

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

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

Nerea Zugasti y Miguel Laparra

Palabras clave

Comunidades
Autónomas

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

Key words

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

Resumen

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

Abstract

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

Cómo citar

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

PROPUESTAS EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

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

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

Los primeros debates metodológicos sobre la medición de la pobreza

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

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

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

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

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

Una variedad de propuestas

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

Los métodos subjetivos o de consenso

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

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

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

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

El cálculo se realiza del siguiente modo:

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

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

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

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

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

Los métodos objetivos o relativos puros

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

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

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

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

$$P=Y T$$

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

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

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

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

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

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

Primer adulto: 1,0

Todo adulto suplementario: 0,5

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

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

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

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

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

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

METODOLOGÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIFERENCIAS EN LA POBREZA SEGÚN LOS DIFERENTES SISTEMAS

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

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

La aplicación de los umbrales estatales relativos y anclados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

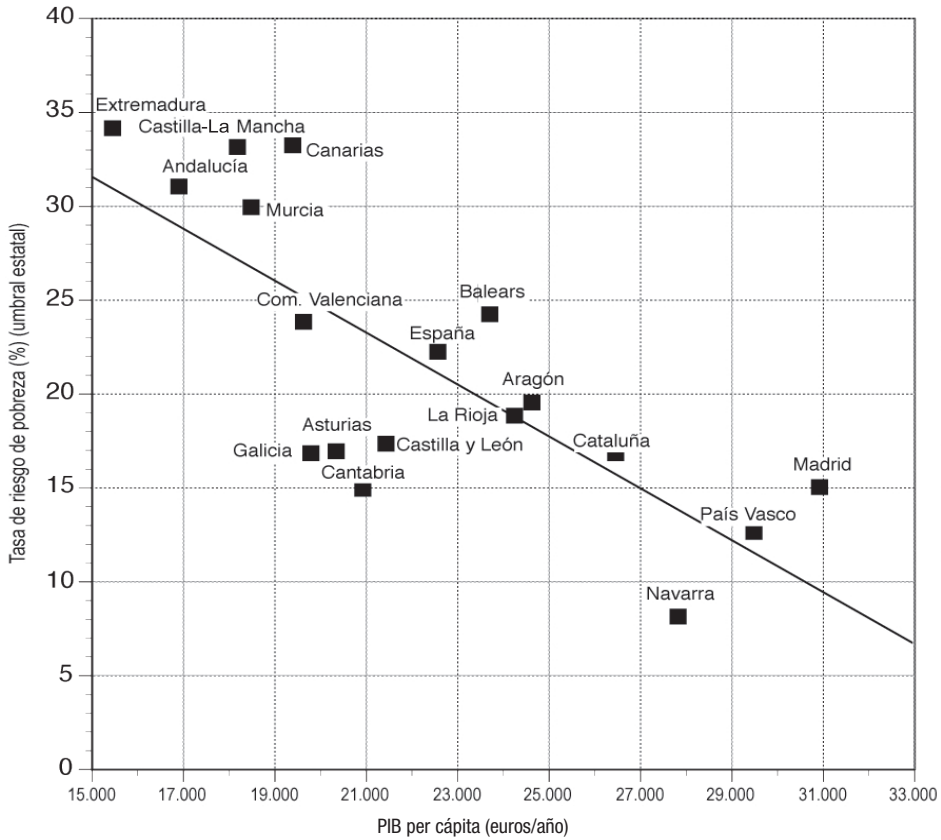
Fuente: ECV (INE).

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

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

Fuente: ECV (INE).

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



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

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

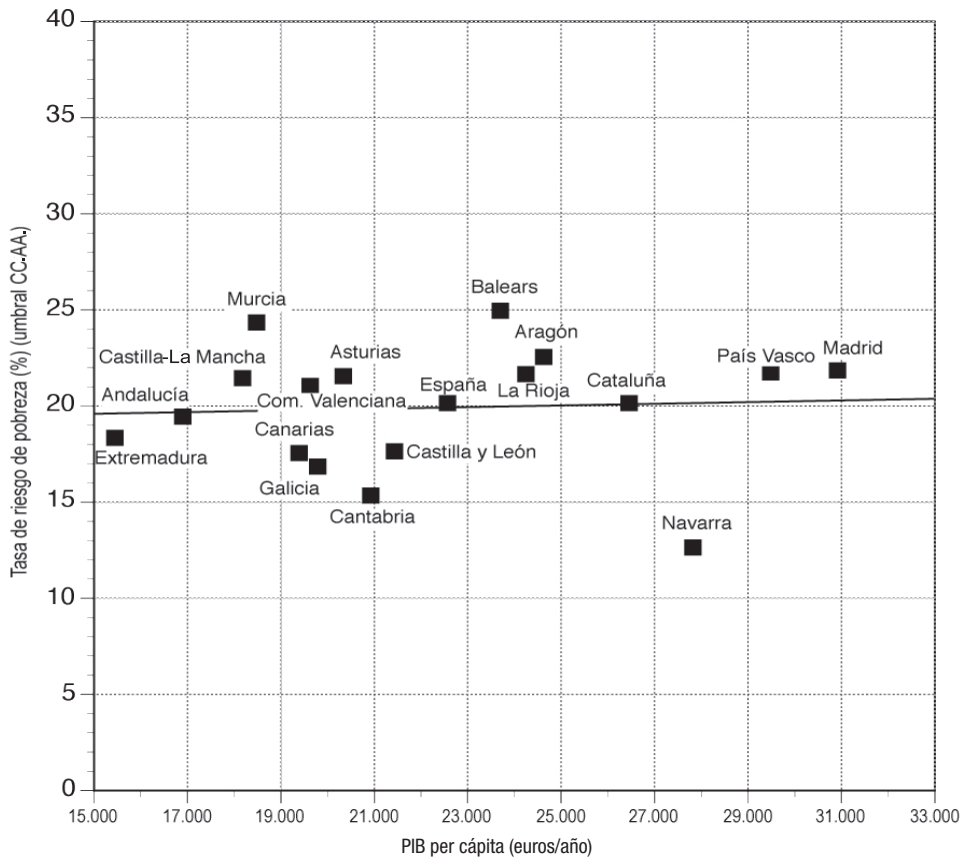
En realidad, las diferencias en las tasas de pobreza oficiales entre CC.AA. (basadas en un único umbral estatal) no están reflejando la diferencia en el nivel de desigualdades sociales, en cuanto al modelo o la estructura social, sino preferentemente diferencias en el nivel de riqueza de los territorios.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

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

La aplicación de los umbrales autonómicos

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

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



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

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

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

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

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

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

Fuente: ECV (INE).

está clara si utilizamos los umbrales autonómicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: ECV (INE).

