pesar de su objetivo fundamentalmente técnico y hasta académico, al poner en evidencia la existencia de importantes bolsas de precariedad y hasta de formas extremas de pobreza en Euskadi, el ESSDE puso las bases para el importante debate político que se desarrolla con posterioridad en el Parlamento Vasco². A resultados del debate parlamentario que siguió a la publicación del estudio, el Pleno del Parlamento Vasco aprueba en sesión celebrada el día 8 de mayo de 1987 una Proposición no de Ley sobre la situación de pobreza que viven numerosas familias vascas, conforme al siguiente texto:

“El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a la puesta en marcha de un programa específico sobre la pobreza existente en la Comunidad Autónoma. A este fin, la Comisión Parlamentaria correspondiente elaborará un proyecto, teniendo en cuenta los datos contenidos en el avance que, sobre el estudio de la pobreza en la Comunidad Autónoma, ha publicado recientemente el Gobierno Vasco”.

El propio informe de la EPDS recuerda que la aceptación de esta proposición constituye el inicio del proceso que desembocaría en la puesta en marcha por el Gobierno Vasco, a primeros de 1989, del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Este Plan establece, por primera vez en España, un sistema de garantía de recursos mínimos basado en la implantación de lo que popularmente se conoció entonces como salario social. La puesta en marcha del Plan vasco contribuiría a la posterior difusión de la idea del

salario social a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas del Estado, determinando uno de los ejemplos de contribución de las instituciones autonómicas a la definición del modelo de protección social en España. La iniciativa vasca contribuiría a cambiar en buena medida el rumbo de la política social española cuando, tras la decisión de la Comunidad Autónoma de Madrid –liderada entonces por Joaquín Leguina– de aplicar una medida similar, se sucedería en unos pocos años la aprobación –una tras otra– de distintas normativas autonómicas en la materia. Se consolidaría de esa forma un modelo de protección social en el que a las prestaciones del sistema general de Seguridad Social se yuxtapone, con mayor o menor incidencia real según las Comunidades Autónomas, un programa complementario de garantía de ingresos. Este modelo de rentas mínimas autonómicas se caracteriza todavía hoy por funcionar de manera totalmente autónoma, al margen en la práctica de cualquier intervención estatal.

La EPDS constituye por tanto una línea original de seguimiento y análisis de la pobreza, y es desde ese punto de vista una encuesta relativamente poco habitual: por su carácter pionero, por su duración o extensión en el tiempo, y por el hecho de haber desarrollado una metodología propia. Entre las principales características distintivas de esa metodología cabe señalar los siguientes aspectos:

- Dos dimensiones. Desde un primer momento, la EPDS distingue dos dimensiones básicas de la pobreza y la precariedad: la pobreza de mantenimiento y la pobreza de acumulación. Además, ofrece datos relativos a la pobreza real –que combina las dos dimensiones señaladas– y a la pobreza encubierta, que hace referencia a las situaciones de personas o unidades familiares potencialmente independientes que vivirían en la pobreza en caso de que decidieran constituir un hogar independiente.
- Varios niveles o posiciones dentro de cada dimensión. Dentro de cada dimensión, la EPDS distingue varios niveles o posiciones en el eje que va de la pobreza al bienestar. En el caso de la dimensión de mantenimiento, por ejemplo, la metodología EPDS distingue entre las situaciones de pobreza, de ausencia de bienestar y de bienestar.
- Determinación de los umbrales desde la percepción social. Como más adelante se detalla, a la hora de la definición de los umbrales de pobreza y precariedad, la EPDS no utiliza un indicador estadístico objetivo de naturaleza relativa (%60 de la mediana por ejemplo), sino que utiliza un indicador basado en la percepción de la ciudadanía respecto a los niveles mínimos para la cobertura de las necesidades básicas y/o para el acceso a unos niveles mínimos de bienestar.

² Mondragón, J. *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003)*. Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.

Concepción de la unidad familiar como unidad de análisis, si bien también ha desarrollado un amplio trabajo de análisis de la pobreza encubierta, que incide especialmente en la situación que, en términos individuales, experimenta cada uno de los miembros de la familia.

2.1. La dimensión de mantenimiento

La primera dimensión de la pobreza que se contempla en la EPDS se relaciona con las formas tradicionales de medición de la pobreza. Hace así referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente en el corto plazo, tanto si se trata de gasto corriente como de gastos de inversión de aplicación ajustada y distribuida en el tiempo, por ejemplo el pago de intereses y amortizaciones por adquisición de una vivienda. Esta dimensión de la pobreza –que remite al bajo nivel de los recursos económicos de los que disponen algunos hogares para hacer frente a sus gastos habituales– queda definida en la EPDS como pobreza de mantenimiento. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

¿De qué forma se calculan las tasas de pobreza y precariedad en la dimensión de mantenimiento? Simplificando la descripción del método que se sigue en la EPDS, puede decirse que los umbrales se obtienen a partir de la respuesta que las personas encuestadas dan a dos preguntas: *¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para llegar a fin de mes?* y *¿cuál es el nivel de gasto que una familia como la suya precisa para cubrir sus necesidades básicas?* La determinación de los umbrales no se basa por tanto en un porcentaje (el 30%, el 40%, el 50% o el 60%) de unos niveles de ingresos arbitrariamente establecidos (la media o la mediana). Este enfoque estadístico relativo es precisamente, pese a sus limitaciones, el que se ha consolidado en Europa a la hora de la medición de la pobreza³.

³ El estudio de la pobreza se ha ligado tradicionalmente en Europa a la construcción de indicadores estadísticos objetivos de naturaleza relativa. El enfoque dominante ha consistido en asociar el umbral de pobreza a un nivel de recursos situado por debajo del que se deriva de la aplicación de un determinado porcentaje a un indicador estadístico de tendencia central, calculado para una variable representativa de los recursos globales de la sociedad (los ingresos netos disponibles o el nivel de gasto realizado). En esta aproximación, la pobreza refleja la posición de la población respecto de un indicador estadístico objetivo, previamente definido por el equipo investigador.

En la EPDS los umbrales de pobreza y precariedad se establecen, por el contrario, a partir de las percepciones subjetivas de las familias y de las necesidades directamente expresadas por las éstas. Se sigue así, con alguna adaptación, la senda marcada en los años 70 por la escuela de Leyden y sus líneas de pobreza subjetiva (LPL y, en su forma simplificada, SPL)⁴. Una de las grandes ventajas del método SPL –que se incorpora a la EPDS– es que el nivel de los distintos umbrales de pobreza no aparece prefijado por el investigador, como ocurre con el método estadístico, sino que es una función de la percepción de necesidades ofrecida por la propia población analizada. Al mismo tiempo, los umbrales de pobreza que se derivan del método no son automáticamente equivalentes a las necesidades expresadas por la población sino que se obtienen matemáticamente a partir de los resultados de la regresión log-lineal entre ingresos reales y mínimos percibidos. El método SPL facilita así un procedimiento objetivo para establecer umbrales de pobreza a partir de la percepción subjetiva de necesidades expresada por la población objeto de estudio.

¿Qué ventajas tiene esta aproximación? De forma resumida, puede decirse que resuelve algunas de las críticas que se le planteaban al método estadístico objetivo:

- Posibilita un mayor ajuste entre la percepción de la población y la clasificación realizada. Efectivamente, al valorar las críticas al método estadístico europeo, el dato más llamativo –desde un punto de vista empírico– es la existencia de muy fuertes desajustes entre la clasificación objetiva que se deriva del método y la percepción de la situación por parte de la población afectada⁵.
- Evita establecer umbrales o escalas de equivalencia aleatorios a partir de decisiones arbitrarias. El nivel de los distintos umbrales, o las escalas de equivalencia, no aparecen prefijados por el investigador, sino que se establece en función de la percepción de necesidades de la población analizada. Tanto las preferencias por un tipo u otro de escala

⁴ El elemento central del nuevo enfoque es la pregunta formulada a los cabezas de familia respecto a qué nivel de ingreso mínimo consideran necesario para su propio hogar. La gran ventaja de esta aproximación es que el único juicio de valor previo que introducen los investigadores es que las personas directamente afectadas son las mejor cualificadas para evaluar cuáles son sus necesidades mínimas.

⁵ En el caso de la CAE, por ejemplo, en el año 2008 hasta un 75,3% de los hogares clasificados como pobres de acuerdo con el método Eurostat (60% de la mediana) no se consideran a sí mismo pobres. Además, el método Eurostat clasifica como no pobres a un 41,7% de los hogares que sí se consideran al menos como más bien pobres en Euskadi.

de equivalencia como la elección del porcentaje de la medida a utilizar responden sobre todo a decisiones apriorísticas de los responsables estadísticos. No siempre se sustentan, además, en datos empíricos suficientemente contrastados.

- Evita que las medidas de pobreza se limiten a reflejar medidas estadísticas de desigualdad en la distribución de los recursos⁶.

Frente a la aproximación de la escuela de Leyden, la EPDS introduce otros cambios, como la determinación de umbrales diferentes para diferentes tipos de familias en función de la edad de la persona principal y, muy fundamentalmente, la diferencia –dentro de la dimensión de mantenimiento– entre las situaciones de pobreza y las de ausencia de bienestar. Los problemas de ausencia de bienestar hacen referencia a situaciones de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos habituales que son considerados como necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad. Son aquellos que en la práctica permiten participar –aunque sea en condiciones mínimas– en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad.

De esta forma, en la perspectiva de la cobertura de las necesidades regulares de mantenimiento, mientras los problemas de precariedad o ausencia de bienestar se relacionan con la dificultad de la población para acercarse a los niveles mínimos de bienestar socialmente esperados, los de pobreza se asocian en sentido estricto a la dificultad de cobertura de las necesidades realmente básicas. En cierta forma, esta idea de pobreza remite a los enfoques absolutos de medición del fenómeno, vinculados a la idea de subsistencia y cobertura de las necesidades básicas; la precariedad o ausencia de bienestar, en cambio, enlaza con un enfoque más relativo, relacionado con las expectativas de bienestar propias a determinada sociedad.

La distinción entre pobreza y ausencia de bienestar resulta determinante en la EPDS, y constituye un rasgo original fundamental del método EPDS. En la medida en que pone de manifiesto distintas realida-

des de precariedad en la capacidad de los hogares para hacer frente a los gastos necesarios, la distinción entre pobreza y de ausencia de bienestar ofrece una mejor comprensión de la realidad que los conceptos de pobreza relativa y pobreza grave al uso en los estudios desarrollados en Europa. Permite al mismo tiempo, señalan los responsables del diseño técnico de la EPDS, una aproximación más adecuada al estudio de la relación entre cambio social y desarrollo económico, con su impacto diferencial en las distintas realidades de precariedad.

La mayor precisión del concepto de pobreza, diferenciado del de ausencia de bienestar, tiene además la ventaja de facilitar líneas de pobreza con cuantías realistas, social y políticamente creíbles, susceptibles por ello de orientar las decisiones institucionales en materia de lucha contra la pobreza. Por esta vía es posible distinguir lo que es propio de la lucha contra la pobreza de lo que es una política más general orientada a garantizar al conjunto de la población el acceso a los niveles de bienestar socialmente esperados. La investigación aplicada en Euskadi ha llevado por tanto a concluir que la pobreza no es realmente una situación de incapacidad de acceso al nivel del bienestar mínimo esperado en nuestra sociedad. La pobreza es ante todo un hecho social relacionado con la imposibilidad de cubrir lo que la población considera sus necesidades básicas, una realidad que se vincula en lo esencial a la cobertura de las necesidades relacionadas con la alimentación, la vivienda, el vestido o el calzado, junto con las necesidades cubiertas por los grandes servicios públicos –educación, sanidad o servicios sociales–. Así pues, al menos en sociedades como la vasca, la pobreza no se presenta tanto como una ausencia genérica de un cierto nivel esperado de bienestar sino como una situación específica de incapacidad para hacer frente a las necesidades realmente fundamentales. Todo un desafío por tanto, señala el propio informe de la EPDS, a la definición clásica de pobreza formulada por Townsend, relacionada más bien con el acceso a los niveles de bienestar esperados en la sociedad de referencia

Concretando esta reflexión, la EPDS distingue entre tres niveles o posiciones en la dimensión de mantenimiento:

- Pobreza. Incluye a las personas, familias u hogares que experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran en riesgo de pobreza grave las personas, familias u hogares que disponen, en el periodo de referencia considerado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas.

