

**Abril de 2013**

**Analisi, Azterlanak eta Estatistika Zerbitzua**  
*Servicio de Análisis, Estudios y Estadística*

# Población en riesgo de pobreza o exclusión social

**CAE 2012**

EUROSTAT estimaba en 119 millones el número de personas que en 2011 vivían en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE, de las cuales 12 millones residían en España; estas cifras representan el 24,2% y 27% de la población europea y española respectivamente. La misma fuente cifraba en un 16% la población de la CAE en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, unas 340 mil personas, si bien la *Encuesta de Pobreza y Desigualdad Social* del Gobierno Vasco sitúa la cifra cerca del 20%. Junto al elevado nivel de presión financiera, el desempleo récord, especialmente entre los jóvenes, el envejecimiento de la población y las menguantes cohortes en edad de trabajar, el fenómeno de la exclusión social y la cada vez más extendida pobreza es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los sistemas sociales europeos.

En el marco de la [Estrategia Europa 2020](#), el Consejo Europeo adoptó, en junio de 2010, dos objetivos fundamentales en el capítulo de la inclusión social: que en 2020 haya en la UE como mínimo 20 millones de personas menos expuestas a los riesgos de pobreza o de exclusión social, lo que prorrteado a la población de nuestra comunidad autónoma significaría unas 57 mil personas menos en esa situación, e incrementar la tasa de empleo hasta el 75% de la población entre 20-64 años.

Pero la profundidad y duración de la crisis y la escasa capacidad de los gobiernos para activar la economía y generar empleo están dificultando seriamente los avances en materia de cohesión social y reducción de la pobreza. Tanto en el conjunto de la UE, como en muchos de sus países (entre ellos, España y la CAE), los indicadores de pobreza han repuntado en los últimos años. De hecho, el Plan de Estabilidad 2012-2015 para España incluía, entre otras, la recomendación de tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia y mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables. Y la Comisión Europea difundía en febrero de 2013 un nuevo *Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión*, cuyas líneas generales se exponen en las últimas páginas de este documento.

## **Contenido**

<b>Introducción: breves notas sobre desigualdad, pobreza y exclusión social .....</b>	<b>2</b>
<b>La pobreza en la CAE aumenta durante la crisis, pese a las transferencias sociales.....</b>	<b>2</b>
<b>Una quinta parte de la población vasca se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social .....</b>	<b>3</b>
El 15,4% de la población vive en 2012 en riesgo de pobreza, con una renta inferior al 60% de la mediana .....	3
Un 5,8% de población vasca en situación de privación material severa .....	4
El 9,9% de la población menor de 60 años vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja.....	4
<b>Colectivos con mayor riesgo de pobreza o exclusión: hogares monoparentales, niños, jóvenes, extranjeros... en hogares sin empleo estable .....</b>	<b>5</b>
<b>La falta de empleo y las condiciones del mercado laboral, directamente asociadas a la expansión de la pobreza .....</b>	<b>8</b>
El empleo: clave en la protección contra la pobreza.....	8
Pero también hay pobreza en el trabajo .....	9
<b>Algunas propuestas de actuación .....</b>	<b>10</b>

## **Introducción: breves notas sobre desigualdad, pobreza y exclusión social**

La desigualdad social implica que los diferentes grupos en la sociedad no tienen la misma condición o estatus social. El concepto está estrechamente vinculado a la exclusión social que limita a las personas a la hora de participar plena y equitativamente en la sociedad.

La exclusión social es multidimensional: abarca la pobreza de ingresos, el desempleo, el acceso a la educación, a la información, a los servicios de guardería y de salud, las condiciones de vida, así como la participación social. Y sus causas pueden ser a nivel supranacional, estatal, local, familiar o individual.

Referida al ámbito laboral, la exclusión del mercado de trabajo bajo la forma de desempleo o, también, de ocupación en empleos marginales, tiene un impacto directo sobre las desigualdades de ingresos.

Dada las múltiples facetas de este fenómeno social, en este informe se realiza una breve aproximación a la situación de pobreza y su relación con el mercado laboral, a través de diversos indicadores propuestos para su medición desde EUROSTAT o desde el Gobierno Vasco.

## **La pobreza en la CAE aumenta durante la crisis, pese a las transferencias sociales**

El Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Servicios y Régimen Jurídico de su Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, realiza cada cuatro años la *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* (EPDS) en la CAE. Por su concreción y actualidad, presentamos una síntesis de los principales resultados de su última edición, publicados a finales de 2012:

1. La crisis económica se ha traducido en un aumento de las dificultades para hacer frente a los gastos habituales sin precedentes desde 1996, aumentando tanto las situaciones reales de pobreza y precariedad, como la pobreza encubierta.
2. Pese a ello, las tasas de pobreza y precariedad real de 2012 se mantienen alejadas de los niveles de 1986 y 1996, realidad que se asocia en gran medida al impacto positivo del sistema de prestaciones RGI/PCV/AES. Junto al efecto favorable de la política de pensiones y otras prestaciones, el sistema contribuye a mantener unas tasas de pobreza y exclusión por debajo de las cifras medias de la UE y alejadas de la situación en España. El retroceso de la pobreza con respecto

a las décadas previas, debe valorarse además “en un contexto marcado en la última década por el acceso masivo de población joven a la vida independiente, la atracción de un volumen importante de población inmigrante sin grandes recursos económicos y, a partir de 2006-2007, por la aparición de los primeros síntomas de una crisis que desde finales de 2008 genera pérdidas continuadas de ocupación en Euskadi” (EPDS 2012: p.7).