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

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

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

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

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

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

Fuente: ECV (INE).

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: ECV (INE).

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

RECEPCIÓN: 03/11/2015

REVISIÓN: 19/01/2016

APROBACIÓN: 25/02/2016

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

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

Nerea Zugasti and Miguel Laparra

Key words

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

Palabras clave

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

Abstract

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

Resumen

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

Citation

Zugasti, Nerea and Laparra, Miguel (2017). "Measuring Poverty at the Regional Level in Spain: A Reflexive Approach". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 117-136. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.117>)

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

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

INTRODUCTION

Diverse lines of research on poverty associated with different theoretical perspectives have contributed to the establishment of a range of approaches for quantifying it. This article evaluates the adequacy of methods for measuring poverty based on relative thresholds (linked to a reference year) in contrast to anchored thresholds for understanding the evolution of poverty. In addition, we look at the importance of regional thresholds for understanding the phenomenon at the regional level in Spain. Lastly, the factors that must be taken into account in addressing poverty after analysing the income necessary *to reach the end of the month* in Spain are also examined.

Reflections on these issues are relevant for two reasons:

First, because the comparison of poverty rates during the current period of crisis, a time in which there have been significant changes in the distribution of income and in poverty thresholds, may not adequately reflect changes in individuals' needs. Secondly, because this general problem can be aggravated when sub-samples or reduced geographical regions, where the thresholds may vary widely due to differences in sample deviation, are analysed. The issues to consider accumulate if we take into account the importance of evaluating economic differences among regions, so that we can offer an adequate measure of poverty. In the Spanish case, this need is greater because, as argued by Ayala *et al.* (2014), Spain is one of the OECD countries with the greatest internal social and economic differences.

We start from the premise that relative poverty thresholds may not adequately reveal trends in the evolution of poverty. Ups and downs in the threshold may determine changes in the proportion of the population considered to be poor that do not coincide with variations in what is effectively considered necessary for integration in current ad-

vanced societies. In addition, we understand that the establishment of a national threshold, that is not based on the prices, practices and customs of Spain's different autonomous regions, is an obstacle to understanding the magnitude of the phenomenon.

APPROACHES TO MEASURING POVERTY

Studies on poverty have been an important source for understanding social inequalities. We have also seen important modifications and improvements in measurement methods over the years, "overcoming specific problems in comparability (such as household economies of scale), increasing the complexity of indicators (introducing measures of the intensity of poverty, such as the poverty gap) and developing more dynamic analyses based on panel surveys (identifying persistent poverty)" (Laparra and Pérez, 2008).

However, in analysing these methods it is necessary to take into account the importance of an accurate measurement of poverty for establishing policies to fight poverty and for evaluating their impact. As Ayala points out (2014 *et al.*), the establishment of poverty thresholds can have a significant effect on the conclusions we draw regarding the implementation of social policies.

Initial methodological debates on the measurement of poverty

Debates on measuring poverty go back to the very beginnings of the capitalist model. Looking at England in this period is obligatory as it was a reference on a world scale for discussions and proposals for addressing poverty.

Rowntree's studies on poverty in York, based on surveys carried out in 1899, 1936 and 1950, are an important reference underlying much of European analyses of poverty. Rowntree (1901) developed the idea

of a *basket of goods*, which he considered basic for survival and a reference for the establishment of a poverty line. This has been referred to as the “budget standard approach”. He established a notion of absolute poverty, based on a level of deprivation or lack of resources that did not allow persons to access the basket of goods and services necessary to develop a minimally healthy life.

Criticisms of Rowntree raised by Atkinson (1989) emphasised problems such as the possible lack of representativeness of York, the limitation of the surveys to working class homes, the lack of response of a proportion of households, the apparent deviation of the sample design and the inexactitude of the information gathered. The most resounding critique of a conceptual nature, however, comes from Townsend (1954), who wrote immediately after the last study by Rowntree.

Townsend introduces the concept of relative poverty, more fitting given the redistributive aims of advanced industrial societies. He was interested in understanding the extent to which the overall population participated in a *common lifestyle* and who were those who did not. “Relative poverty is defined as the lack of resources or consumption in relation to parameters defined by a concrete society regarding what is essential for a dignified life” (Martínez-Virto, Lasheras and Zugasti, 2013). This approach represented a conceptual break and was an important methodological contribution. The analysis of poverty based on the measurements established by the social programmes aimed at eradicating it have been a constant since then.

A range of approaches

The work of Rowntree and Townsend was the starting point for a broad debate in Europe about how to measure poverty. Two major approaches can be identified: subjective or consensual methods, and objective or relative methods.

Subjective or consensual methods

Subjective methods for measuring poverty establish an income scale (a poverty threshold) based on survey results regarding income needs.

The so-called Amberes CSP (Centre for Social Policy) method or Deleeck method (named for Hermann Deleeck, its originator), consists in establishing a social subsistence minimum (SSM), in other words, a minimum level of income necessary to live not only in terms of subsistence, but also based on an idea of what is socially necessary. This minimum is calculated based on responses to three survey questions. The first refers to minimum income (In your opinion, what monthly income would you need to reach the end of the month?). The second question refers to the security of existence (With the income that you receive, how do you reach the end of the month?). The third question captures effective income (What is your family’s total income?).

The calculation is carried out in the following manner:

- Households that stated in answering the second question that they have difficulties are selected.
- The average income and average necessary income is calculated for these households and for each type of household (in general, classified according to the schema: /n.º adults /n.º children /n.º elderly). For a household type to be accepted, there must be at least 30 cases in the survey.
- From the average income and average necessary income, the lower is chosen and the average is again calculated eliminating the cases that are more than two standard deviations from that average.

Based on this method, it is possible to establish different gradations. Households with incomes below the social subsistence minimum for their type of household are considered to be in a precarious situation. Those

that have incomes equal to or superior are considered to have a secure existence.

Within subjective methods, the SPL (Subjective Poverty Line) method, which is a simplified version of the LPL (Leyden Poverty Line), is intended to establish a poverty line based on family income, family size and the opinion of those surveyed regarding how much is needed to reach the end of the month. The system for calculating this poverty line is based on the idea that those who know best what is needed to reach the end of the month are those that barely manage to do so. The closer income is to the poverty line, the more accurate is the opinion of those surveyed. The very poor tend to underestimate what is necessary, and the very rich to overestimate it.