⁶ En realidad, los métodos estadísticos no miden realmente la pobreza, sino más bien una determinada forma de desigualdad estadística en la distribución de los recursos, así como el número de personas afectadas por dicha situación de desigualdad. Aunque facilitan ciertamente un indicador de medición de la pobreza, puesto que la pobreza es un fenómeno estrechamente ligado a la desigualdad, cuando se trata de aproximarse a la incidencia real de la pobreza el indicador no deja de resultar aleatorio en su resultado.

- Ausencia de bienestar. Incluye a las personas, familias u hogares que experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos habituales que son considerados necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad. Son aquellos que en la práctica permiten participar –aunque sea en condiciones mínimas– en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad. Se encuentran en riesgo de ausencia de bienestar las personas, familias u hogares que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en la sociedad en la que viven.
- Bienestar. Incluye al resto de las personas, familias u hogares, es decir, a los que no experimentan en el corto plazo situaciones de insuficiencia de recursos para abordar la cobertura de las necesidades básicas ni para hacer frente a los gastos mínimos necesarios para acceder a situaciones de bienestar.

Los umbrales que se derivan de la aplicación del método son en el año 2008 los siguientes⁷:

2.2. La dimensión de acumulación

El estudio de la pobreza de mantenimiento, recuerdan los responsables de la EPDS, no abarca toda la problemática económica implícita en el concepto de pobreza. Para superar la pobreza, además de hacer frente con regularidad a las necesidades de consumo habitual, la población debe también ser capaz de consolidar a medio y largo plazo un entorno vital que garantice unas condiciones de vida adecuadas. La segunda dimensión de la pobreza que contempla la EPDS se centra por ello en el estudio de aquellas situaciones de precariedad –ligadas a formas de consumo a medio y largo plazo– que, a diferencia de las de mantenimiento, no suelen depender de variaciones coyunturales en la situación de los hogares para poder salir de ellas con garantías suficientes.

Este tipo de pobreza, denominada pobreza de acumulación, se asocia a la incapacidad de la población para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el medio y largo plazo, un nivel de vida suficientemente adecuado, entendido sobre todo en términos de capacidad de acceso a una vivienda en condiciones y suficientemente equipada, que satisfaga las normas mínimas de habitabilidad. En tanto que escenario de precariedad a medio y largo plazo, la pobreza de acumulación también se relaciona con la dificultad de los hogares para acumular los recursos patrimoniales mínimos necesarios para garantizar, en situaciones especiales de crisis o emergencia, la continuidad de una vida normalizada, ofreciendo con ello un mínimo de seguridad económica.

La pobreza de acumulación implica una situación, no específica sino global, de precariedad diferencial en el acceso a los bienes de consumo duradero

Tabla 1. Umbrales de pobreza de mantenimiento y de ausencia de bienestar según el método EPDS. 2008 (Datos en euros)⁸

Tamaño del hogar	< 45 años		45-64 años		> 65 años	
	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar
1 persona	947,24	1.231,41	792,75	1.187,90	560,07	786,19
2 personas	1.136,56	1.527,22	968,42	1.470,73	770,13	1.061,53
3 personas	1.264,39	1.732,19	1.088,71	1.666,44	927,85	1.265,36
4 personas	1.363,71	1.894,10	1.183,02	1.820,89	1.058,98	1.433,29
5 personas	1.446,09	2.030,03	1.261,76	1.950,49	1.173,33	1.578,76

⁷ Todos los gráficos y tablas de este artículo están recogidos del Informe de evolución de la EPDS elaborado por el Departamento de Empleo, Justicia y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

⁸ Del análisis de los umbrales pueden derivarse también las escalas de equivalencia que, como se ve, resultan en general más planas que en los métodos habituales.

necesarios y en el nivel de los recursos patrimoniales disponibles, circunstancia que se traduce en unas condiciones de vida insuficientes para mantener una existencia digna. Esta forma de pobreza se manifiesta en unos niveles excepcionalmente bajos de recursos patrimoniales y en carencias, cualitativa o cuantitativamente significativas, en las condiciones de vida, particularmente en todo lo referido a las características de la vivienda habitual (habitabilidad, instalaciones disponibles y nivel de equipamientos), aunque también en relación al acceso a otros bienes de consumo duradero importantes para la vida en las sociedades modernas (por ejemplo, un automóvil o u otro tipo de vehículo que cubra las mismas necesidades cuando hacer frente a dichas necesidades resulte imprescindible).

En general, la pobreza de acumulación refleja unas condiciones de vida claramente situadas por debajo de los mínimos aceptables en nuestra sociedad en relación con variables básicas que, como la vivienda, son indicativas de una posición social a largo plazo. De ahí que este tipo de pobreza tenga una dimensión más estructural que la pobreza de mantenimiento, de naturaleza esencialmente coyuntural. Al igual que sucedía con la dimensión de mantenimiento, también en la dimensión de acumulación aparecen situaciones de precariedad que no pueden ser asimiladas de forma automática a realidades de pobreza en sentido estricto. Estas problemáticas reflejan más bien formas particulares de ausencia del nivel de bienestar que la población espera alcanzar en una sociedad como la vasca.

El estudio de la pobreza de acumulación se realiza en la EPDS teniendo en cuenta la situación de los hogares en relación con una serie de indicadores de calidad de vida centrados en dos grandes aspectos: las instalaciones y equipamientos de la vivienda, por una parte, y los recursos patrimoniales de los hogares (vivienda propia, otros bienes patrimoniales, ahorros acumulados y vehículos de antigüedad inferior a diez años), por otra. Una vez posicionados los hogares respecto a la posible presencia de problemas de vivienda o carencias patrimoniales, se procede a ubicar a cada uno de ellos en la escala pobreza-bienestar de acumulación, siendo las categorías utilizadas en la EPDS las siguientes:

1. Pobre (gran precariedad). Incluye situaciones en las que están presentes problemas muy graves de vivienda y, al mismo tiempo, un patrimonio muy bajo.
2. Precario (significativamente inferior a la media). Incluye las siguientes situaciones:
 - Problemas muy graves de vivienda y patrimonio bajo o normal.
 - Problemas graves de vivienda y patrimonio bajo o muy bajo.

- Problemas menos graves de vivienda y patrimonio muy bajo.
3. Cierta precariedad pero sin evidencias claras de ausencia de bienestar (práctico bienestar). Incluye las siguientes situaciones:
 - Problemas graves de vivienda y patrimonio normal.
 - Problemas menos graves de vivienda y patrimonio bajo.
 - Sin problemas de vivienda y patrimonio bajo o muy bajo.
 4. En situación de bienestar. Incluye a los hogares sin problemas de vivienda (o menos graves) y con un patrimonio normal.

2.3. La pobreza real

Como se desprende de los datos señalados hasta ahora, en el momento de abordar el estudio de la pobreza y la precariedad es preciso tener en cuenta la presencia de elementos de compensación que permiten que una situación de riesgo en una u otra de las dimensiones de pobreza no se traduzca necesariamente en una realidad marcada por situaciones de pobreza real. Los datos de la EPDS revelan, en este sentido, que una situación de bienestar en una de las dos dimensiones del fenómeno puede llegar a compensar suficientemente, en términos de acceso a niveles mínimos de bienestar, la presencia de una situación de riesgo de pobreza en la otra dimensión. Esto es particularmente cierto en los casos de riesgo de pobreza de mantenimiento, dado el fuerte componente coyuntural de este tipo de pobreza. En este caso, en ningún caso puede olvidarse que existen recursos alternativos a los ingresos habituales para hacer frente, al menos durante cierto tiempo, a la cobertura de las necesidades básicas.

Por esta razón, además de los indicadores de riesgo –que son los habitualmente utilizados en la investigación aplicada en Europa–, resulta conveniente disponer de indicadores relativos a lo que podríamos definir como pobreza real, es decir situaciones reales, y no sólo de riesgo, de insuficiente cobertura de las necesidades básicas. La pobreza real recogería, en exclusiva, aquellas circunstancias en las que las situaciones de riesgo de insuficiente cobertura de las necesidades básicas que aparecen en una u otra de las distintas dimensiones de la pobreza no se encuentran suficientemente compensadas en la vida cotidiana de la población, de forma que sea posible acceder a un nivel mínimo de bienestar, ajeno a la experiencia de la pobreza. A tales efectos, recuerda el informe de la EPDS, es preciso tener en cuenta que la vivencia de la pobreza sólo tiende a ser percibida mayoritariamente por la población en algunos casos específicos. Esto ocurre en concreto

cuando la pobreza está presente en ambas dimensiones –mantenimiento y acumulación– o, cuando apareciendo únicamente en una de ellas, no queda compensada con una situación de pleno bienestar en la dimensión complementaria.

Teniendo en cuenta los distintos aspectos señalados hasta ahora, la EPDS ofrece dos tipos de indicadores de pobreza real: uno estrictamente objetivo, y otro en el que la información objetiva tiene en cuenta en circunstancias especiales la percepción de la situación por parte de los propios interesados.

3. Evolución de los indicadores de pobreza y precariedad en la CAPV

En las páginas que siguen se van a resumir los principales resultados de la EPDS, haciendo referencia tanto a los indicadores relacionados con la dimensión de mantenimiento como a los relacionados con la pobreza de acumulación y la pobreza real. En la exposición se ofrecerán tanto los datos relativos a la incidencia –es decir, el porcentaje de la población y/o de los diversos grupos sociodemográficos afectado por las situaciones de pobreza y precariedad– como los relativos a la distribución, es decir, la composición interna de la población pobre o en situación de precariedad de acuerdo a las características del hogar en el que vive. Por otra parte, se ofrecerán datos ajustado a los umbrales de pobreza y precariedad existentes en 2008⁹.

3.1. Impacto de la pobreza y precariedad

De acuerdo con los datos de la EPDS para 2008, 313.000 personas viven en una situación de ausencia de bienestar en la dimensión de mantenimiento, lo que equivale a una tasa del 14,6%. De ellos, 88.643 personas (el 4,1%) viven en situación de pobreza, es decir, experimentan una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, en el corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado.

⁹ El ajuste se ha basado en la aplicación de los umbrales de pobreza y precariedad de mantenimiento de 2008 a las operaciones precedentes de la EPDS y del ESSDE. Como factores de ajuste se han tenido en cuenta dos variables: los cambios en el coste medio de acceso a los niveles generales de bienestar por parte de la población y el impacto sobre dichos niveles asociado a la presencia o no de costes diferenciales de alquiler y de amortización en el acceso a la vivienda ocupada. El ajuste también ha tenido en cuenta la necesidad de introducir un mecanismo de adaptación de la estimación de los indicadores de pobreza de acumulación correspondientes al ESSDE 1986 para hacerlos comparables con la aproximación EPDS.