3. Por ello y pese al sistema de transferencias sociales, la dinámica entre 2008-2012 se ha traducido en un significativo incremento de las formas más graves de privación, que además es paralelo, paradójicamente, a un aumento del peso relativo de la población en situación de bienestar y que no vive situaciones de carencia.
4. Por grupos sociales, la pobreza afecta cada vez más a los grupos tradicionales de riesgo, pero también a colectivos no tradicionales, y se asocia a la creciente dificultad por acceder a un empleo estable.

## Una quinta parte de la población vasca se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social

El alargamiento de la crisis y sus cada vez más evidentes consecuencias sobre la población, llevó a la UE a incluir, dentro de la *Estrategia Europa 2020*, el objetivo de promover la inclusión social, y, en concreto, reducir en 20 millones al menos el número de **personas en riesgo de pobreza o exclusión social**.

Este es un indicador sintético que abarca la población que está en al menos en alguna de estas tres situaciones: o en riesgo de pobreza, y/o en situación de privación material severa, y/o viviendo en hogares con intensidad de trabajo muy baja. Y aunque una persona pueda verse en más de una de ellas, en el indicador se computa una sola vez.

En 2011 había más de 119 millones de personas en la UE27 en *riesgo de pobreza o exclusión social*, lo que suponía el 24,2% de su población. En España el ratio era del 27%, mientras que en la CAE se quedaría en un 16% (comparado con la mediana de ingresos **estatal**). NOTA: la **mediana** es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima).

TABLA 1: INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL. UE27, ESPAÑA 2011 Y CAE 2012.

INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL		UE27 2011	ESPAÑA 2011	CAE 2012
Población en riesgo de pobreza o exclusión social	Miles	119.566	12.371	0,433
	% Pobl.	24,2%	27,0%	19,9%
Población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales	Miles	83.529	9.986	0,335
	% Pobl.	16,9%	21,8%	15,4%
Población en situación de privación material severa	Miles	43.464	1.777	0,126
	% Pobl.	8,8%	3,9%	5,8%
Población en hogares con muy baja intensidad de trabajo.	Miles	37.995	4.360	0,215
	% Pobl.	10,0%	12,2%	9,9%

Fuente Eurostat, 2011 y GV. Dpto. Empleo y AASS, EPDS 2012.

Pero tomando como referencia, no el nivel de vida promedio del conjunto estatal, sino el de la propia CAE, la EPDS 2012 calcula en casi un 20% la parte de la población vasca en situación de pobreza o exclusión social (tabla 1). El ratio ha crecido 2 puntos porcentuales desde 2008, al pasar del 17,9% al 19,9%, cifra similar a la existente a principios de la década.

Hay ciertas medidas de protección social que se aplican para reducir la pobreza y la exclusión social,

como por ejemplo, la distribución de la riqueza a través de las transferencias sociales (prestaciones de desempleo, pensiones, rentas mínimas de ingresos, etc.). La *tasa de riesgo de pobreza* alude, precisamente, a la población que sigue en esa situación tras realizarse dichas transferencias.

### El 15,4% de la población vive en 2012 en riesgo de pobreza, con una renta inferior al 60% de la mediana

La **tasa de riesgo de pobreza** se define como el porcentaje de personas con una renta disponible equivalente inferior al *umbral del riesgo de pobreza*, o inferior al 60% de la mediana de la renta nacional disponible, después de transferencias sociales. Para España ese umbral de pobreza se situaba en 2011 en una renta anual de 7.745€ para un hogar unipersonal y de 15.768€ para un hogar de dos adultos y dos niños (por encima de Portugal, Grecia, Polonia, Rep. Checa, Hungría, Países Bálticos, Croacia, Bulgaria o Rumanía).

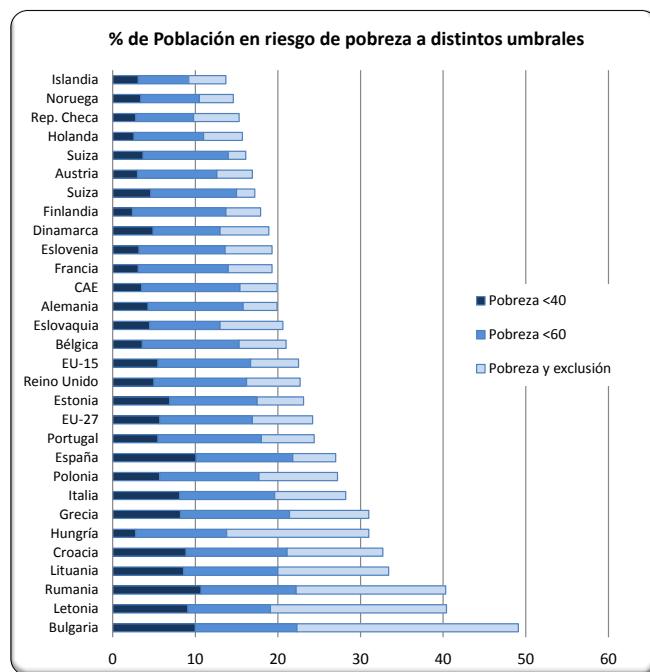
Se calcula que un **16,4% de la población europea** - unos 80 millones de personas, de los cuales cerca de 10 millones eran españoles-, tenía en 2011 una renta disponible inferior al 60% de la mediana de renta, y el 5,6% tenía una renta inferior al umbral del 40% (o pobreza grave). Las transferencias sociales disminuyeron, por tanto, la tasa de riesgo de pobreza de la población de la UE27 de un 24,2 % (antes de las transferencias), a un 16,4 % (después de las mismas).