The SPL method is theoretically attractive, but has not become widespread in Europe because its indicators are not easily comparable over space and time. In addition, its version of relative poverty establishes high levels of poverty, not very plausible in southern European countries (Gobierno Vasco, 2008). However, there have been important uses of this method within Spain. Methods for measuring poverty as well as precariousness employed by the Basque regional government are based on the SPL method.

Objective or purely relative methods

In contrast with the above approaches, objective or purely relative methods use “objective” economic data, in general net family disposable income per member per year, as a reference to establish an income scale.

Amartya Sen (1995) argues that the seriousness of poverty in a specific society does not exclusively depend on the number of person affected, but also on the intensity of the deprivation suffered and on the inequalities that exist among the poor population. As a result, his methodological approach begins with the number of persons below a particular

income threshold, who in proportion to the total of the population we refer to as H. He introduces the distance of income from the poverty line (poverty gap), which in per capita terms is I, as well as inequality among poor persons, which using the Gini coefficient, is G. A synthetic indicator of poverty, sensitive to all these variables would be:

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

In addition, considering the importance of the processual nature of exclusion, and in concrete, the variable of time, other approaches consider the duration of the period in which there is a lack of income, with the classic formula $P=Y T$: Where P is the poverty rate, Y is the income gap and T is the duration of the period of deprivation. However, Robert Walker (1995) revealed the difficulties of this formula to account for, among other things, variations in purchasing power and in the extent and intensity of poverty in distinct phases during which persons are considered to be in situations of poverty.

Regarding the analysis of exclusion, longitudinal analyses of the time in which persons remain as recipients of social assistance programmes have gained in importance. As Buhr and Leibfried (1995) point out, such analyses can define the time considered in different ways: the duration of the last period of payment, or duration during the complete cycle of assistance, either from first contact until final exit from the programme, or considering net time as a recipient.

Differences in the methods used raise a political problem regarding the definition of the groups toward which anti-poverty policies have to be directed. In this context, the poverty indicator used by Eurostat – 60% of the national median equivalised disposable income – has become the accepted indicator at the European level.

The European Union is the standard bearer in Europe in establishing a method for

measuring poverty. The analysis of poverty in this context has been clearly linked to the construction of objective indicators of a relative nature. The intention is to see where the population is situated in relationship to a limit emerging from the application of a percentage to a statistical indicator measuring net disposable income or level of incurred expenditure (Gobierno Vasco, 2008).

The initial programmes in Europe to fight poverty employed and consolidated a method for measuring poverty centred on average net equivalised income per capita. Households with net incomes below 50% of average income by equivalent consumption unit were considered poor. This income was obtained by applying a weighting counting the first adult in the household as 1, other adult members and persons over 14 years of age as 0.7 and children as 0.5. Thus, the equivalence scale used at Oxford was employed, also adopted by the OECD.

This methodology was widely employed in Spain (EDIS, 1984; Fundación FOESSA *et al.*, 1998) and significant levels of poverty were found using this 50% average. Debate at the European level continued in the following years and an agreement was reached over a new method that used median income rather than average income and that fixed the poverty line at 60% of median income. An OECD-modified equivalence scale was also used, establishing the following values:

First adult: 1.0

All additional adults and persons aged 14 and over: 0.5

Each child under 14 years of age: 0.3

As a result, Eurostat currently operatively defines the “population at risk of poverty” as those persons who live in households with equivalised disposable income below 60% of national median equivalised disposable income. Although the total income of the

household is taken into consideration, the units of analysis are the persons in the household (Atkinson *et al.*, 2002). The term “at risk of poverty” is a political solution to a conflict over whether to identify this group as poor or not. The simplicity of the indicator, clearly understandable by the broad public, has converted it into the most frequently used in studies of poverty in Europe.

However, comparing poverty rates over a period of time in which there are notable changes in the distribution of household income means that changes in the threshold may not adequately reflect changes in household needs. A significant decline in the threshold, result of a general impoverishment of the population, does not mean that the volume of socially necessary resources for a dignified life have necessarily been reduced. The reverse is also true: an increase in the threshold due to a general increase in wealth can hide improvements in the population’s standard of living and, concretely, for those most disadvantaged.

This problem can be worse when analysing smaller sub-samples or geographic areas, where the threshold can shift widely due to sample deviation. The solution to this problem, particularly in periods of significant economic change, is to use a constant scale for the period being analysed. This is what Eurostat does when it provides poverty rates calculated in function of a threshold whose value is maintained constant or “anchored in time” over a specific number of years. Clearly, to apply the threshold from an earlier year, a correction must be made for the changing value of money. Authors such as Martínez and Navarro (2014) argue that this option more accurately reflects the experience of families whose incomes have drastically declined during the crisis, due in many cases to having to meet necessary expenditures that are difficult to avoid in the short-term.

METHODOLOGY

This study uses data from Spain's Living Conditions Survey (ECV), part of the European Union's EU-SILC database, as the foundation for analysis. The ECV is a key source of information on issues such as household economic situation. The sample consists of 16,000 Spanish households interviewed and distributed across the country's autonomous regions.

Based on data from 2007-2012, a poverty rate for each autonomous region has been calculated using the widely used Eurostat method – considering those persons at risk of poverty who are below the threshold of 60% of median net annual equivalent income per capita.

However, and taking into account the difficulties in following the evolution of poverty in a period such as the one analysed, in which there have been significant year to year changes in the threshold, we have used a threshold based on the average threshold for each year during the period we are examining, adjusted for changes in purchasing power:

- A threshold is established for each year (60% of median equivalent income).
- The threshold for each year is updated in constant Euros from the last year of the period analysed.
- The average for the thresholds for all the years of the period are calculated in constant Euros.
- The resulting average is converted into current Euros for each year.
- The resulting threshold for each year is applied to the corresponding annual data.

The use of a stable threshold is intended to take advantage of the strengths of the commonly used anchored thresholds, with certain modifications aimed at providing a more accurate measure of poverty. An an-

chored threshold is based on the establishment of a poverty threshold for the first year of the period being analysed and then updating it based on the general increase in prices. One of the potential benefits of an anchored threshold is that it permits us to avoid changes in poverty rates resulting from changes in annual thresholds that are the consequence of the impoverishment or enrichment of the population and not necessarily tied to changes in the volume of socially necessary resources for a dignified life.

However, to analyse periods of a specific duration, anchored thresholds can become out of date as a reference depending on how inequality within a population evolves. This is because updating income levels in function of the general level of prices does not necessarily take into account changes in the distribution of income over time or in the expectations of the population. For this reason, the methodological approach to measurement in this study takes into account the average of the thresholds corresponding to all the years of the period, prior to updating the thresholds for each year in function of changes in the level of prices.