**Tabla 2. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (mantenimiento). 2008
Hogares y población en viviendas familiares
(Datos absolutos y niveles de incidencia en porcentajes)**

Indicadores	Hogares	Incidencia (en %)	Población	Incidencia (en %)
Método EPDS				
Ausencia de bienestar				
de bienestar	141.605	17,8	313.215	14,6
Pobreza	36.955	4,6	88.643	4,1
Método Eurostat/UE				
Pobreza relativa/ Bajos ingresos 60%				
	137.007	17,2	318.161	14,8
Pobreza 40%	23.753	3,0	66.540	3,1

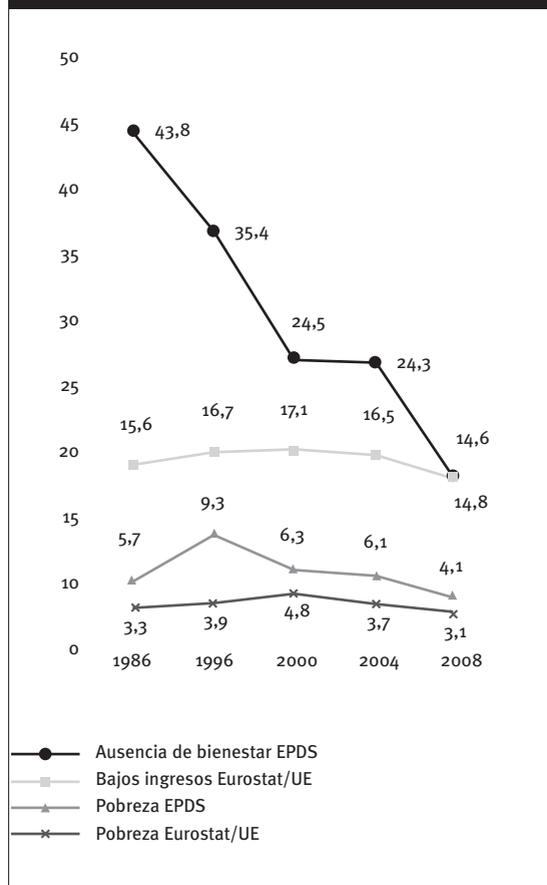
Nota: Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

En términos de evolución, se observa en primer lugar una muy importante caída a largo plazo de las tasas de precariedad o ausencia de bienestar, que pasan de afectar casi al 45% de la población en 1986 a una incidencia tres veces menor en 2008. Salvo en el periodo que va de 2000 a 2004, en el que se producen un estancamiento en la caída de las tasas, puede decirse que el proceso de reducción de las tasas de precariedad es continuo y muy marcado. Como consecuencia de ello, el porcentaje de la población que vive en una situación de bienestar, desde la perspectiva del mantenimiento, ha pasado del 56,2% a prácticamente el 85%. Este comportamiento contrasta con la notable estabilidad del indicador de bajos ingresos obtenido a través del método estadístico relativo: el indicador Eurostat apenas oscila entre el 17,1% y el 14,8% a lo largo de todo el periodo, convergiendo en cualquier caso al final del mismo con el indicador EPDS de precariedad o ausencia de bienestar.

En el caso del indicador de pobreza la caída también resulta muy marcada, pese al notable incremento experimentado entre 1986 y 1996. Desde ese año, en cualquier caso, las tasas de pobreza se han reducido prácticamente a la mitad, con una caída del 32,7% entre 2004 y 2008. Debe destacarse, sin embargo, que en términos no ajustados se produce entre 2004 y 2008 un incremento relativamente importante entre 2004 y 2008, ya que las tasas de pobreza de mantenimiento pasarían del 3,5% al 4,1%. Por otro lado, se observa también que las tasas de pobreza obtenidas a través del método estadístico relativo resultan algo más bajas a lo largo de todo el periodo y muestran una evolución similar.

En cualquier caso, sea cual sea el indicador que se considere, dos elementos resultan comunes a todos ellos: la reducción a largo plazo de las tasas (en todos los casos se reducen entre 1986 y 2008) y la caída experimentada en el último cuatrienio, con mínimos históricos para todos los indicadores analizados al menos cuando se analizan desde el punto de vista de los datos ajustados.

Gráfico 1. Precariedad de mantenimiento: evolución de los indicadores generales de riesgo de pobreza y ausencia de bienestar 1986-2008. Indicadores EPDS y Eurostat (Incidencia en % sobre la población en viviendas familiares)

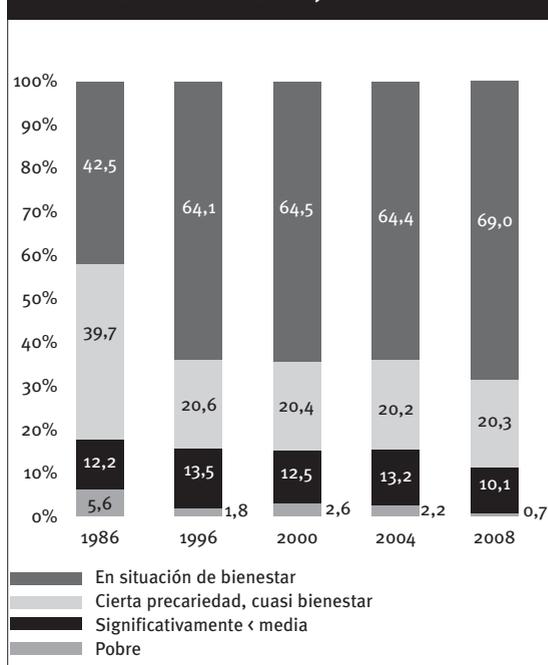


Nota: datos EPDS ajustados.

Tabla 3. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (acumulación). 2008. Hogares y población en viviendas familiares (Datos absolutos y niveles de incidencia en porcentajes)

Indicadores	Hogares	Incidencia (en %)	Población	Incidencia (en %)
Pobre	4.126	0,5	14.395	0,7
Significativamente < media	67.749	8,5	216.769	10,1
Cierta precariedad, casi bienestar	144.480	18,1	436.202	20,3
En situación de bienestar	581.018	72,9	1.484.419	69,0
TOTAL	797.372	100	2.151.785	100

Gráfico 2. Precariedad de acumulación: evolución de los indicadores generales de riesgo de pobreza y de ausencia de bienestar. 1986-2008 (Incidencia en % sobre la población en viviendas familiares)



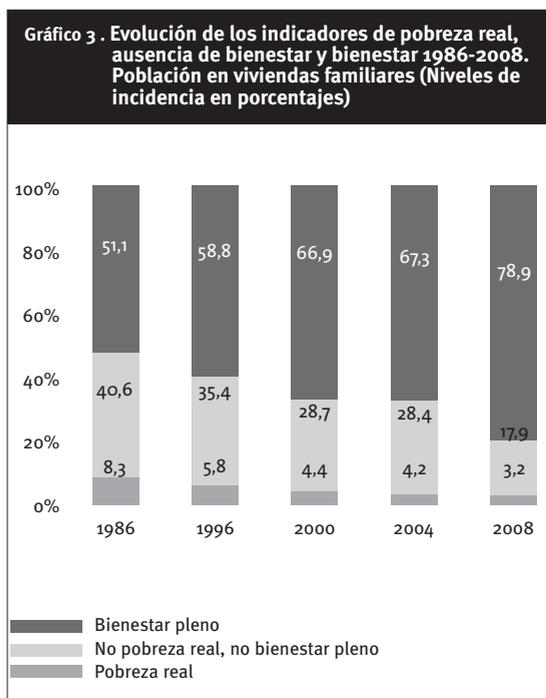
Si se comparan con la dimensión de mantenimiento, las tasas de pobreza y precariedad resultan sustancialmente más bajas en la dimensión de acumulación. Según los datos de la EPDS, en 2008 algo más de catorce mil personas (el 0,7% de la población) vive en una situación de pobreza en ese ámbito y otras 216.000 (el 10,1%) en una situación de precariedad, es decir con un nivel de acumulación significativamente inferior a la media. El porcentaje de personas en situación de bienestar llega al 69,0%.

Como en el caso de la dimensión de mantenimiento, en este caso también se ha producido a lo largo del período analizado una caída sustancial de las tasas

de pobreza y, fundamentalmente, de precariedad, con un notable incremento a largo plazo de las tasas de bienestar (que pasan en este período del 42,5% al 69,0% de la población). Los cambios fundamentales en esta dimensión –que por su carácter más estructural resultan también más lentos– se producen entre 1986 y 1996, y se manifiestan tanto en una importante caída de las tasas de pobreza (que pasan del 5,6% al 1,8%), como en el acceso al bienestar de una parte muy significativa, en torno a la mitad, de las personas que estaban a mediados de los años 80 en una situación de cierta precariedad. A partir de ese año, la evolución de los indicadores de pobreza y precariedad de man-

tenimiento se caracteriza por un avance lento pero constante hacia el bienestar. Con todo, en 2008, cerca de un 11% de la población se mantiene en una situación de pobreza o de precariedad (significativamente por debajo de la media) en lo que se refiere a la dimensión de acumulación.

La evolución de los indicadores de pobreza real refleja, aún con mayor nitidez, la evolución de la población residente en la CAPV hacia una sociedad del bienestar. Este avance –que constituye, probablemente, la conclusión fundamental que cabe extraer del análisis evolutivo de los datos que arroja la EPDS– se produce de forma sostenida, salvo en el período que va de 2000 a 2004, y se acelera o refuerza en el último cuatrienio, pasando la población en situación de pobreza del 4,2% al 3,2%. Es en estos casos, como se decía en el apartado introductorio, en los que cabe hablar de una vivencia real de las situaciones de pobreza.



3.2. Riesgo y distribución de la pobreza y la precariedad

En el epígrafe anterior se han recogido los datos fundamentales sobre la incidencia de las de pobreza y precariedad en el conjunto de la población de la CAPV y de su evolución desde 1986. En el siguiente apartado se recoge la incidencia de las diferentes situaciones analizadas en función de las características del cabeza de familia o del tipo de grupo familiar, así como algunos datos de interés en relación a los determinantes económicos de la pobreza y la precariedad y al impacto de las transferencias sociales en la reducción de las tasas de pobreza.

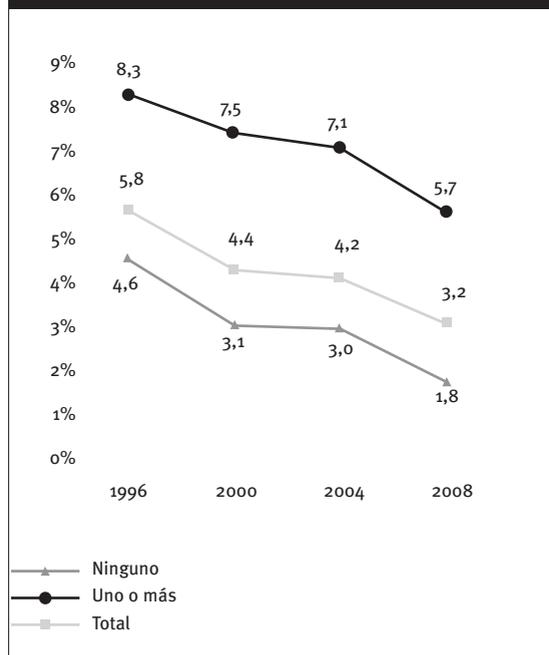
Desde el punto de vista del tipo familiar, resulta obvia la mayor incidencia de la pobreza en las familias monoparentales, con tasas de pobreza real del 10% –pese a la importante caída experimentada entre 2004 y 2008–, frente al 1,5% de las parejas sin hijos, sin duda el tipo familiar más favorecido. También las personas solas, no incluidas en grupos familiares, registran una incidencia de la pobreza real notablemente superior a la media. Debido a su incremento poblacional, las personas integradas en familias monoparentales suponen en 2008 más de una cuarta parte de todas las familias en situación de pobreza real, siendo en cualquier caso las parejas con hijos –debido a su gran peso demográfico– el grupo familiar mayoritario en el colectivo que conforma la pobreza real.