Las ratios de pobreza de la CAE son inferiores a los europeos en ambos umbrales: **15,4% de la población vive por debajo del umbral del 60** y 3,5% por debajo del 40 (EPDS 2012).

La recesión económica y destrucción de empleo han afectado seriamente las condiciones de vida de la población. Pero gracias a las transferencias sociales, el crecimiento de los indicadores de pobreza ha sido moderado, tanto a nivel europeo como en la CAE.

En nuestra comunidad, en concreto, el ratio de población en riesgo de pobreza aumenta 1,8 puntos porcentuales desde 2008, si bien tras las transferencias sociales el incremento se limita a 0,6 puntos.

GRÁFICO 1: POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UE. 2011.



Fuente Eurostat, EU SILC 2011 y GV. Dpto. Empleo y AASS, EPDS 2012.

Las tasas del conjunto del estado, por el contrario, superan el promedio de la UE, resultando especialmente grave el 10% de población que vive bajo el umbral del 40%, esto es, más de cuatro millones y medio de personas.

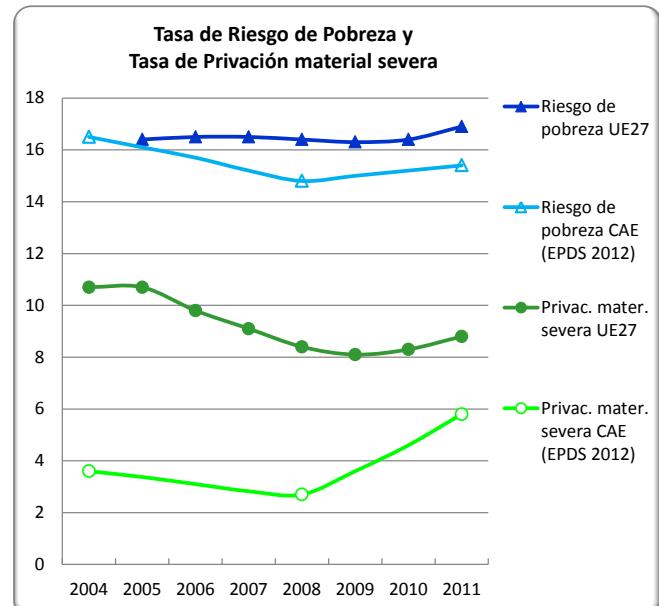
Tal y como señala el informe de la EPDS, la situación de la CAE y de España responde a dos realidades sociales bastante diferentes: mientras la comunidad vasca es uno de los territorios con menor desigualdad de ingresos a nivel europeo, el conjunto estatal se sitúa entre los que superan el promedio de desigualdad. Otro ejemplo, en una escala de 0 mínima a 100 máxima desigualdad en la distribución de ingresos, el *Índice de Gini* se sitúa en 25,3 para la CAE, frente 30,7 en la UE27, y 34 en España.

### Un 5,8% de población vasca en situación de privación material severa

El indicador de **privación material severa** se refiere a la situación de personas que soportan una presión económica tal que les impide adquirir bienes materiales duraderos o que limita seriamente sus condiciones de vida. Se objetiva por la falta de recursos para pagar al menos 4 de los siguientes 9 conceptos: a) las facturas de la renta -alquiler, hipoteca- o de servicios públicos, b) la calefacción

para mantener la casa confortable, c) gastos imprevistos, d) comer carne, pescado o un equivalente de proteínas cada dos días, e) una semana de vacaciones fuera de casa, f) un coche, g) una lavadora, h) un TV color, o i) un teléfono.

GRÁFICO 2: POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA (60%) Y CON PRIVACIÓN MATERIAL SEVERA. UE27 Y CAE. 2004-2011.



Fuente Eurostat, EU SILC. *Income and Living Conditions*. GV. Dpto. Empleo y AASS, EPDS, años 2004, 2008 y 2012 (aparece como 2011 en el gráfico).

Como se ve en el gráfico, también en este indicador de **privación severa**, el **5,8% de población** en la CAE es sensiblemente inferior al ratio europeo (8,8% en UE27), aunque se ha duplicado desde 2008.

### El 9,9% de la población menor de 60 años vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja

Razones de diversa índole subyacen a las situaciones de pobreza y exclusión social, aunque se puede establecer una característica común a la mayoría: **la ausencia de empleo en el hogar o, al menos, de empleo estable**.

El desempleo es la principal causa de pobreza entre la población en edad de trabajar, al igual que la tasa de riesgo de pobreza infantil está directamente ligada a la situación laboral del hogar. Pobreza y exclusión del mercado laboral van de la mano.