In this way, a vision of the overall income levels for the period analysed is provided; in addition, the potential from using anchored thresholds remains. The aim is to answer the question of whether the population that has less than X Euros in a given period increases or decreases.

In addition, it is necessary to point out that in studies on poverty, recourse to a single threshold for the whole country is common. However, in this study we have considered it necessary to use regional thresholds that reflect regional differences. This is justified by the existing differences in consumption patterns, in prices and income levels, as well as by the decentralisation of social policies and variations in social resources across Spain's autonomous regions. Studies such as Rainwater *et al.* (2001) suggest that resor-

TABLE 1. *Rate of risk of poverty, based on a national threshold and an anchored national threshold*

	National threshold						Stable national threshold					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalusia	27.9	29.3	28.4	29.6	32.4	31	28	27.7	25	28	34.4	35.1
Aragon	17.3	15.5	12	15.3	16.4	19.5	17.3	14.7	11.4	13.8	17.5	21.5
Asturias	11.4	13.1	13.2	12.5	10	16.9	11.7	11.2	12.1	11.6	11.6	19.1
Cantabria	12	11	13.3	18.2	18.6	14.9	12	10.6	11.2	16.3	22.9	19.2
Castile-La Mancha	28.7	29.4	29	30.2	33.6	33.1	28.7	27	25.1	29	36.7	37.6
Castile and Leon	23	23.6	19.8	21.2	20.6	17.3	23.3	21.1	17.3	19.7	24.4	20.3
Catalonia	13.8	13.6	15.4	15.9	17.6	16.8	13.9	12.9	14.2	15.2	19.1	18.6
Valencian Community	17.7	22	18.6	22.7	20.6	23.8	17.8	18.8	15.5	21.6	22.5	27.5
Extremadura	40.1	37.5	34.2	38.9	30.9	34.1	40.3	35.7	30.2	36.6	33.6	39.3
Galicia	19.2	21.2	18.6	17.1	19.1	16.8	19.5	20.4	15.1	15.8	20.4	20.8
Balearic Islands	15.7	14.4	16.7	20.3	19.9	24.2	15.7	13.3	15.7	19.6	20.8	26.4
Canary Islands	27.5	27.9	30	33.3	35	33.2	27.5	27.1	25.6	32.3	37.1	39
La Rioja	20.1	21.4	20.5	21.1	23.9	18.8	20.2	20.6	17.3	20.4	25.2	21.8
Madrid	12.9	15	14.8	14.2	15.5	15	12.9	14	13.1	12.7	16.7	18.2
Murcia	26.9	25.8	30.5	29.9	26.6	29.9	26.9	23.9	26.5	29.7	29.9	33.8
Navarre	5.2	5.9	7.6	7.7	9.6	8.1	5.5	5.7	6.8	7.5	10.2	8.6
Basque Country	12.6	10.1	8.4	12.2	11.5	12.6	12.6	9.7	7.7	11.8	12.5	14.3
SPAIN	19.7	20.7	20.1	21.4	22.2	22.2	19.8	19.2	17.6	20.3	24	25.5

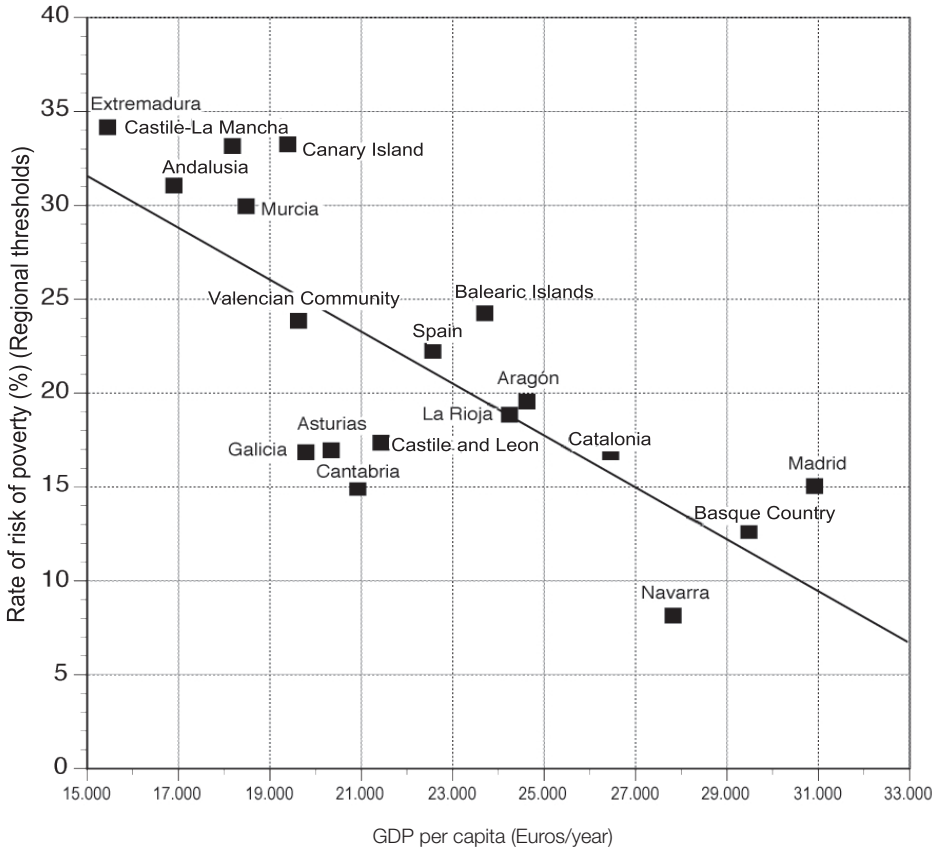
Source: ECV (INE).

TABLE 2. *Relative national thresholds by equivalent person for calculating the population at risk of poverty in Spain*

	Threshold in Euros	Reduction (%)
2007	6,967	8.5
2008	7,560	2.0
2009	7,714	-1.5
2010	7,600	-4.3
2011	7,272	-1.2
2012	7,182	

Source: ECV (INE).

GRAPH 1. Rate of risk of poverty by Autonomous Regions (using a relative national threshold) and GDP per capita



Source: ECV and 2012 Regional Accounting for Spain (INE).