La presencia de menores en el hogar sigue suponiendo –pese a las ambiciosas políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas desarrolladas en los últimos años por parte de las instituciones vascas– un factor de riesgo de pobreza: el 5,7% de las familias con menores experimenta situaciones de pobreza real, frente al 1,8% de quienes no los tienen. La caída en las tasas de pobreza ha sido, además, más marcada en las familias sin hijos/as que entre quienes los tienen, con lo que puede decirse que el diferencial ha ido en aumento a lo largo de los últimos 20 años.

Tabla 4. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por tipo de grupo familiar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

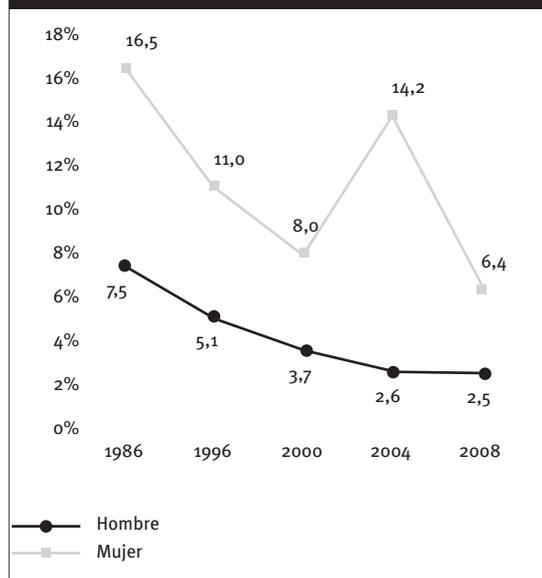
Tipo de grupo	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
No grupo	10,8	16,7	15,5	7,9	2,3	2,8	2,1	0,6	7,2	7,0	8,8	4,2	52,2	53,8	49,5	38,4
Pareja/sin hijos	8,7	6,1	5,1	3,3	1,5	1,7	1,1	0,3	2,9	2,9	2,4	1,5	41,4	27,2	28,7	19,3
Pareja con hijos	7,8	4,6	3,9	2,8	1,7	2,5	1,3	0,5	5,4	3,8	2,4	2,6	39,5	31,6	29,1	17,4
Monoparental	23,1	10,0	15,0	11,9	3,2	4,8	10,4	2,6	13,0	7,6	16,4	10,1	47,9	35,9	50,4	34,3
Otro tipo	ND	14,9	3,0	4,4	ND	0,0	1,0	0,0	ND	9,3	2,5	4,4	ND	35,9	26,7	24,3
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

Gráfico 4. Evolución de la incidencia de las situaciones de pobreza real por número de menores de 14 años en el hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (niveles de incidencia en porcentajes)



En Euskadi, por otra parte, la pobreza infantil existe, aunque no sea un aspecto al que se le haya dedicado particular atención en la investigación o en el marco de las políticas públicas, pese al resurgimiento de este fenómeno como objeto de preocupación política en países como el Reino Unido y, desde el punto de vista de la investigación, en España¹⁰. Si bien las tasas de pobreza que experimentan los niños y niñas menores de 14 años han descendido desde 1996 casi a la mitad, en 2008 aún el 5,4% de los niños menores de 14 años vive en una situación de pobreza real y el 6,1% en una situación de pobreza de mantenimiento. Entre las personas mayores de esa edad las tasas son del 3,8% y el 2,8% respectivamente.

Gráfico 5. Evolución de la incidencia de situaciones de pobreza real por sexo de la persona principal. 1986-2008. Población en viviendas familiares (niveles de incidencia en porcentajes)



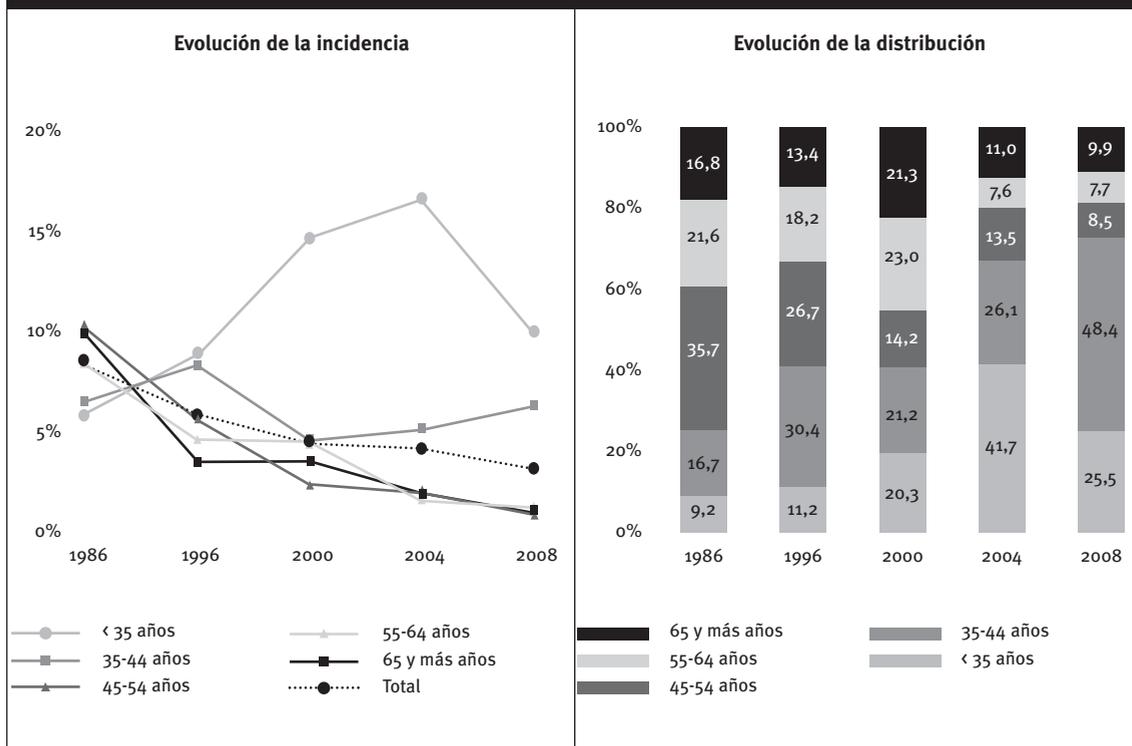
Desde el punto de vista del sexo, la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en las familias encabezadas por mujeres que en las encabezadas por hombres; de hecho, aunque la tasa de pobreza en las familias encabezadas por mujeres ha descendido sustancialmente a largo plazo, tras el muy notable repunte experimentado entre 2000 y 2004, el diferencial por razón de género se mantiene e incluso tiende a crecer ligeramente con el tiempo. Además, dado que el número de familias encabezadas por mujeres ha crecido sustancialmente en este periodo (del 8% al 16% del conjunto de los hogares), nos encontramos en 2008 con que, de todas las familias pobres, un tercio están encabezadas por mujeres (lo que supone a todas luces una sobrerrepresentación evidente de este tipo de unidades familiares en el espacio social de la pobreza y, en menor medida, la precariedad).

Tabla 5. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad entre los menores de 14 años en el hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Situación	< 14 años				> 14 años			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Pobreza de mantenimiento	14,2	9,1	8,9	6,1	8,7	6,0	5,7	3,8
Pobreza de acumulación	2,8	4,6	4,9	1,0	1,7	2,3	1,9	0,6
Pobreza real	9,1	7,6	8,0	5,4	5,4	4,0	3,8	2,8
No bienestar pleno	43,9	39,6	41,5	27,5	40,8	32,4	31,5	20,1

¹⁰ Ver, por ejemplo, Ayala, L. y otros. *Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia*. Serie: Estudios, nº 14, Madrid, Caritas, 2006.

Gráfico 6. Pobreza real por edad de la persona principal: evolución de la incidencia (% de la población en vivienda familiares) y de la distribución de la población pobre (% verticales) 1986-2008



La edad sigue siendo un factor preponderante a la hora de explicar las tendencias en materia de pobreza. Sin embargo, se han producido en este aspecto cambios muy significativos en los grupos de edad más afectados por la pobreza: efectivamente, si en 1986 eran las familias encabezadas por personas de 45 a 54 años las más afectadas por la pobreza real, ahora las tasas más elevadas corresponden a las familias encabezadas por personas de menos de 35 años y, también, por personas de 35 a 44 años, que representan hoy día casi la mitad de todas las personas pobres. Esta cohorte de edad corresponde a la generación del *baby boom*, es decir, a las personas nacidas en las décadas de los 60 y los 70 del pasado siglo. Las personas mayores por su parte –tradicionalmente más expuestas al riesgo de pobreza– han visto cómo sus tasas de pobreza real se reducían de forma muy sustancial (del 9,8% al 1,3%), pasando, pese a su crecimiento demográfico, de representar el 16% de las personas en situación de pobreza real a poco menos del 10%.

Junto a la situación laboral y el tipo de ingresos del hogar, la nacionalidad de la persona principal de la familia constituye un aspecto fundamental a la hora de explicar las tendencias de la pobreza y la precariedad en Euskadi. De hecho, si se ha producido un cambio importante en la composición interna del espacio social de la pobreza, éste sería el creciente peso que ha alcanzado en su seno la población

inmigrante (o, para ser exactos, la población que vive en familias encabezadas por personas con nacionalidad distinta a la española). En 2008, la tasa de pobreza real de esta población es del 25,6%, ligeramente inferior a la de 2004 pero diez puntos superior a la de 2000 y casi quince veces superior, en 2008, a la que registran las familias encabezadas por personas con nacionalidad española.

Más allá de esta mucho mayor incidencia, el gráfico 7 pone de manifiesto en qué medida la pobreza en Euskadi es sobre todo una pobreza inmigrante (o, cabe también decir, recién llegada): representando apenas el 5% de la población, las personas que viven en familias encabezadas por inmigrantes constituyen un 41% de las familias en situación de pobreza real. Desde ese punto de vista, cabe señalar las mismas conclusiones a las que llega el reciente VI Informe Foessa al analizar el espacio social de la exclusión en España: frente a tasas de exclusión del 12,8% entre las familias encabezadas por personas de nacionalidad española o de la UE-15, entre las familias en las que existen extracomunitarios o nacionales de la UE ampliada la exclusión social –ya sea compensada o severa– tiene una incidencia superior al 40%¹¹. Sin duda alguna, la evidencia

¹¹ VII Informe Foessa.

incontestable de unas tasas de pobreza comparativamente muy superiores entre las familias inmigrantes debe llevarnos a un debate sobre el modelo de integración de la inmigración que se ha seguido en el Estado español, y sobre su sostenibilidad, así como a reflexionar sobre la adecuación del sistema de servicios sociales y de garantía de ingresos a las necesidades de este colectivo (ver al respecto, en este mismo número de *Zerbitzuan*, el artículo de Gorka Moreno y Xabier Aierdi sobre servicios sociales e inmigración).

Junto a la nacionalidad, como se acaba de señalar, la situación del cabeza de familia frente a la actividad constituye otro de los factores básicos para explicar las diferencias en cuanto a la incidencia de la pobreza en Euskadi: en efecto, los datos nos indican que, en 2008, casi el 47% de las familias encabezadas por desempleados están en una

situación de pobreza de mantenimiento y un 44% en una situación de pobreza real. En una coyuntura de previsible incremento del desempleo, estos datos resultan cruciales a la hora de orientar o reorientar el sistema vasco de garantía de ingresos. Entre los ocupados, por el contrario, las tasas de pobreza se han mantenido estables con clara tendencia en todo caso a la baja en el largo plazo (del 5,0% al 1,5%). Las tasas de pobreza también han descendido de forma muy marcada entre las personas inactivas (del 8,1% al 4,6%), si bien siguen registran tasas de pobreza superiores a las de las personas ocupadas en el mercado de trabajo. Con todo, aunque el rasgo determinante de la evolución experimentada es el acceso mayoritario de ocupados e inactivos al bienestar, también debe tenerse en cuenta que la mitad de las personas en situación de no bienestar pleno están encabezadas por una persona ocupada.