Por ello, un cuarto indicador incluido en la *Estrategia Europa 2020* computa las personas de 0-59 años que

viven en hogares donde los adultos ocupados representan menos del 20% de su potencial total de trabajo. Según Eurostat, en 2011 el 8,4% de la población menor de 60 años de la CAE vive en

**hogares con intensidad de trabajo muy baja** (12,2% en España y 10,0% en Europa), casi el doble que cuatro años antes (4,5%). La EPDS de 2012 sitúa la cifra en un 9,9%.

## Colectivos con mayor riesgo de pobreza o exclusión: hogares monoparentales, niños, jóvenes, extranjeros... en hogares sin empleo estable

Los efectos del empobrecimiento no se distribuyen de forma *homogénea* en la sociedad, sino que algunos colectivos o grupos de personas resultan ser especialmente vulnerables a las situaciones de pobreza y exclusión.

En Euskadi, en concreto, la EPDS identifica distintos tipos de hogares *con tasas de pobreza real elevadas*, siempre superiores al 15% (la *pobreza real* es un indicador sintético que refleja la presencia conjunta de varias formas de pobreza: pobreza de *mantenimiento* -o falta de ingresos para cubrir en el corto plazo las necesidades básicas-, y/o pobreza de *acumulación* -o recursos para hacer frente a gastos específicos o bienes básicos de consumo duradero-, y/o *ausencia de bienestar mínimo*): Hogares con:

- Persona principal de nacionalidad extranjera no perteneciente a la UE.
- Personal principal menor de 45 años, no ocupada de forma estable.
- Familia monoparental encabezada por mujer sin ocupación estable.
- Hombres responsables de familia monoparental.
- Personas solas, económicamente activas y sin ocupación estable.

La población vinculada a estos hogares representa el 79% de los casos de pobreza real detectados. Y la característica común a todos es la *ausencia de ocupación* o, al menos, *de ocupación estable* entre las personas principales, junto a otros factores de riesgo como: la *extranjería*, la *monoparentalidad* y la *juventud*, y el factor subyacente del *bajo nivel de estudios*.

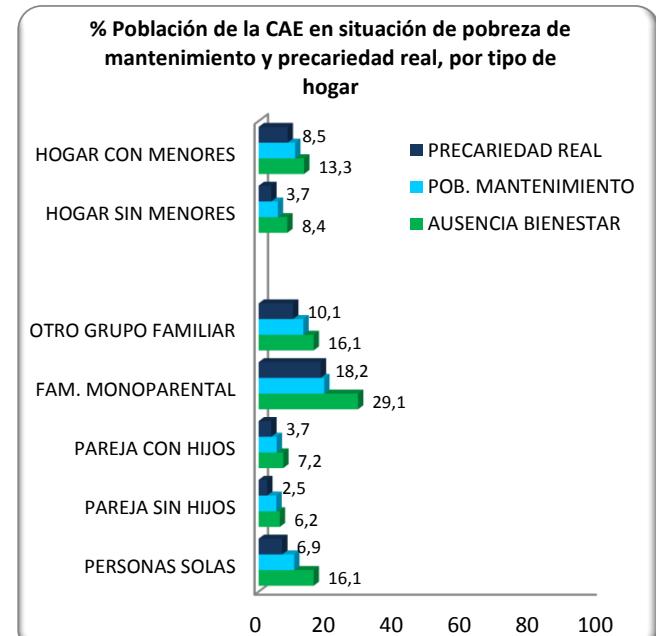
### Hogares monoparentales

La EPDS revela que la incidencia de la pobreza afecta de manera especial a los hogares monoparentales: en

2012 presentaban una tasa de *pobreza de mantenimiento* del 19,2%, frente a 5,3% aproximado entre las parejas, sin hijos y con hijos (la pobreza de mantenimiento se refiere a no disponer de recursos económicos suficientes para abordar la cobertura de necesidades básicas como alimentación, vivienda, vestido y calzado). Y la incidencia de la *pobreza o precariedad real* era tres veces superior en hogares encabezados por una mujer.

Sobre el conjunto de la población, sin embargo, el mero factor del género no resulta discriminante: no se observa mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres que entre los hombres, sino ligeramente lo contrario.

GRÁFICO 3: POBLACIÓN EN SITUACIONES DE POBREZA DE MANTENIMIENTO, POBREZA REAL Y AUSENCIA DE BIENESTAR, POR TIPO DE HOGAR. CAE. 2012.



Fuente: GV. Dpto. Empleo y AASS. Servicios y Régimen Jurídico. EPDS.

## Niños y personas de edad avanzada

Los niños y las personas mayores suelen tener un mayor riesgo de sufrir situaciones de pobreza que el promedio de la población.

En Europa se estima en más de 20 millones **los niños** que viven en situación de riesgo de pobreza y exclusión. En España, los menores de 16 años tenían en 2011 un riesgo de pobreza del 26,7%, frente al 21,8% para el conjunto de la población y, lo que es más preocupante, en *progresión ascendente*: la tasa de riesgo en este colectivo era 6 puntos porcentuales superior a la que tenían en 2002.

Aunque no disponemos del mismo dato a nivel de la CAE, la EPDS señala que, por ejemplo, un 11,8% de menores de 14 años se encuentra en 2012 en situación de *pobreza de mantenimiento*, frente a una tasa del 7,3% para la población total. La tendencia alcista de la pobreza entre los menores también se detecta en la comunidad vasca, pero con un incremento proporcionalmente similar al que se da entre los mayores de 14 años.