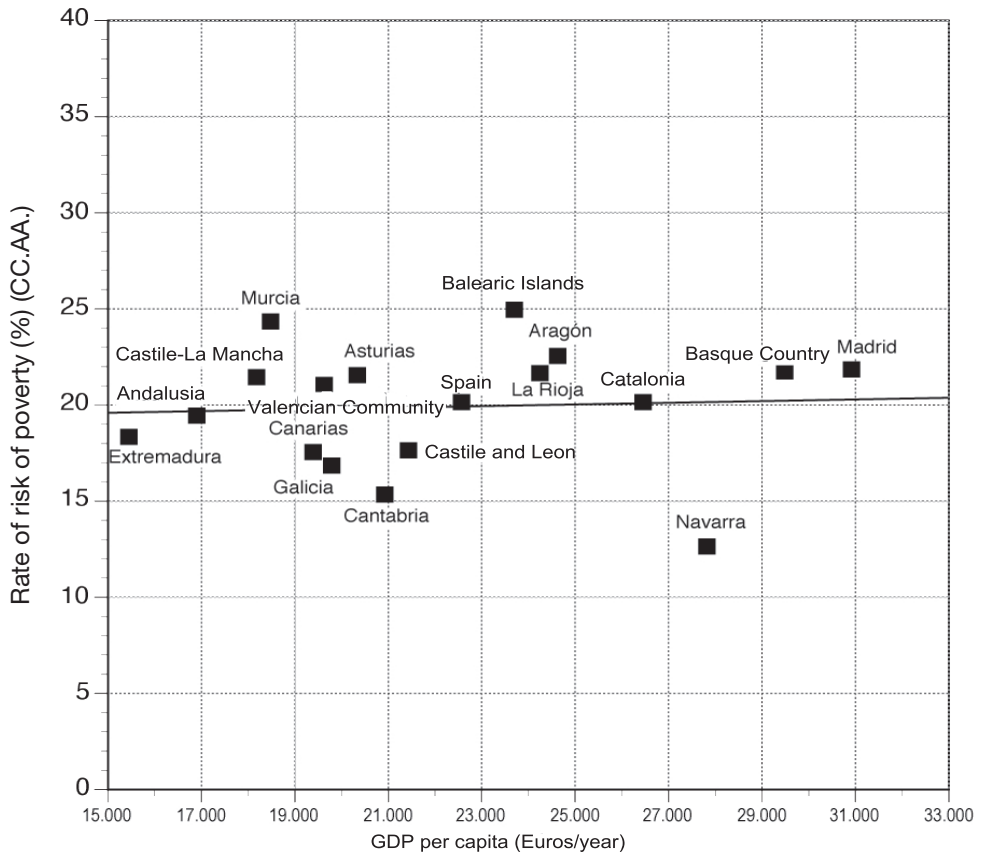
ting to a local standard to assess poverty that takes into account variations in the cost of living, differences in consumption patterns, as well as differences in the meaning of the possibilities of consumption on social participation and social activities, provides a better, although not perfect, approximation of situations of poverty.

It must be taken into account that in 2013 a new methodology was adopted in carrying out the Living Conditions Survey that consists in the use of administrative files for data related to household income collected in the survey, resulting in a rupture in the series.

Subsequent data is not comparable with prior published data. Nevertheless, the period chosen for the analysis (income from 2006-2011 gathered in the 2007-2012 data) captures a time of transformation in the economic situation of Spanish households with a clear impact on the modification of relative thresholds, making the resulting analysis particularly relevant.

Differences in poverty based on the different methods

In what follows we present a comparison of the results obtained for Spain as a whole and

GRAPH 2. Rate of risk of poverty by Autonomous Regions (relative regional thresholds) and by GDP per capita

Source: ECV and 2012 Regional Accounting for Spain (INE).

in the different autonomous regions using a relative threshold established at 60% of median equivalised net income per person as well as the stable threshold we developed. We also examine the results from using stable regional thresholds.

The application of relative and anchored national thresholds

According to the results from using the Eurostat method, it took some time for the crisis to push households in Spain below adequate income levels. The effects begin to be seen

starting with the 2010 survey, which found an increase of 1.3 percentage points in those at risk of poverty in comparison to 2009. The population at risk of poverty continued to grow according to subsequent surveys. Ultimately, in a moment of clear economic, employment and social shock in Spain, based on the 2011 and 2012 EVC, which reflect data from 2010 and 2011, the population at risk of poverty reached 22.2% in 2010 and remained at that rate in 2011.

The results from using a relative national threshold are difficult to understand given the

TABLE 3. Rate of risk of poverty using regional threshold and stable regional threshold

	Regional threshold						Stable regional threshold					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andalusia	17.5	19.8	20.8	20.3	22.6	19.4	18.4	18.4	18.2	19.4	24	23.7
Aragon	21.5	19.8	18.6	21	19.9	22.5	21.6	18.9	15.1	19.6	21.7	27.6
Asturias	17	14.1	16.3	14.6	17.8	21.5	18.8	14.6	16.1	14.6	16.3	25.3
Cantabria	16.1	13.1	19.1	19.1	22.4	15.3	15.5	11.8	13.3	20	26	21.9
Castile-La Mancha	17.4	18.6	22.4	20.3	22.2	21.4	19	15.9	16.4	17.9	24.5	26.3
Castile and Leon	20.8	20.3	18.7	21.7	21.4	17.6	22.6	21	17	18.7	23.4	20.3
Catalonia	19.5	17.3	19.6	20.9	20.5	20.1	18.9	15.8	17.2	19.3	23.3	22.3
Valencian Community	17.3	18.3	17.4	20.7	19.9	21	16.5	17.4	14.3	20.2	20.8	25.6
Extremadura	16.7	16.2	16.7	22.1	19.5	18.3	19.3	16.9	14.4	22	18.3	21.2
Galicia	17	19.9	14.8	17.1	18.9	16.8	18.6	19.9	14	14	19.4	18.8
Balearic Islands	25.8	15.7	22.4	24.1	24.2	24.9	25.5	15.7	17.7	22.6	24.2	29
Canary Islands	18.1	18.9	19.7	25.5	23.8	17.5	17.6	17.6	19.4	24.5	25.2	25
La Rioja	20	21.4	20.8	26.6	25.1	21.6	21.1	21.4	18.2	21.1	28	23.9
Madrid	21	21.1	21.9	18.8	22	21.8	20.7	19.9	19.5	19.1	24.9	23.7
Murcia	21.3	23.1	22.4	23.3	17.5	24.3	19.5	19.9	20.2	25.1	24.7	28.6
Navarre	15.7	12.6	15.4	18.3	17.3	12.6	16.1	12.9	12.9	15.1	19	21
Basque Country	19.3	16	18.1	20.3	20.3	21.7	20.3	16.8	14.4	18.8	21.1	22.7
SPAIN	18.9	18.8	19.6	20.5	21.1	20.1	19.2	17.9	17	19.4	22.9	23.7

Source: ECV (INE).

current reality in Spain's regions. In the 2009-2012 surveys, which reflect the initial years of the economic and employment crisis, we find a decline in the population in households at risk of poverty in certain autonomous regions. In Castile and Leon, poverty declined by 2.5 percentage points. This trend is also found in Galicia (1.8 points), La Rioja (1.7 points) and Murcia (0.6 points). If we look at these results in the context of different studies that examine the impact of the crisis on Spanish households from a regional perspective (Fundación FOESSA, 2014; Laparra and Pérez, 2012), an improvement in the si-

tuation in approximately a fourth of the country's autonomous regions is difficult to imagine, as is the lack of a change in the proportion of the population at risk of poverty at the national level between 2011 and 2012.