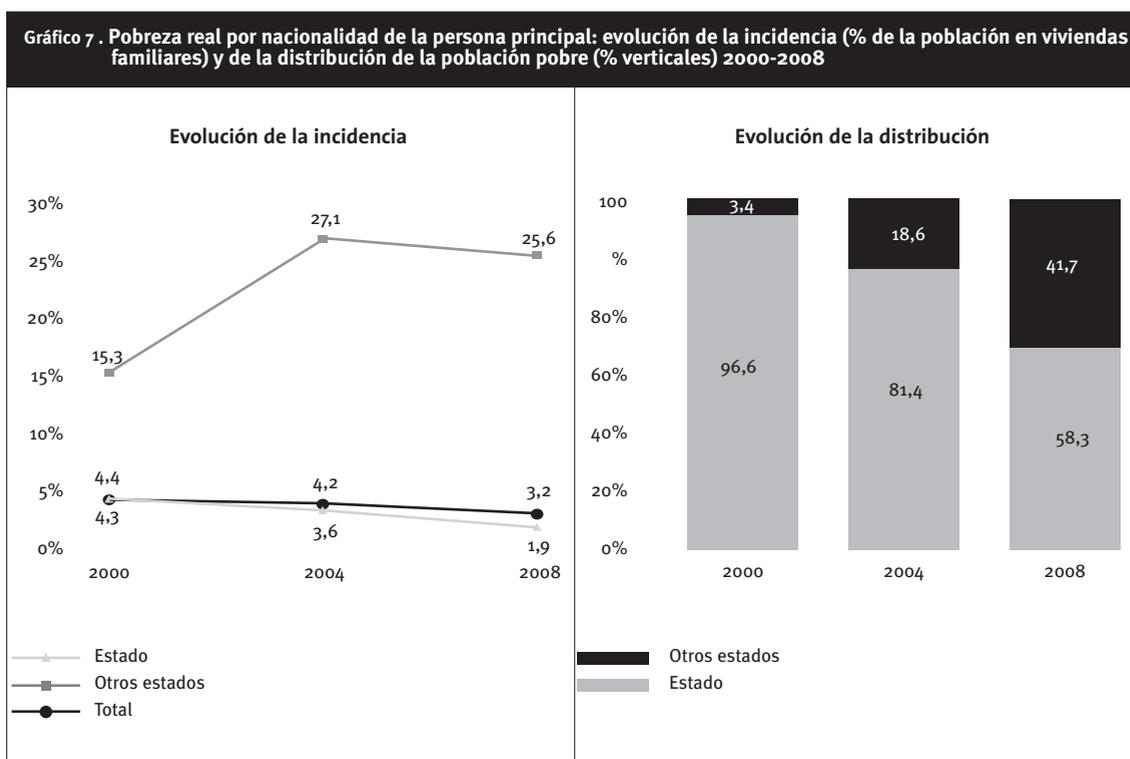
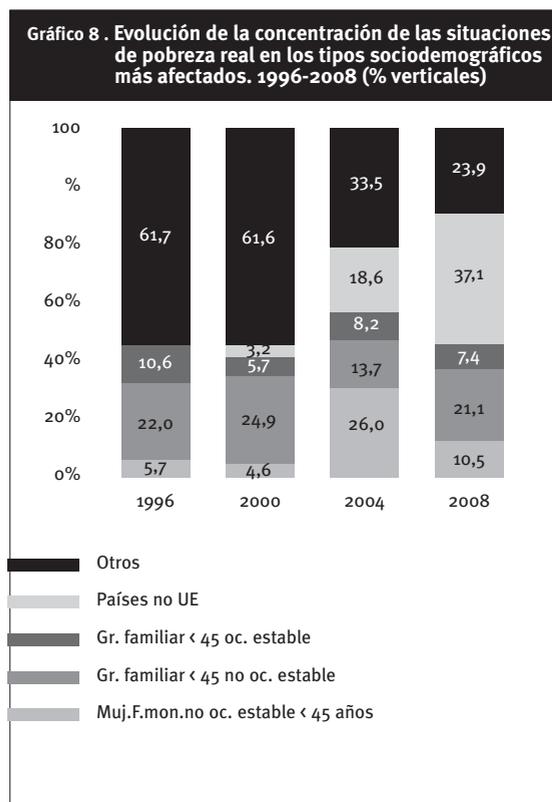


Tabla 6. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por actividad de la persona principal. 1986-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Actividad	Pobreza Mantenimiento					Pobreza Acumulación					Pobreza real					No bienestar pleno				
	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008	1986	1996	2000	2004	2008
Ocupado/a	2,2	5,8	3,0	4,0	2,5	3,8	0,9	1,2	1,3	0,1	5,0	3,2	2,1	2,1	1,5	45,2	37,0	28,3	29,6	17,6
Parado/a	39,5	50,4	45,1	35,1	46,8	18,4	13,4	22,2	6,5	0,0	35,9	38,2	30,3	26,5	44,8	87,9	84,0	72,7	82,2	77,4
Inactivo/a	8,1	9,3	8,2	6,6	4,6	7,7	1,7	3,1	3,4	1,8	11,2	5,4	5,7	5,7	3,7	50,6	42,0	37,2	32,7	24,3
TOTAL	5,7	9,3	6,3	6,1	4,1	5,6	1,8	2,6	2,2	0,7	8,3	5,8	4,4	4,2	3,2	48,9	41,2	33,1	32,7	21,1

Los datos señalados hasta ahora apuntan a un notable, y creciente, concentración de la pobreza en unos perfiles muy determinados: tres grupos sociodemográficos, que sólo representan un 7,7% de la población, concentran en la actualidad un 68% de todas las situaciones de pobreza real, cuando en 1986 apenas representaban el 30%. Se trata de familias encabezadas por mujeres de menos de 45 años sin ocupación estable, de personas en familias encabezadas por menores de 45 años que carecen de ocupación estable y, sobre todo, por personas nacionales de otros países y que no entran en ninguno de estos tipos, que representarían casi el 37% de todas las situaciones de pobreza.



En cualquier caso, más allá incluso de la nacionalidad o la relación con la actividad, si hay según los datos de la EPDS un factor donde existen diferencias marcadas en cuanto a la incidencia de la pobreza y la precariedad, ese factor es la fuente principal de ingresos del hogar. Así, como se observa en la siguiente tabla, mientras quienes viven fundamentalmente de ingresos propios o de la Seguridad Social registran tasas de pobreza real mínimas (del 1,6% y del 3%, respectivamente), entre quienes dependen de los ingresos de la asistencia social (incluyendo entre ellos la Renta Básica y otras prestaciones asistenciales), la tasa de pobreza es del 61%. Además, frente a la generalizada reducción de la pobreza entre el conjunto de la población, a lo largo de los años la tasa de pobreza de quienes dependen de las ayudas de asistencia social apenas ha bajado (lo ha hecho en un 7%, mientras entre el conjunto de la población se ha reducido casi a la mitad). Esa persistencia de la pobreza real se debe sobre todo a la persistencia de la pobreza de acumulación, ya que la de mantenimiento, si bien sigue siendo alta –del 46%– se ha reducido casi a la mitad desde el 80% de 2000. Con todo, y en sentido contrario, también debe destacarse que el 40% de las personas en situación de pobreza real son personas que dependen de sus propios ingresos.

Los datos señalados hasta ahora no implican que el papel de las transferencias sociales –y, dentro de ellas, de las prestaciones de asistencia social–, sea pequeño a la hora de paliar las situaciones de pobreza. Efectivamente, si no existieran transferencias sociales públicas en Euskadi (y obviamente si las personas mantuvieran pese a ello sus actuales patrones de comportamiento laboral, lo que en ausencia de pensiones de jubilación sería improbable), la tasa de pobreza sería en Euskadi del 24,7%. Con las prestaciones de jubilación y supervivencia (de viudedad y de orfandad) las tasas de pobreza de mantenimiento caen al 8,5% y con el resto de las transferencias (desempleo, rentas mínimas, etc.) se reducen al 4,1% actual. En total, por tanto, la pobreza de mantenimiento se reduce en Euskadi en un

Tabla 7. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por fuente principal de ingresos del hogar. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Fuente	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Ingresos propios	5,0	2,5	3,8	2,3	1,0	1,9	2,0	0,2	3,1	2,5	3,1	1,6	34,2	28,0	29,3	17,3
Seguridad Social	16,6	15,7	10,8	6,1	2,1	1,8	2,6	0,4	9,5	7,0	5,7	3,0	57,0	48,2	40,7	26,3
Asistencia social	81,5	86,8	60,4	46,4	35,8	61,2	8,7	20,5	66,2	80,3	48,7	61,4	96,9	98,9	93,2	98,3
Ayudas sociales (privadas)	40,5	16,1	30,8	38,6	6,2	38,2	14,5	0,0	20,5	42,1	23,3	22,0	99,4	53,9	81,2	79,4
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

83% como consecuencia de las transferencias sociales; de ese descenso total, un 17,7% (o, en términos proporcionales, en torno a una cuarta parte) se debe al impacto de las prestaciones de asistencia social y desempleo¹².

Tabla 8. Indicadores de riesgo de pobreza y/o de ausencia de bienestar (mantenimiento). Consideración del papel de las transferencias sociales. 2008. Población en viviendas familiares (Niveles de incidencia en porcentajes)

Indicadores	Renta inicial	Renta intermedia	Renta final
Tasa de pobreza	24,7	8,5	4,1
Tasa de ausencia de bienestar	36,9	20,3	14,6

Nota: Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

Tabla 9. Impacto de los procesos de transferencia en la lucha contra la precariedad (mantenimiento). Consideración del papel de las transferencias sociales. 2008. Población en viviendas familiares (% de descenso en las tasas de riesgo)

Indicadores	Jubilación y supervivencia	Otras transferencias	TOTAL
Tasa de pobreza	-65,7	-17,7	-83,3
Tasa de ausencia de bienestar	-45,1	-15,5	-60,6

Nota: Los indicadores de pobreza relativa y/o ausencia de bienestar incluyen al colectivo pobre.

Llegados a este punto, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿llegan las prestaciones de asistencia social a todos sus potenciales destinatarios? Más concretamente, ¿llegan esas prestaciones al 8,8% de la población que tras las prestaciones de jubilación y supervivencia sigue en una situación de pobreza? De acuerdo con los datos de la EPDS, de todas esas personas (unas 180.000), un 37% no cae en la pobreza real debido a que compensa con sus propios medios esa situación de pobreza. Otra cuarta parte tampoco cae en la pobreza real precisamente por efecto de las prestaciones de asistencia social, con las cuales sus ingresos se elevan por encima del umbral de pobreza. Un porcentaje similar se mantiene en la pobreza pese a recibir tales ayudas¹³ y un 12% de ese colectivo –en torno al 1,1% de

la población– no accede a ninguna de esas ayudas, pese a que por su situación carencial precisaría de ellas, manteniéndose por tanto en una situación de pobreza.