El fenómeno en los niños resulta especialmente preocupante tanto por su condición de menores y mayor vulnerabilidad, como por las consecuencias que puede implicar a lo largo de su vida. Como señala la *Plataforma contra la Pobreza y la exclusión* de la estrategia EU 2020, “*la pobreza inhibe el desarrollo personal, y afecta adversamente a la salud, logros educativos y bienestar en general. Un niño que crece en situación de pobreza y exclusión tiene un alto riesgo de volverse un adulto marginado, reproduciendo un ciclo que pasa de generación en generación.*”

Así se refleja, por ejemplo, en el módulo especial *Transmisión intergeneracional de la pobreza y el bienestar* de 2011 del INE: el 29% de las personas que cuando eran adolescentes pertenecían a hogares que llegaban a fin de mes con dificultad o con mucha dificultad, se encontraba en la actualidad en riesgo de pobreza. El ratio baja al 13,5% entre quienes pertenecieron a hogares que llegaban a fin de mes con facilidad o mucha facilidad.

Otros informes han corroborado también que los niños en situación de pobreza tienen mayor probabilidad de abandonar los estudios y de no acceder a los grados superiores o universitarios, con el riesgo de reproducir la situación en su vida adulta, dada la relación existente entre nivel de formación y pobreza.

Respecto a las **personas mayores de 65 años**, presentan en España una tasa de riesgo del 20,8%, un punto por debajo del promedio para el conjunto de la población y en tendencia regresiva (en 2002, la tasa entre los mayores de 65 años ascendía al 28%).

En la CAE, la población de más edad es la que en menor proporción se ve en la *pobreza*, tanto de *mantenimiento* (4,2%, con un incremento de un punto desde 2008), como *pobreza real*: 1,7% frente al 5,3% promedio. El sistema de transferencias sociales (vía pensiones, complemento de RGI y otros), está resultando eficaz a la hora de proteger a los mayores, aunque persisten situaciones no resuelta de pobreza, soledad y necesidad de cuidados continuados.

## Los jóvenes y la pobreza encubierta

Las personas jóvenes, por el contrario, están resultando especialmente afectadas por la recesión, la falta de empleo y la pobreza, con las consecuencias desfavorables que a diversos niveles pueda implicar también para su vida futura.

En enero de 2013 el 23,6% de los jóvenes europeos, un 53,2% de los españoles y un 39,3% de los vascos están en desempleo (CAE y España, 4º trim. 2012). Casi el 20% de los vascos menores de 35 años carece de recursos para sus necesidades básicas.

GRÁFICO 4: POBLACIÓN EN SITUACIONES DE POBREZA DE MANTENIMIENTO, POBREZA REAL Y AUSENCIA DE BIENESTAR, POR EDAD DE LA PERSONA PRINCIPAL. CAE. 2012.



Fuente: GV. Dpto. Empleo y AASS. Servicios y Régimen Jurídico. EPDS.

Los diversos indicadores de la EPDS apuntan a una mayor incidencia de la pobreza entre los hogares encabezados por una persona menor de 35 años (ver gráfico 4). Casi 6 personas de cada 10 afectadas por situaciones de pobreza real son menores de 35 años, y la evolución desde 2008 ha sido también al alza.

No todos los jóvenes (incluso adultos) tienen recursos económicos que les permitan encabezar un hogar independiente. Para evitar situaciones de mayor precariedad, una creciente proporción de jóvenes adultos continúan viviendo en el hogar de los padres y no son, por tanto, clasificados como en riesgo de pobreza, al compartir la renta de aquéllos.

La pobreza encubierta hace referencia precisamente a esa realidad y, según la EPDS, en cuatro años ha pasado de afectar a 23 mil personas a casi 39 mil (aunque hace una década eran casi 60 mil). La mayoría de estas personas (82%) son menores de 35 años que, deseando constituir un nuevo hogar independiente en el próximo año, no pueden hacerlo por falta de recursos económicos.

### **Población extranjera**

La incidencia de las distintas formas de pobreza es también muy elevada entre la población extranjera, especialmente entre la de países no europeos. En España, el riesgo de pobreza y exclusión afecta al 25% de la población de nacionalidad española, al 32% de los extranjeros de la EU comunitaria, y al 50% de los extranjeros no comunitarios.

En la CAE, la tasa de pobreza de mantenimiento es seis veces más alta entre la población en hogares de personas extranjeras (34,3%), que en los hogares de nacionales (5,3%), y ha registrado un incremento de 4 puntos porcentuales desde 2008.

La población extranjera representa el 6,9% de la población de la CAE, el 13,5% del paro registrado y el 5,6% de las personas afiliadas a la Seguridad Social (febrero 2012). De las 152 mil personas de nacionalidad extranjera que residen en la CAE, 24 mil estaban registradas en el paro y 49 mil afiliadas a la Seguridad Social en febrero de 2013. La tasa de paro, según EPA 2013-I, para la población extranjera en la CAE era 36,4%, frente al 15,2% entre la población nacional. El dato refleja la gran dificultad de las personas extranjeras para acceder a un empleo, aunque también su mayor dependencia de las ayudas sociales y la obligatoriedad consecuente de mantener

en alta su demanda de empleo puede influir en un impacto menor del paro desanimado que entre la población nacional.