These findings should be framed within the worsening economic situation for a significant part of the population, which is reflected in a reduction in the income scale from which situations of poverty are defined. The national poverty threshold fell, declining 7% or 532 euros between 2009 and 2012. This reveals a process of impoverishment of Spanish society, based on a decline in income,

an increase in inequality and the collapse of the incomes of those at the bottom of the income scale (Ayala, 2014).

These changes in the income scale do not imply changes in the minimum necessities that must currently be met, nor in the quantity of money necessary to meet them. Instead, they reveal the limitations in measuring poverty in periods such as the current one, in which there has been a significant decline in the economic possibilities of a good part of the population and a consequent modification downward of the poverty threshold.

Turning to anchored thresholds makes sense under these conditions. A stable threshold shows a greater increase in the population at risk of poverty. Thus, from the 2009 survey until the 2012 survey, it reveals a growth of 7.9 percentage points in the population at risk of poverty. In addition, with the use of a stable national threshold, we find an increase in poverty in all of Spain's autonomous regions, particularly alarming in the Canary Islands and Castile-La Mancha.

Looking at the differences in the figures between these two methods, we find that use of national thresholds, whether stable or not, provides support for the idea that regions with higher income levels have lower rates of poverty. The areas with lower levels of the population at risk of poverty are also those with higher median incomes. The cases of Navarre, the Basque Country and Madrid are clear examples of this.

In reality, the differences in official poverty rates between autonomous regions (based on a single national threshold) do not reflect differences in social inequalities, in terms of the social structure, but rather differences in the level of wealth between regions. This can be seen in the following graph, which shows the relationship between GDP per capita and the poverty rate using the relative national threshold.

In other words, a single national threshold is affected by inter-regional income inequali-

ties. Although it can be useful in providing information about internal inequalities in the Spanish context, there are doubts about its adequacy for quantifying the proportion of persons that effectively face a lack of income, where factors specific to each region have an impact.

The application of regional thresholds

If we focus on quantifying poverty through thresholds based on income in the different Spanish autonomous regions, the situation changes dramatically. First, we find the order of the regions in function of their level of poverty changes. Galicia and Castile and Leon, which were in intermediate positions in terms of their poverty rates according to the national threshold (both stable and relative), are now in more favourable positions (first and second position as measured by the rate of poverty calculated using a stable regional threshold). Secondly, we also find smaller differences among the regions in the proportion of the population at risk of poverty.

This suggests that the increase in wealth in one region with respect to another does not necessarily indicate a reduction in internal inequality. Variations in the results of the analysis based on regional thresholds have to be understood within an analytical framework that does not capture inter-regional income inequality, as happens with a national threshold, but rather differences in the well-being of the population. The association between economic development and reducing poverty is not clear if we use regional thresholds.

In addition to the findings already mentioned regarding the limitations of national thresholds, strongly affected by regional inequalities in terms of economic development, there are also other factors to be considered. As Ayala *et al.* (2014) point out, the expectation is that prices would be lower in poorer regions of the country. This should be framed within differences in structural factors

TABLE 4. *Regional thresholds by equivalent persons for calculating poverty*

	Relative thresholds						Stable threshold
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Andalusia	5,651	6,216	6,518	6,238	5,945	5,902	6,368
Aragon	7,806	8,494	8,739	8,479	8,300	8,020	8,724
Asturias	7,642	8,100	8,231	8,209	8,765	8,160	8,603
Cantabria	7,566	8,160	8,694	7,753	7,560	7,327	8,268
Castile-La Mancha	5,600	6,300	6,640	6,298	5,771	5,562	6,337
Castile and Leon	6,574	7,245	7,508	7,707	7,403	7,385	7,699
Catalonia	7,996	8,448	8,612	8,497	8,016	8,082	8,743
Valencian Community	6,835	7,231	7,538	7,202	7,000	6,840	7,460
Extremadura	4,918	5,352	5,708	5,535	5,800	5,274	5,695
Galicia	6,520	7,123	7,253	7,661	7,224	7,187	7,517
Balearic Islands	7,831	7,996	8,360	8,378	8,240	7,406	8,431
Canary Islands	5,764	6,402	6,207	6,277	5,882	5,166	6,156
La Rioja	6,800	7,509	7,749	8,460	7,485	7,707	8,009
Madrid	8,400	9,261	9,254	8,851	8,721	8,720	9,322
Murcia	6,430	7,200	6,880	6,305	6,124	5,984	6,799
Navarre	9,421	9,874	10,382	10,978	9,856	9,662	10,513
Basque Country	8,804	9,141	10,269	9,977	9,702	9,801	10,106

Source: ECV (INE).

related to regional labour markets and economic development. Rubiera *et al.* (2013) show that regions with higher incomes, more specialisation in tourism and with higher levels of urbanisation have higher costs of living. They also argue that if we take standard of living into account, we find a greater level of poverty in those areas than common methods reveal. The coverage of social needs is associated with regional differences in prices and this results in the need for different approaches to measuring poverty on a regional level.

We suggest that levels of regional spending, although mediated by possible differences in practice and customs, can be a

proxy for variability in prices. An example of this are annual average housing costs per person. The Household Budget Survey for 2012, carried out by Spain's National Statistics Institute, found a difference of more than 2000 euros in housing costs between the most expensive region, the Basque Country (4,741 euros per person), and the region where housing expenses were the lowest, Extremadura (2,614 euros per person). Housing costs include water, electricity, gas and other fuels; in other words, costs linked to the satisfaction of basic necessities. In addition, we should take into account that responsibility for the strategies to fight poverty and exclusion in Spain and the policies esta-

TABLE 5. *Income that is considered necessary to reach the end of the month for the population situated between 40% and 80% of median equivalent income, by type of household*

	Households	Average	Stan. Dev.	How much more for 1 additional adult	How much more for 1 additional child
1 Single adult	1,223,783	1,013	449.126		
2 Adults	1,206,876	1,348	489.276	335	
3 Adults	545,668	1,640	629.749	292	
1 Adult and 1 child	59,166	1,279	287.828		266
1 Adult and 2 children	13,325	1,484	369.784		205
1 Adult and 3 children	2,789	1,569	172.633		85
2 Adults and 1 child	415,913	1,717	571.670	438	369
2 Adults and 2 children	361,391	1,815	515.109	331	98
2 Adults and 3 children	37,851	1,926	604.498	357	111
			Avg. (Additional Euros)	350	189
			% with respect to 1 single Adult	34.6	18.7

Source: ECV (INE).

blished for this end are increasingly being transferred to regional governments (Ayala, 2014).