Teniendo en cuenta esta realidad, resulta obvio que las prestaciones de Asistencia Social permiten reducir de forma muy significativa el impacto de la pobreza en la CAE. Respecto al conjunto de personas en situación de pobreza potencial, en términos de personas equivalentes, la pobreza queda superada en un 75,7%. En ese sentido, la situación más problemática sería la del 1,1% de la población –el 12% de los potenciales beneficiarios– que están en situación de pobreza real y no acceden a prestaciones. De ellos, un 25,5% son inmigrantes y otro 23,2% personas mayores de 65, cuya situación cabe pensar se modificará con los cambios normativos previstos en el marco de la nueva Ley de Garantía de Ingresos.

Tabla 10. Situación del colectivo de pobres potenciales según su acceso a las prestaciones de Asistencia Social y situación de pobreza real. 2008. (% verticales y % sobre la población total)

Situación	Absolutos	% verticales	% pob.total	Cobertura de las necesidades por la A. Social
Beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, pobreza real	45.438	24,1	2,1	86,9
Beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, no pobreza real	49.445	26,2	2,3	100,0
No beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, no pobreza real	71.127	37,7	3,3	—
No beneficiarios de prestaciones de Asistencia Social, pobreza real	22.613	12,0	1,1	0,0
TOTAL	188.623	100	8,8	75,7

Personas en situación de pobreza antes de transferencias Asistencia Social y/o con problemas de pobreza de acumulación. Impacto de la Asistencia Social: % de personas equivalentes que salen de la pobreza con las prestaciones de Asistencia Social sobre el total de potenciales beneficiarios (beneficiarios reales más no beneficiarios en situación de pobreza).

3.3. Impacto de la Asistencia Social

El análisis del impacto territorial de la pobreza en Euskadi pone de manifiesto un comportamiento muy diferente para cada uno de los tres territorios históricos: Bizkaia sigue siendo el territorio con tasas de pobreza y precariedad más elevadas, aunque su situación no ha dejado de mejorar y de converger hacia el resto de los territorios. En el caso de la pobreza real, por ejemplo, Bizkaia reduce claramen-

¹² Si las tasas de pobreza y de precariedad se miden a través de la metodología Eurostat y se compara el impacto de las prestaciones sociales en la reducción de las situaciones de bajos ingresos (60% de la mediana) con su impacto en otros países de Europa, se observa que en la CAPV el impacto de las transferencias sociales en la reducción de los indicadores de riesgo de pobreza es algo menor: 60% frente al 62,8% de la UE 15. La razón estriba en la menor efectividad de las prestaciones de asistencia social, que reducen la pobreza en un 15,9% en Euskadi frente al 23,3% de la UE-15. Por el contrario, la reducción de las tasas de riesgo ligadas a las prestaciones de jubilación y supervivencia es algo mayor en Euskadi (44,2%) que en el conjunto de la UE15 (39,5%).

¹³ En este caso, la intensidad de la pobreza de estas familias (es decir, la distancia entre sus ingresos y el umbral de pobreza) se reduce de forma muy significativa debido a la percepción de esas prestaciones.

te sus tasas, casi en un 50%; Gipuzkoa también lo hace, aunque en menor medida (debido probablemente a que partía de niveles ya muy bajos), y Álava, por el contrario, ve cómo sus tasas de pobreza real se van incrementando paulatinamente desde 2000 tras la profunda caída experimentada entre 1996 y 2000. Cabe pensar por tanto, desde ese punto de vista, que una parte sustancial de las caídas que ha experimentado la tasa de pobreza real en Euskadi se debe a las notables reducciones experimentadas, sobre todo en el corto plazo, en el territorio histórico vizcaíno.

Desde el punto de vista comarcal, debe destacarse la existencia de situaciones muy diversas, con comarcas que registran tasas casi de 'pobreza cero', en lo que se refiere al indicador sintético de pobreza

real y otras, como Bilbao o la Margen Izquierda, con tasas del 6,1% y el 4,1% respectivamente.

Con todo, uno de los aspectos más destacables desde el punto de vista del impacto territorial de la pobreza radica en la creciente concentración de las situaciones de pobreza y precariedad en las zonas urbanas y, más concretamente, en las capitales de cada uno de los tres territorios y en sus inmediaciones. Así, en 2008, dos terceras partes de las situaciones de pobreza real (y sólo un tercio de la población) se concentrarían en las tres capitales y su comarca de influencia, en el caso de Gipuzkoa, frente al 41% por ejemplo de 2000. Si a esas tres comarcas añadimos la Margen Izquierda vizcaína, observamos claramente cómo las comarcas más urbanas concentran el 80% de las situaciones de pobreza real en Euskadi.

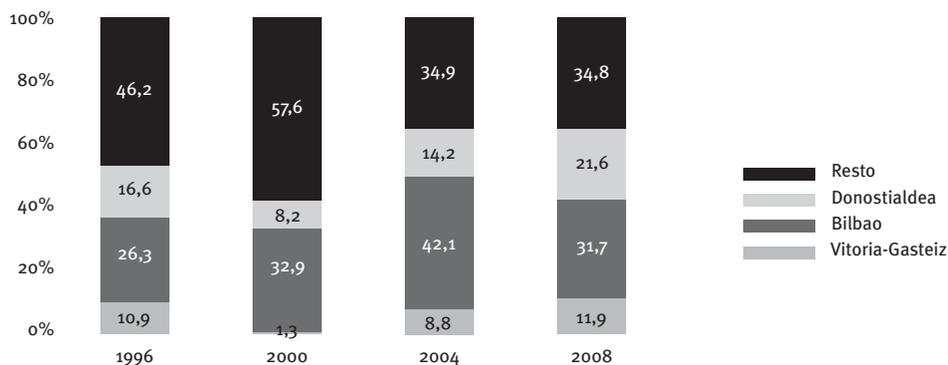
Tabla 11. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por Territorio Histórico. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Territorio	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Álava	8,6	2,2	5,3	3,7	1,9	0,2	0,8	0,5	5,4	0,9	2,8	2,9	43,0	26,7	27,6	20,3
Gipuzkoa	7,8	4,2	4,1	2,9	0,8	1,4	1,8	0,2	3,7	2,1	2,8	2,3	35,4	29,3	28,3	18,5
Bizkaia	10,4	8,6	7,4	5,0	2,4	3,8	2,8	1,0	7,1	6,6	5,4	3,8	44,1	37,0	36,5	22,9
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

Tabla 12. Evolución de la incidencia de las distintas situaciones de pobreza y precariedad por comarca. 1996-2008. Población en viviendas familiares (En %)

Territorio	Pobreza Mantenimiento				Pobreza Acumulación				Pobreza real				No bienestar pleno			
	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008	1996	2000	2004	2008
Gasteiz	9,1	1,9	5,9	3,8	1,8	0,1	0,8	0,4	5,5	0,5	3,1	3,1	43,2	25,8	28,5	20,6
Ayala	5,7	3,8	1,5	3,0	2,5	0,8	0,5	1,1	4,8	3,2	0,6	1,9	42,0	32,0	22,7	18,8
Margen Derecha	8,3	3,3	7,0	3,0	0,0	2,1	0,0	0,0	0,8	2,9	2,7	0,6	30,6	27,1	26,9	12,7
Bilbao	12,5	11,8	10,0	8,2	2,7	4,8	5,6	1,2	8,8	9,0	10,5	6,1	47,5	40,5	40,9	28,1
Margen Izquierda	12,4	10,7	7,3	4,0	3,5	5,8	1,7	1,2	9,7	9,1	3,5	4,1	50,5	42,4	39,9	25,3
Bizkaia Costa	5,2	6,0	6,0	2,7	1,4	0,4	2,7	1,1	4,3	1,1	3,6	2,5	34,4	32,0	27,4	14,9
Duranguesado	4,2	3,2	1,9	3,4	1,8	0,9	1,7	0,5	3,3	2,8	2,1	0,9	37,7	29,1	33,4	20,8
Donostialdea	10,0	4,2	4,5	3,5	1,2	1,0	2,5	0,4	4,6	1,7	2,8	3,1	37,2	28,6	30,4	21,3
Tolosa-Goierri	2,7	5,0	4,8	1,8	0,0	2,1	0,1	0,0	1,2	2,2	3,3	0,3	30,4	30,5	29,8	13,4
Alto Deba	2,4	2,1	1,5	0,5	0,0	1,1	1,9	0,0	0,3	2,3	2,5	0,1	30,0	31,6	17,6	8,3
Bajo Deba	5,8	5,0	2,6	2,5	0,5	3,8	0,2	0,0	5,2	5,3	2,4	1,7	36,7	29,4	19,7	16,9
TOTAL	9,3	6,3	6,1	4,1	1,8	2,6	2,2	0,7	5,8	4,4	4,2	3,2	41,2	33,1	32,7	21,1

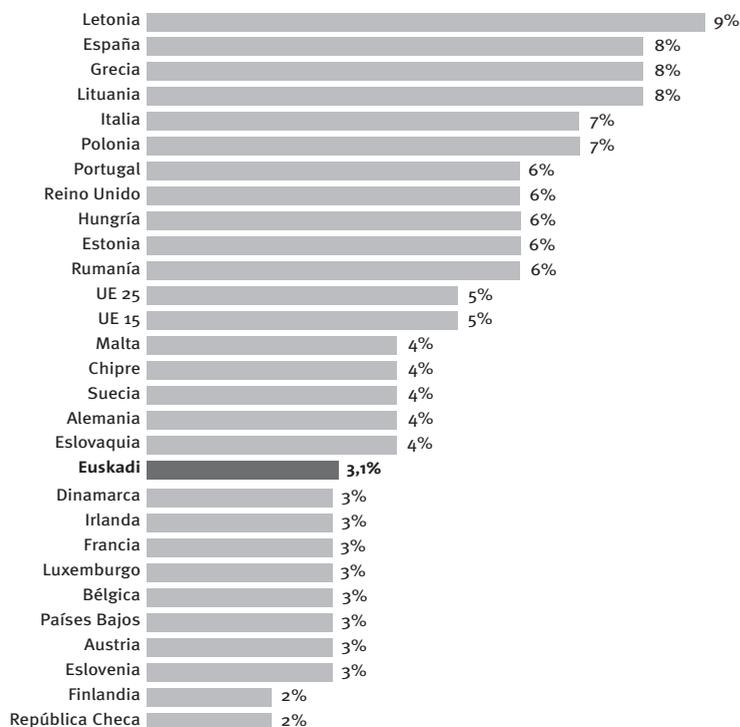
Gráfico 9. Evolución de la concentración de las situaciones de pobreza real en las comarcas urbanas (% verticales). 1996-2008



Finalmente, si se compara los datos de la CAPV con los que se registran para el conjunto de Europa, medido con la metodología Eurostat, se observan tasas de pobreza sensiblemente más bajas (3,1%) frente a una media del 5% en la UE (en este caso, el dato corresponde a 2006) y tasas de hasta el 8% y el 9% en países como España¹⁴, Grecia, Letonia o

Lituania. Se observa también una situación más favorable que en el conjunto de la UE, aunque con menores diferencias, en lo que se refiere al indicador de bajos ingresos (14,8% en 2008) frente a una media del 16% en la UE 15. Las tasas de desigualdad también son menores en Euzkadi (el índice de Gini es del 25,2 frente a una media del 30%).