La mayor dificultad de inserción laboral de la población extranjera se agudiza en el caso de quienes carecen de permiso de trabajo, el grupo más perjudicado durante la crisis: según la *Estadística de Demanda de Servicios Sociales - Encuesta de Necesidades Sociales* (EDSS-ENS) del Gobierno Vasco, entre 2006 y 2010 disminuyó entre los extranjeros sin permiso la proporción que había tenido acceso a algún tipo de ocupación, y quien la tuvo fue siempre en empleos de carácter marginal y sin cotización a la Seguridad Social.

Durante la recesión, en las zonas urbanas se da la paradoja de llegada de personas extranjeras buscando trabajo, mientras muchos entre la población nacional se encuentran en desempleo. Esta situación contribuye además a debilitar la cohesión y a generar problemas sociales (de vivienda, delincuencia, actitudes de xenofobia, etc.).

La citada EDSS-ENS, por ejemplo, detectaba en 2010 un mayor impacto de problemas de acoso, maltrato y/o rechazo entre los menores de origen extranjero (4,1%), que entre los de nacionalidad española (1,6%), aunque la tendencia era a su reducción. Entre la población en general, sin embargo, los indicadores reflejaban un empeoramiento de la situación y un 9,6% de la población manifestaba sufrir problemas de rechazo social ligados a su origen, cultura o rasgos personales, problemas calificados como graves en casi la mitad de los casos. En 9 de cada 10, se trataba de personas de nacionalidad extranjera.

Aunque limitados en su incidencia, se detectan por tanto circunstancias que hacen recomendar la insistencia en medidas efectivas que permitan a la población extranjera paliar y salir de su situación de pobreza, junto a actuaciones de comunicación contra estereotipos y prejuicios, dirigidas tanto a la población nacional como a la de origen extranjero.

Dada la mayor juventud de la población inmigrante en la CAE (su media de edad son 31 años, frente 44,7 de los no-extranjeros), pero su menor nivel de preparación, su aportación a la fuerza de trabajo a corto plazo va a resultar más significativa en el mantenimiento de su *tamaño*, que en el aumento de su *cualificación*. Como su contribución a la recuperación demográfica del país puede ser notable,

debido a sus superiores tasas de fertilidad, resulta prioritario facilitar su integración y combatir su elevado desempleo y baja cualificación, para evitar que el círculo de pobreza se transmita y extienda a las siguientes generaciones.

### Las personas con bajo nivel formativo

El nivel formativo adquirido juega un importante papel en este tema: en general, a menor nivel de estudios de la persona principal del hogar, mayor riesgo de pobreza entre la población analizada.

En 2011 en la UE27, por ejemplo, las personas con nivel máximo de educación primaria o primer ciclo de secundaria tenían tres veces más riesgo de pobreza que las personas con educación terciaria. En España, la tasa de riesgo de pobreza era del 29% entre las de estudios primarios, 17% entre las de secundaria superior y post secundaria, y del 10% entre las personas con formación terciaria.

En la CAE, sólo la población en hogares encabezados por una persona con estudios cualificados (FP Grado Superior o Universitarios) presenta tasas de pobreza inferiores al promedio. Mientras que el 92% de los casos de pobreza real, por ejemplo, se asocian a hogares encabezados por una persona sin estudios cualificados.

Esta realidad guarda también estrecha relación con el fenómeno de la *polarización del empleo* registrada durante las últimas recesiones (entre los de alta cualificación y retribución, por un lado, y los de baja cualificación e ingresos, por otra, mientras se destruyen miles de puestos de nivel medio). Debido a

que este tipo de puestos medios no se recuperan, ni en el largo plazo, cuando terminan las recesiones, el repunte del mercado laboral es lento y el resultado es una *recuperación sin empleo*.

Según algunos analistas, como los economistas Nir Jaimovich and Henry Siu (*The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries*. 2012), las recuperaciones sin empleo se observan sólo en los trabajos que requieren un nivel medio de cualificación. Las ocupaciones de alta y baja cualificación no experimentan contracciones, y si lo hacen, repuntan poco después en el mercado laboral.

Este fenómeno de la polarización del empleo podría llevar a muchas personas a tener que elegir entre adquirir competencias complejas, o conformarse con el subempleo para ingresar en el mercado laboral, o salir a buscar trabajo en zonas más dinámicas, tal y como viene sucediendo en nuestro país.

Dentro del *modelo de desarrollo inteligente, sostenible e integrador* que pretende la estrategia europea, cabe reflexionar sobre las consecuencias que para la recuperación a corto-medio plazo y para nuestra futura estructura económica y capacidad de generar riqueza va a tener la exportación de conocimiento y capital humano cualificado a la que estamos asistiendo. Sin entrar a valorar la pérdida de crédito a la inversión ya realizada por nuestra sociedad. Pues en este capital radica, precisamente, gran parte de nuestro potencial de recuperación y crecimiento, salvo que asumamos que el papel adjudicado a nuestro territorio es el del empleo y los sectores de baja intensidad de conocimiento y valor añadido.