In the second phase of national plans, framed within the *European Strategy for Social Inclusion*, stress was placed on the importance of developing a strategy at the local level to be effective and the need to mobilise all social actors. Such a plan is appropriate given the specificities of the Spanish case, as the central state has little presence due to the decentralisation of powers to regional governments and local authorities regarding social services, minimum income and programmes for inclusion. Using regional thresholds so a solid diagnosis of the situation can be made is necessary to address poverty and construct more effective policies.

However, use of relative regional thresholds may lead to important gaps in the data.

There are many autonomous regions in which we find figures that do not reveal any trend, but instead seem to lack explanatory logic. In Murcia, where the sample size is small, we find a decline in poverty of 5.8 points in 2011, followed by an increase of 6.8 points in the following year. Problems with the sample, which can lead to important deviations in annual thresholds, may be behind these results.

In addition, in 7 regions (Andalusia, Canary Islands, Cantabria, Castile-La Mancha, Castile and Leon, Madrid and Navarre) we find declines in the percentage of households at risk of poverty from 2009 to 2012. This was actually a pre-existing trend. This must be related, as we have seen with the situation revealed by the relative national threshold, not so much to a real improvement in the economic situation of the population and households, but to the application of the Eurostat method to the ECV resulting in a de-

TABLE 6. Income that is considered necessary to reach the end of the month for the population situated between 40% and 80% of median equivalent income, by housing regime, residential environment and Autonomous Region. Comparing Oxford equivalence scale and revised scale

	Revised equivalence scale										Oxford equivalence scale
	Housing tenancy regime					Residential environment					
	Owned without mortgage	Owned with mortgage	Rent at market price	Rent below market price	Granted free of charge	Very populated area	Average population area	Low population area	Total	Total	
Andalusia	918	989	879	763	811	932	861	908	907	792	
Aragon	828	1,084	1,027	494	846	969	901	858	907	824	
Asturias	896	967	992	835	951	923	1,060	908	931	856	
Cantabria	1,088	1,030	1,136	1,039	982	1,175	1,010	1,039	1,068	959	
Castile-La Mancha	915	1,010	832	1,040	1,052	1,039	889	913	933	826	
Castile and Leon	833	1,169	856	921	926	913	941	875	897	817	
Catalonia	1,076	1,437	1,219	1,052	1,018	1,147	1,266	1,175	1,185	1,066	
Valencian Community	891	1,003	842	894	871	942	863	939	905	809	
Extremadura	723	890	837	704	874	717	677	795	783	691	
Galicia	1,062	1,395	995	828	1,025	1,059	1,112	1,102	1,092	975	
Balearic Islands	905	1,111	846	598	940	846	876	1,067	921	821	
Canary Islands	996	882	933	793	808	920	951	954	933	834	
La Rioja	915	1,302	1,170	884	846	1,056	1,098	872	995	901	
Madrid	1,140	1,357	1,228	884	1,520	1,203	1,358	1,298	1,218	1,095	
Murcia	848	1,007	834	873	919	989	843	871	908	799	
Navarre	1,025	1,205	1,128	873	1,194	1,087	1,272	991	1,081	980	
Basque Country	1,075	1,302	1,086	994	1,079	1,123	1,118	1,066	1,118	1,007	
SPAIN	978	1,173	1,042	873	989	1,073	1,019	958	1,026	918	

Source: ECV (INE).

cline in regional poverty thresholds in a good number of Spain's autonomous regions. Thus, in the Canary Islands, we find a decline of 12.2% between 2011 and 2012 based on the relative regional threshold and this translates into one of the largest reductions in the rate of poverty, of 6.3 percentage points.

The use of stable regional thresholds, bringing together the potential of regional thresholds, results, in comparison to relative thresholds, in a reduction of the deviations produced by small sample size and by annual changes in the threshold, which are not related to any effective change in the minimums needed to cover basic needs in current societies. As a result, a growth in the population at risk of poverty between 2009 and 2012 is found in all of the autonomous regions. The "erratic" figures (ups and downs in consecutive years) are also reduced, revealing clearer trends in the evolution of poverty.

Revising the most widespread approach to calculating consumption units

This article has already addressed the importance of using anchored thresholds to understand the evolution of poverty, as well as the need to carry out analysis from a regional perspective, both because of the existence of important differences in levels of income and in the structure of systems of social protection across regions. However, a thorough analysis of the methodology for measuring poverty, with the intention of improving the adequacy of the indicators used, which is one of the key aims of this study, cannot ignore a third key factor: the evaluation of calculations of consumption units and consequently a review of equivalence scales.

We have already pointed out the importance of addressing what the population indicates as necessary to reach the end of the month to understand situations of poverty. For this reason in the following table we show a simple calculation of how much income is necessary, according to the population, when an

additional member is added to the household. To do this we have chosen the population that is found in the middle income area (between 40 and 80% of median equivalent income) to avoid the distorting effect of the extremes.

Comparing certain types of households with others (each household is compared with one with one fewer member, adult or minor according to the case), we can estimate how much income is necessary, in the judgement of the Spanish population, to adequately maintain an additional member, whether an adult or minor. Based on these comparisons we have established an average.

We can see that for all the different types of households, the total amounts (the estimated necessary average) is higher than the poverty threshold and much higher than the threshold measuring severe poverty. It should be pointed out, however, that estimated quantities in table 5 are well below the majority of those used in minimum income programmes and in other mechanisms to provide income assistance, which tend to discriminate against larger households.

The calculations indicate that the Spanish population believes that 35% more income is necessary per additional adult and 19% per minor to reach the end of the month. This compares with 50% more per additional adult and 30% per minor on the Oxford scale. This, therefore, suggests the need to further revise equivalence scales.