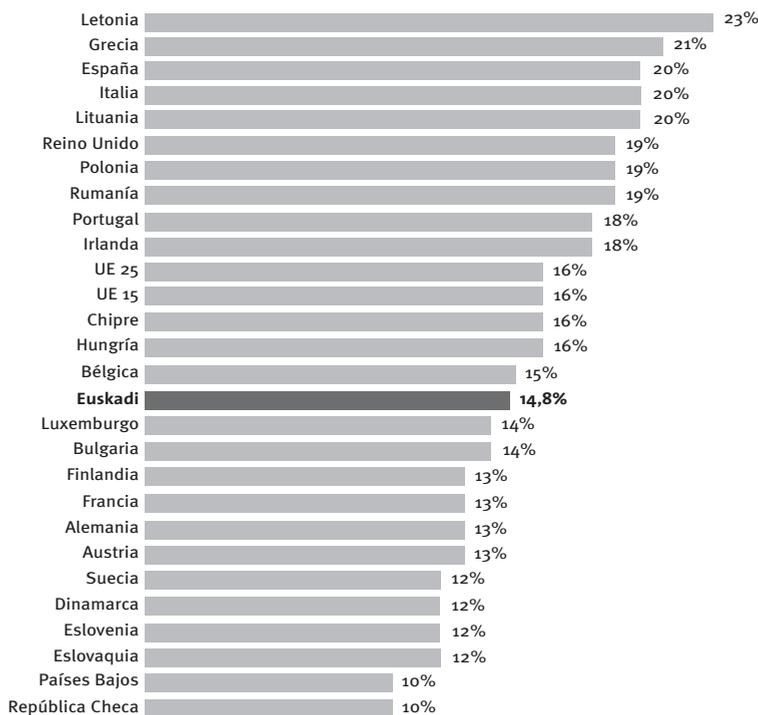
Gráfico 10. Incidencia de la pobreza grave en Europa (40% de la mediana). 2006



¹⁴ Tal y como señala el propio informe de la EPDS, los argumentos señalados a lo largo del informe recomiendan matizar los

resultados presentados, particularmente al comparar la situación de España con muchos de los países del este de Europa. Los

Gráfico 11. Incidencia de los bajos ingresos en Europa (60% de la mediana). 2006



4. Principales conclusiones

Las conclusiones que cabe extraer de este análisis evolutivo respecto a las situaciones de pobreza y precariedad en la CAPV pueden analizarse tanto desde el punto de vista metodológico –en la medida en que la EPDS se basa y desarrolla una aproximación alternativa a los métodos de medición de la pobreza más consolidados en nuestro entorno–, como desde el punto de vista de sus resultados y de su relevancia para la determinación de las políticas sociales en la CAPV.

Desde el punto de vista metodológico, los datos de la encuesta ponen de manifiesto la validez de una aproximación capaz de reflejar una reducción muy

significativa de las tasas de pobreza y precariedad, que coincide con la muy positiva evolución que la sociedad vasca ha experimentado en cuanto a crecimiento económico, reducción del desempleo, incremento de la ocupación y consolidación de las políticas de lucha contra la pobreza a través del sistema de servicios sociales y garantía de ingresos. En efecto, el mayor ajuste de los resultados de la EPDS a la percepción de la población encuestada, la disponibilidad de una gama más amplia y completa de indicadores (que cubren tanto la dimensión de mantenimiento como la de acumulación e identifican las situaciones que cabe equiparar a la vivencia real de la pobreza) y la mayor correspondencia de los datos de evolución obtenidos respecto a los cambios experimentados por la sociedad vasca en términos de desarrollo económico suponen un aval respecto al potencial de este método para el análisis y el seguimiento de la pobreza.

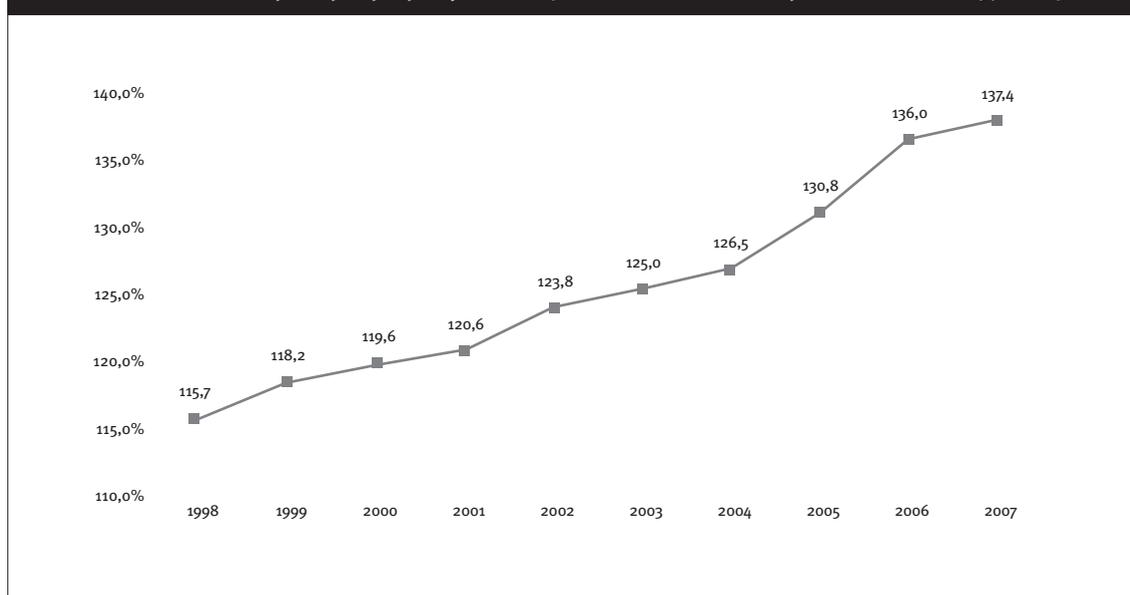
indicadores Eurostat son ante todo, como ya ha sido mencionado, indicadores de desigualdad. Además, los indicadores de referencia son propios a cada país con lo que el significado de los mismos resulta completamente diferente, circunstancia que dificulta –cuando no hace imposible– las comparaciones. En este sentido, es poco probable que una aproximación como la defendida en la EPDS situara a España entre los países con mayor tasa de pobreza, al menos no con la intensidad que se deriva de la aplicación del método Eurostat. En lo que se refiere a Euskadi, en cambio, los indicadores Eurostat sí son suficientemente indicativos de la posición favorecida que ha alcanzado la CAE en el avance hacia una sociedad de bienestar en Europa.

El informe de la EPDS no establece correlaciones entre los cambios socioeconómicos señalados y la reducción de la pobreza registrada en este periodo; no es sencillo, en efecto, establecer las relaciones causales que pueden establecerse entre unos y otros indicadores. Lo cierto es sin embargo que los últimos 25 años se han caracterizado en Euskadi, como ponen de manifiesto los siguientes gráficos, por tres elementos básicos:

- Un notable incremento del PIB por habitante, que representa ya el 137% de la media de la UE, estando el País Vasco entre las regiones de la UE con un PIB por habitante más elevado (gráfico 12).
- Crecimiento de la ocupación y reducción del desempleo. La tasa de paro ha pasado de niveles superiores al 20% a niveles –según los datos de Eustat para el tercer trimestre de 2008– del 3,5% (o del 6,2% según la EPA del INE¹⁵). Aún en ese trimestre, el crecimiento interanual de la economía vasca era del 1,9% habiendo pues entrado en una fase de desaceleración pero no –en ese momento– de recesión¹⁶. El número de ocupados, en ese periodo, ha pasado de 650.000 a más de 900.000 (gráfico 13).
- Pese al incremento de las tasas de empleo y de crecimiento económico, y pese a la continua reducción de las tasas de pobreza, se ha producido también en este periodo en la CAPV un muy notable incremento de la capacidad protectora de

las rentas mínimas de inserción, a través de las AES y de la Renta Básica, mediante el incremento de su cobertura, de sus cuantías y de sus baremos de acceso. Como se observa en los gráficos 14 y 15, el porcentaje de beneficiarios de la Renta Básica ha pasado del 0,76% al 4,83% de la población, y el gasto en la materia se ha multiplicado, en términos reales, por diez desde 1989. Ese incremento en la cobertura y el gasto se produce no tanto por un incremento de las situaciones de necesidad, como por la decisión institucional y política de elevar la capacidad protectora del sistema vasco de garantía de ingresos, equiparando sus cuantías al 88% del SMI y, por consiguiente, posibilitando el acceso a las mismas de un número importante de usuarios. Desde ese punto de vista, debe destacarse que el sistema vasco de garantía de ingresos resulta absolutamente homologable, en términos de cuantías o de cobertura, al resto de los sistemas de este tipo que existen en los países con sistemas de protección social más avanzados.

Gráfico 12. Evolución del PIB per cápita por país y año (EU 27=100). Datos elaborados por Eustat (Periodo 1998-2007)



¹⁵ Según esa encuesta, la tasa de paro mínima (5,6%) se registró en el segundo trimestre de 2008, produciéndose en el siguiente un incremento de 0,7 puntos porcentuales.

¹⁶ Los datos de la EPDS 2008 deben interpretarse teniendo en cuenta que la encuesta se realizó precisamente en ese trimestre, con tasas de empleo todavía equiparables al pleno empleo y con la economía registrando aún tasas de crecimiento positivo.

Gráfico 13. Evolución de la ocupación y el paro en la CAE entre 1985 y 2007

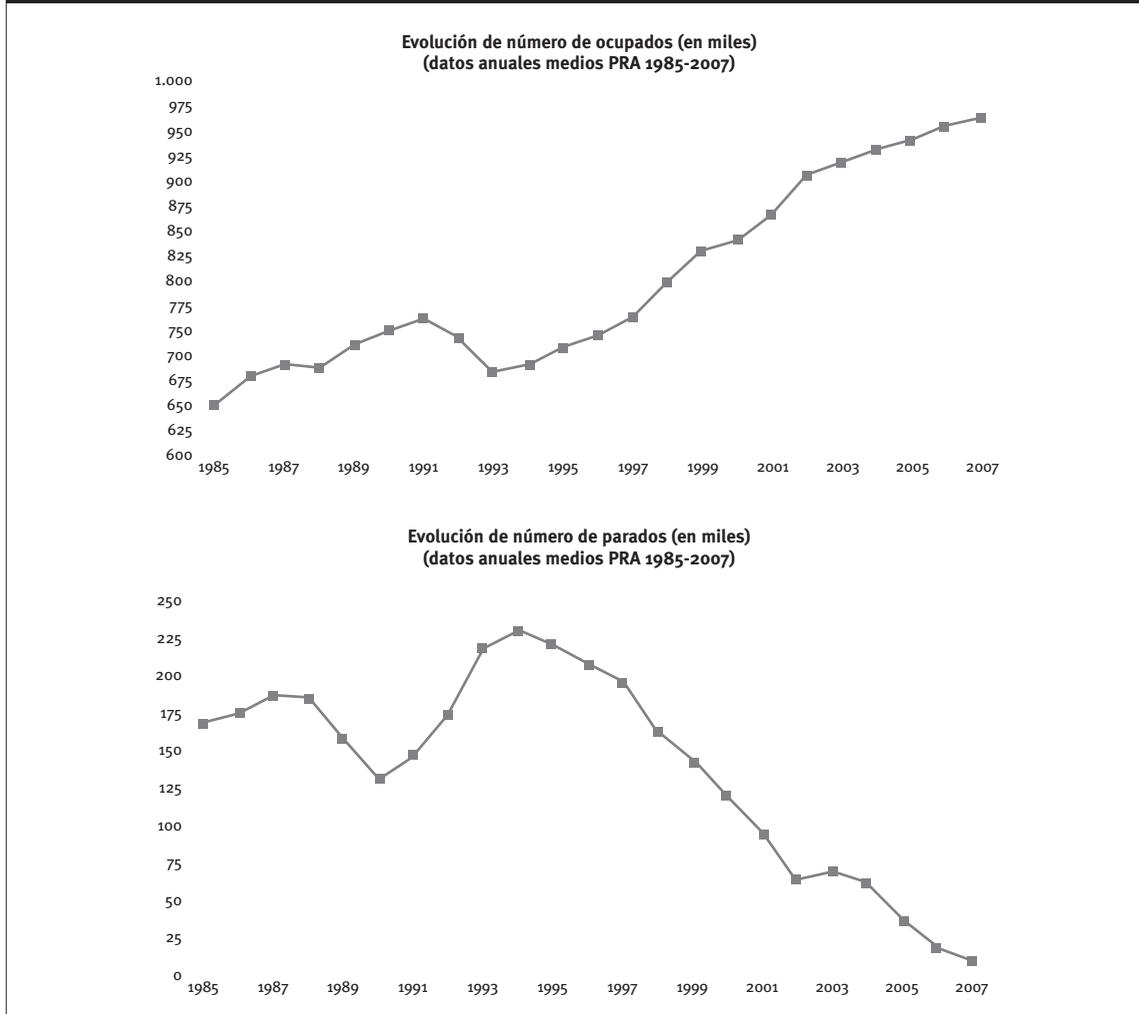


Gráfico 14. % de unidades beneficiarias de la Renta Básica y AES en cada año en la CAE (% estimado sobre el total de unidades de la CAE) (1989-2008)