## La falta de empleo y las condiciones del mercado laboral, directamente asociadas a la expansión de la pobreza

### El empleo: clave en la protección contra la pobreza

**Las personas con rentas del trabajo o con pensiones de jubilación** disfrutan de una situación con menor riesgo de pobreza que el resto de población. En el caso de España, el ratio de riesgo de pobreza <60% sería del 12,3% entre la población ocupada y del 15,9% entre la población jubilada (frente al ratio global del 20,7% para la población de 18 años y más). En la CAE, la situación es mejor, especialmente para

las personas con empleo, pues tomando como referencia la mediana de ingresos de nuestra comunidad, los ratios de pobreza serían del 15,9% para jubilados y 6,6% para ocupados.

**Las personas en desempleo**, por el contrario, son un grupo particularmente vulnerable y con un elevado riesgo: un 46,2% de los desempleados de la UE27, el 40,4% de españoles y el 39,9% de los vascos se encontraban en riesgo de pobreza, tras transferencias

sociales, con rentas inferiores al 60% de la mediana de ingresos de su respectivo ámbito geográfico.

En la CAE, la EPDS indica también que un 41% de las personas que están en situación de pobreza de mantenimiento y un 49% de las que sufren pobreza real pertenecen a hogares con *todas las personas activas en paro*. La tasa de pobreza de mantenimiento en este tipo de hogares asciende a un 45,7%, frente al 2,1% de la población en hogares con todos los activos con empleos estables.

GRÁFICO 5: POBLACIÓN DE 18 Y MÁS AÑOS EN RIESGO DE POBREZA (INGRESOS <60%), SEGÚN SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD. UE27, ESPAÑA Y CAE. 2011/2012.



Fuente: Eurostat SILC 2011. GV. Dpto. Empleo y AASS. Servicios y Régimen Jurídico. EPDS Indicador después de transferencias sociales.

El segundo grupo más expuesto a la pobreza en la UE es el de **personas inactivas no jubiladas**: el 27,4% del grupo, 29,5% en España y un 23,5% en la CAE se encuentran en riesgo de pobreza.

### Pero también hay pobreza en el trabajo

Dicho lo anterior, en España hay un colectivo que, pese a estar ocupado tiene también un riesgo de pobreza o exclusión muy elevado, similar al del colectivo desempleado: el 40% de las personas **trabajadoras por cuenta propia** (frente al 23,7% en la UE27), están en riesgo de pobreza o exclusión. A partir de este dato, cabe interpretar que al menos en España y en la actual coyuntura de grave recesión, el mero emprendizaje o autoempleo debe venir acompañado por otras medidas o políticas de

reactivación económica y generación de empleo, para traducirse en auténtica creación de riqueza y bienestar.

Por otro lado, las prestaciones sociales hicieron bajar el riesgo de pobreza entre los desempleados españoles de un 58,3% a un 40,6; mientras que la tasa de riesgo para los trabajadores por cuenta propia (empleadores/as, autónomos y ayuda familiar) permanece estancada en el 40%, antes y después de las transferencias. La EPDS refleja, sin embargo, una situación muy distinta para los autónomos de la CAE, con una tasa de riesgo de pobreza del 7,7%, muy próxima al ratio del colectivo empleado por cuenta ajena. Hecho que los expertos explican por la menor caída del nivel de consumo de la población en nuestra comunidad, consumo al que contribuye en medida nada desdeñable el sistema de garantía de ingresos.

Pero, a pesar de su mejor situación relativa, también entre las personas con empleo, sea por cuenta ajena o por cuenta propia, se dan situaciones vulnerables. Bajos salarios, baja cualificación y subempleo pueden llevar también a la pobreza en el trabajo, siendo los jóvenes, los inmigrantes y las personas de baja cualificación los más afectados. Los reajustes neoliberales realizados durante las últimas décadas, junto a esta larga recesión y las sucesivas reformas laborales, han impactado directamente en las rentas de trabajo y en los niveles de bienestar material a los que éstas permiten acceder. Además, la estructura del empleo se ha ido polarizando entre empleos bien remunerados y empleos de baja remuneración, lo que está redundando en una mayor desigualdad en el reparto de riqueza y en la extensión de la pobreza.

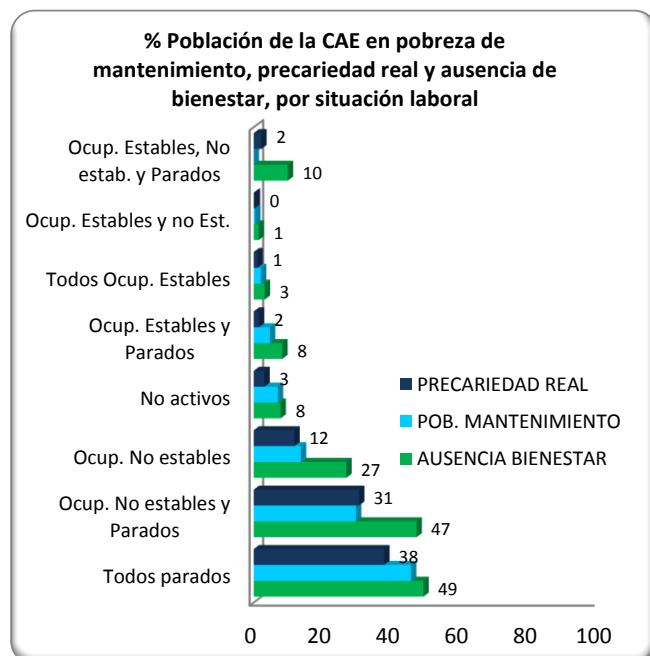
Este funcionamiento del sistema a nivel internacional podría estar en la base de la paradoja registrada en la CAE por la EPDS: el aumento simultáneo durante esta crisis de la población que se encuentra en situación de pobreza y de la población en situación de completo bienestar, sin ninguna carencia asociada (este último sector supone el 37,4% de la población). Mientras son *"los grupos intermedios (personas en hogares con elementos conjuntos de riesgo y de bienestar o con acceso a un nivel de bienestar casi completo pero no pleno) los que ven reducir su peso relativo (del 59,9% en 2008 al 52,5% en 2012)"*.