The differences between the data obtained based on the revised consumption units (35% more for an adult and 19% for a minor) and that from the Oxford scale regarding the money that households need to reach the end of the month, are significant. More importantly, the direct application of the latter does not seem to be grounded in knowledge of how Spanish households function. Rather, it is based on studies carried out in countries (of Protestant roots) with attitudes and habits toward family solidarity that are radically different from those in Spain, and with social

protection mechanisms which are also very different. In fact, Spain's National Statistics Institute (INE) has argued for the inadequacy of the Oxford scale for Spain (INE/UAM, 1996). As can be seen in table 6, when we look at the figures for Spain overall, the income considered necessary according to the Oxford scale is approximately 10% less than that found when we use the revised consumption units.

In addition, and as expected, the estimates differ in function of the key variables. The already mentioned importance of place of residence as a fundamental factor stands out. In Madrid, we see a difference between the two methods compared in table 6 of 123 euros in the quantity considered necessary to reach the end of the month.

The analysis carried out also reveals the importance of other factors to understand situations of poverty, such as the housing tenancy regime. We should emphasise that calculations of poverty using imputed rents or mortgages are relatively common, such data often available online through sites such as Spain's National Statistics Institute and Eurostat. Less common is recognising the impact of differences in cost of living between rural and urban areas in reaching the end of the month. This issue can be clearly seen in table 6, which also reflects how rural-urban differences interact with inter-regional inequalities in the income considered necessary to reach the end of the month.

CONCLUSIONS

Measuring poverty has been an issue of recurring debate in many social science disciplines. However, although discussion continues in Europe over the use of objective and subjective methods, the indicator used by Eurostat for measuring poverty, which defines persons at risk of poverty as those living in households below 60% of median annual net equivalent income, has become broadly

established across Europe. The strength of this method is its simplicity and the ease with which results can be understood by the general population.

However, it could be considered more an indicator of inequality than of poverty. Measuring the proportion of the population that is below a specific income (the median), the figures that result are affected by variations in high and middle incomes, without this necessarily indicating any change in the situation of the poor. Interpreting these figures in periods such as the current one, in which there has been a general decline in income for the population, can lead to errors. If the income of the overall population declines, the poverty threshold will also decline, without this necessarily meaning that the minimum needs that must be satisfied have changed. In addition, its application in areas with small sample sizes can lead to deviations in the threshold that may mask actual trends.

The current economic conjuncture in Spain has had a very noticeable impact on the country's most vulnerable groups, with many families facing serious difficulties in meeting their most basic household needs (Laparra and Pérez, 2010 and 2012). However, the Eurostat indicator has been shown to have difficulties in capturing the specificities of this context. The strength of the social crisis in Spain has revealed the limitations of this method for capturing rapid social changes.

The poverty rates for Spain's different autonomous regions, calculated with national thresholds based on the same methodology as Eurostat, are, in reality, reflecting inequalities in inter-regional income. Thus, approaches based on regional thresholds show smaller differences between regions in the proportion of the population at risk of poverty and permit a contextualisation of poverty within a framework based on regional practices, customs and prices. This is particularly important for implementing so-

cial policies, as it is at the regional level in Spain where the potential of such policies are developed.

Despite many comparative studies of poverty using relative national thresholds, the results show that the use of thresholds that do not take into account inter-regional differences in prices and inequalities in income, or the jumps that relative thresholds can and do produce as a consequence of changes in the overall income of the population, can lead to important difficulties in accurately assessing and addressing poverty. This is an important issue and reveals the importance of developing instruments, such as the stable regional thresholds used here.

No less important is the need to revise systems for measuring poverty in function of the size and composition of households. As we have shown, the equivalence scales often used do not seem to be accurately adjusted to households' economic necessities. The choice of equivalence scale has a specific effect when measuring poverty, but above all, it substantially alters the composition of the sectors considered poor. We have also seen the importance of rural-urban differences and housing tenancy regimes in analysing poverty.

BIBLIOGRAPHY

- Atkinson, Anthony B. (1989). *Poverty and Social Security*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric and Nolan, Brian (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayala, Luis (2014). *Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo. La continuidad de un modelo*. Working Paper VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayala, Luis; Jurado, Antonio and Pérez-Mayo, Jesús (2014). "Drawing the Poverty Line: Do Regional Thresholds and Prices Make a Difference?". *Applied Economic Perspectives and Policy Advance Access*, 36(2): 309-332.

Buhr, Petra and Leibfried, Stephan (1995). "What a Difference a Day Makes: The Significance for Social Policy of the Duration of Social Assistance Receipt". In: Room, Graham (ed.). *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.

EDIS-Cáritas (1984). "Pobreza y Marginación". *Documentación Social*, 56-57.

Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Fundación Foessa; EDIS and Cáritas (1998). *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Gobierno Vasco (2008). *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi. Síntesis de los estudios y trabajos estadísticos desarrollados entre 1984 y 2008 por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco*. Vitoria: Departamento de Justicia Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

INE/UAM (1996). *Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-1974, 1980-1981 y 1990-1991*. Madrid: INE.

Laparra, Miguel and Pérez-Eransas, Begoña (2008). "La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación". En: Fundación FOESSA (coord.). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, Miguel and Pérez-Eransas, Begoña (coord.) (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid: Fundación FOESSA.

Laparra, Miguel and Pérez-Eransas, Begoña (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales 35. Barcelona: Obra Social «La Caixa».

Martínez, Rosa and Navarro, Carolina (2014). *Pobreza y privación: tendencias y determinantes*. Working Paper VII Informe sobre Desarrollo y Exclusión Social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

Martínez-Virto, Lucía; Lasheras, Rubén and Zugasti, Nerea (2013). "La desigualdad y los indicadores de exclusión". *Dossieres EsF*, 9: 30-35.

Pérez Eransas, Begoña (2013). "El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en Es-

- paña". In: Comité Técnico de la fundación FOES-SA (coord.). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Rainwater, Lee; Smeeding, Timothy M. and Coder, John (2001). "Poverty across States, Nations and Continents". In: Vleminckx, K. y Smeeding, T. M. (eds.). *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol: Policy Press.
- Rowntree, Benjamin S. (1901). *A Study of Town Life*. London: Macmillan.
- Rubiera, Fernando; Lasarte, Elena and Fernández-Vázquez, Esteban (2013). "Efectos de los incrementos del coste de vida sobre el mapa de la pobreza en España". *Papeles de Economía Española*, 138: 114-128.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Townsend, Peter (1954). "Measuring Poverty". *British Journal of Sociology*, 5: 130-137.
- Walker, Robert (1995). *The Dynamics of Poverty and Social Exclusion. Beyond The Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.

RECEPTION: November 3, 2015

REVIEW: January 19, 2016

ACCEPTANCE: February 25, 2016