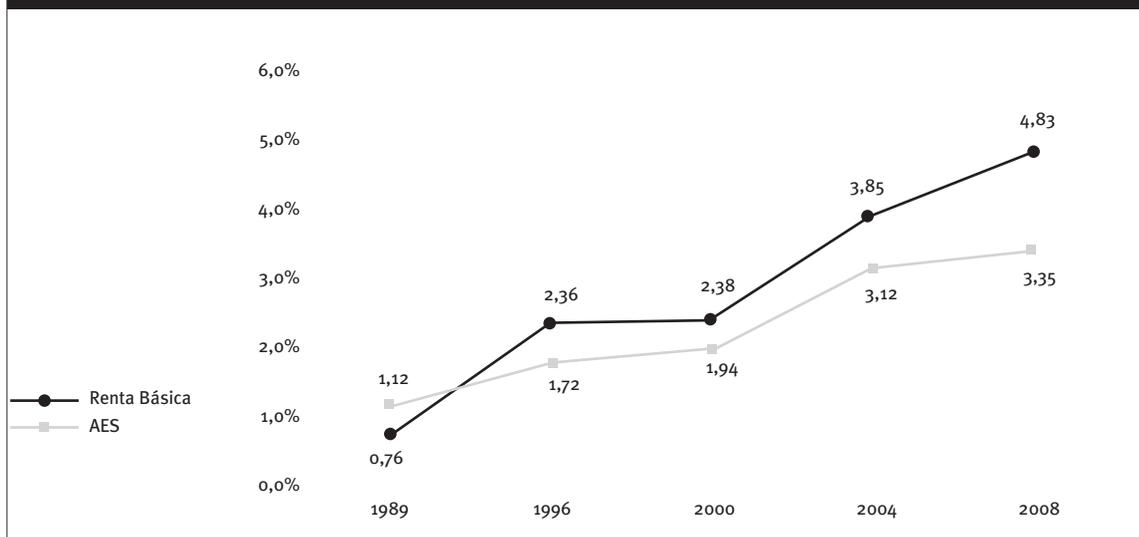
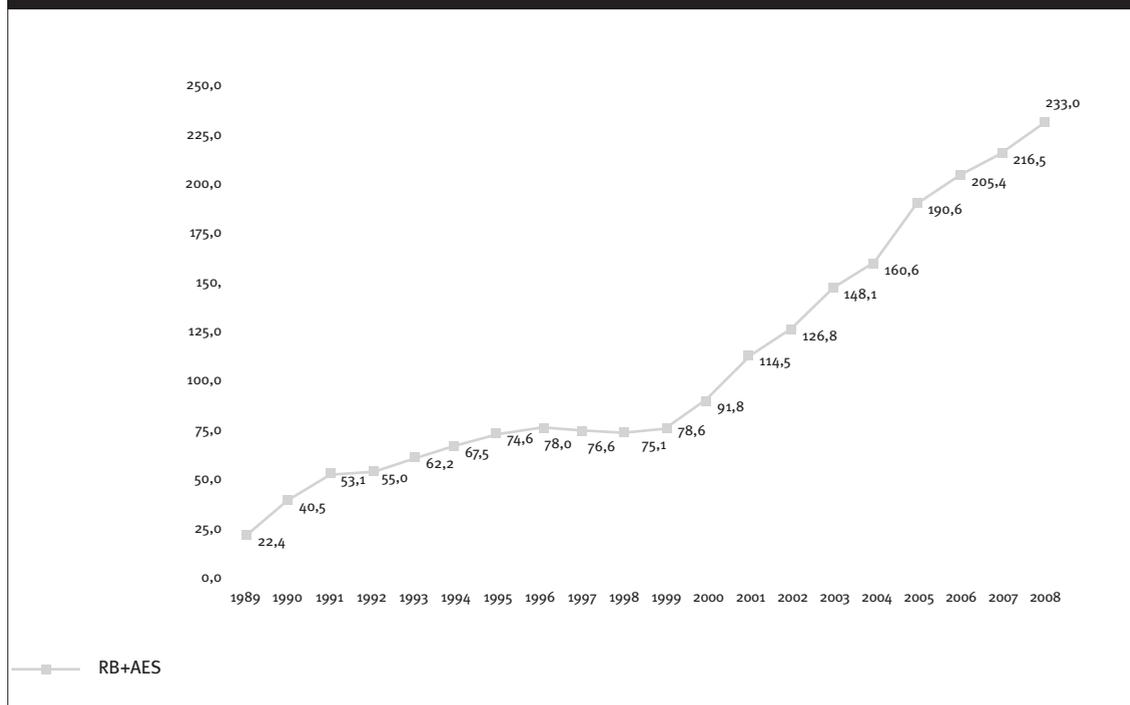


Gráfico 15. Gasto realizado por el Gobierno Vasco en RB y AES. Millones de € de 2008 (1989-2008)



No todos los indicadores han avanzado sin embargo de forma tan positiva. En ese sentido, pueden señalarse dos aspectos de importancia:

- Se ha producido una caída muy suave, casi estancamiento, de las tasas de desigualdad en la distribución de la renta (un indicador, en cualquier caso, que por su naturaleza estructural difícilmente puede registrar movimientos rápidos o repentinos). En ese sentido hay que decir que mientras las tasas de pobreza han caído casi en un 50%, las de desigualdad apenas lo han hecho en un 10% desde 1986 (del 28 al 25, aproximadamente), manteniéndose por tanto prácticamente estables. La evolución del índice de desigualdad coinciden con el análisis que hacía recientemente el VI Informe FOESSA en el sentido en que en España, a partir del inicio de los años 90, se ha producido un estancamiento en el proceso de reducción de las desigualdades que se venía desarrollando con anterioridad¹⁷.

¹⁷ Para Ayala y cols. “la información disponible parece revelar, por tanto, un truncamiento del proceso continuado de reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Este cambio de tendencia no significa que la desigualdad haya aumentado en el tiempo, sino que ha dejado de reducirse. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo que le acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a importantes reducciones de la desigualdad. Se quebraría así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde los primeros años setenta hasta el comienzo de los años noventa”. (VI Informe Foessa, pag. 97).

- Se ha producido además un notable proceso de pérdida del peso de las rentas de trabajo en relación al PIB, que pasan de suponer el 54,7% de la riqueza en 1993 al 48,6% en 2005. En ese periodo, mientras las rentas de trabajo han crecido en un 118%, el PIB lo ha hecho en un 146% y el excedente empresarial en un 166%. Según el Gabinete de Estudios del sindicato ELA¹⁸, si la participación de las rentas de trabajo en 2005 fuese la misma que en 1993, las remuneración de los asalariados se hubiese incrementado en 3.510 millones de euros, que equivaldrían a cerca de 4.000 euros por persona ocupada.

Por esas y por otras razones resulta conveniente evitar un diagnóstico triunfalista a la hora de valorar la evolución, incluso en el largo plazo, de las tasas de pobreza y precariedad en la CAPV. Al contrario, de cara a la determinación o reformulación de las políticas públicas en la materia, resulta de interés subrayar las zonas de sombra que todavía existen. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- La propia persistencia de la pobreza, que afecta aún, en una u otra dimensión, al 5% de los hogares vascos.

¹⁸ Azterketak / Estudios. *Distribución de la renta y políticas públicas*, noviembre de 2006.

- La relativa estabilidad de la pobreza de mantenimiento que incluso, en términos no ajustados, se incrementa ligeramente en 2008 respecto a 2000 y 2004.
- Las tasas de pobreza y precariedad relativamente elevadas que se dan entre las familias encabezadas por personas jóvenes y entre las familias con hijos, así como las todavía elevadas tasas de pobreza infantil. Ello parece indicar que, pese a los esfuerzos realizados, aún es preciso avanzar en la consolidación de un sistema de apoyo a las familias con hijos e hijas más amplio.
- El mantenimiento de un diferencial importante en lo que se refiere a las tasas de pobreza de las familias encabezadas por mujeres respecto a las encabezadas por hombres. Aunque en ambos tipos de familias se han reducido las tasas, las diferencias, lejos de reducirse, han tendido ligeramente al alza.
- La situación especialmente vulnerable de las familias monoparentales, pese a las políticas –probablemente aún insuficientes– puestas en marcha para mejorar su situación.
- La situación comparativamente muy desfavorecida de las personas en desempleo, particularmente cuando la coyuntura económica apunta, también en Euskadi, a un rápido y probablemente intenso crecimiento del desempleo.
- La desmedida concentración de la pobreza en las familias inmigrantes, puesta también de manifiesto, para el conjunto del Estado, en el último Informe Foessa. Cabe por tanto recordar la recomendación que al respecto hace ese informe en el sentido de que las estrategias para la inclusión, y también las estrategias de lucha contra la pobreza, van a tener que ser en el futuro estrategias interculturales.

Los datos de la EPDS también ponen de manifiesto que existe todavía margen para una cierta mejora en la capacidad de reducción de la pobreza de las prestaciones de asistencia social mejorando la capacidad de acceso a ese porcentaje de beneficiarios potenciales a los que ahora no se llega (en torno al 1% de la población). Por otro lado, del análisis de la EPDS se deriva que, en términos de convergencia con los países más adelantados, el reto o principal déficit de la CAPV estaría más en la pobreza relativa, ausencia de bienestar o bajos ingresos que, estrictamente, en el ámbito de la pobreza real, donde los indicadores vascos resultan muy positivos también en términos comparados. En ese sentido, el verdadero desafío de las políticas vascas contra la pobreza no estaría ya tanto en el refuerzo de los programas de rentas mínimas de inserción como en las políticas generales de empleo, pensiones, protección a las familias, educación o vivienda.

Junto a estas zonas de sombra o cuestiones clave para la definición de las políticas sociales, cabe hacer referencia a algunos de los interrogantes que plantea la lectura de la EPDS en la actual coyuntura económica. En ese sentido, cabe interrogarse en primer lugar sobre en qué medida o hasta qué punto los resultados que arroja la EPDS coinciden, o deberían coincidir, con la percepción que las entidades sociales tienen de la evolución de estas problemáticas y con la evolución que la demanda de prestaciones sociales a las entidades públicas y privadas ha experimentado en el corto, medio y largo plazo. Y cabe preguntarse finalmente hasta qué punto, en la nueva coyuntura económica, va a ser posible continuar por esa línea de avance hacia el bienestar que parece haberse recorrido en los últimos años: más concretamente, resulta fundamental plantearse en qué medida los sistemas de lucha contra el desempleo, de garantía de rentas y de inserción social van a poder absorber adecuadamente el impacto de la actual crisis financiera y económica sin retrocesos importantes, al menos a medio plazo, en los niveles de bienestar alcanzados por la sociedad vasca.