En conjunto, los llamados "trabajadores pobres" (*working-poor*, trabajadores que a pesar de tener una relación laboral normalizada –con contrato-, se sitúan por debajo del umbral de pobreza de su país)

representaban en 2011 el 8,9% de la población ocupada europea y el 12,3% de la española (después de transferencias).

**Trabajadores temporales** (riesgo de pobreza del 13,2% y 13,5% en UE27 y en España respectivamente), **a tiempo parcial** (13,5% y 18,5%), y con **bajo nivel de estudios** (17,9% y 19,5%) soportan riesgos de pobreza superiores a los trabajadores fijos, a tiempo completo o con mayor nivel de formación.

GRÁFICO 6: POBL. EN SITUACIONES DE POBREZA DE MANTENIMIENTO, REAL Y/O AUSENCIA DE BIENESTAR, POR SITUACIÓN DEL HOGAR EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD. CAE. 2012.



Fuente: GV. Dpto. Empleo y AASS. Servicios y Régimen Jurídico. EPDS.

En la comunidad vasca, son también los hogares con todos sus activos en desempleo u ocupados sin estabilidad laboral quienes sufren las tasas de pobreza más elevadas, muy superiores al promedio.

Por último, una parte de la población ocupada ni siquiera accede a una relación contractual legal. Según la EDSS-ENS un 2,9% de la población de 16 a 64 años (unas 40.860 personas) señalaba en 2010 problemas especiales de inserción laboral, vinculados en muchos casos a diferentes situaciones crónicas de paro o subocupación en empleos de tipo marginal. Una cuarta parte de estas personas ocuparon algún puesto durante el año: el elemento común a esos empleos era la ausencia de cotización a la Seguridad Social, combinada en gran parte de los casos con la inestabilidad laboral y la ausencia de contrato. Si estas situaciones disminuyeron entre 2006 y 2010 fue por la caída de actividad en la construcción y la hostelería, sectores con amplio peso sobre este tipo de empleo.

Diversos indicadores apuntan, no obstante, que la crisis y la escasez de empleo están favoreciendo la expansión de la economía informal. En el *Anuario Mundial de Competitividad 2012* del IMD (Institute for Management Development), de 59 países incluidos, España se sitúa ya en el noveno lugar entre los que más problemas de economía sumergida tienen (de los países europeos incluidos, sólo le superan Hungría y Rumanía).

## Algunas propuestas de actuación

Pese a objetivos, recomendaciones y medidas de la estrategia europea, incluidas la [Plataforma de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social](#) o la [Agenda para Nuevas Competencias y Empleos](#), la crisis está obstaculizando los avances en la materia y ampliando las diferencias dentro y entre los países miembros.

La crisis económica y financiera, su duración y la política económica diseñada hasta la fecha, centrada en lausteridad fiscal y el recorte en los presupuestos públicos, con sus nefastos efectos sobre la demanda agregada y el empleo, están cuestionando la capacidad de los gobiernos y sistemas de protección

social para hacer frente a los crecientes niveles de pobreza y exclusión, y están poniendo en entredicho el propio modelo social europeo.

En Euskadi, una relativamente menor desigualdad en el reparto de riqueza y una mayor protección social, con respecto a muchas otras comunidades autónomas y regiones europeas, ha limitado, aunque no impedido, la expansión de la pobreza durante esta profunda crisis y ha minimizado sus efectos sociales (desestructuración de hogares, escaso rendimiento escolar en los niños, marginalidad, delincuencia, problemas de salud...). Este efecto, junto al retorno

económico, en forma de incremento de la productividad y del empleo, debe ponerse en valor cuando se cuestiona el *gran gasto social* realizado.

Dado el avance de la pobreza y la exclusión en la UE, la Comisión Europea insta de nuevo en febrero de 2013 a los gobiernos para que definan y pongan en marcha con carácter urgente un [Paquete de medidas de inversión social para el crecimiento y la cohesión](#), para que a través de la mejora de las capacidades de las personas y de su participación social y laboral revierta en la prosperidad individual e impulse la economía. En las orientaciones propuestas se afirma que inversiones públicas tales como guarderías, educación o ayudas al envejecimiento activo y saludable han de mantenerse y hasta intensificarse, incluso cuando se dispone de presupuestos nacionales reducidos. A continuación, las tres líneas de actuación resumen del citado paquete, junto a algunos ejemplos de medidas a desarrollar:

***Gastar de forma más eficaz y eficiente para garantizar una protección social adecuada y sostenible.***

- Facilitar la participación de una amplia gama de actores en la formulación de estrategias y políticas de inclusión social, como las ONG y el tercer sector, interlocutores sociales, autoridades locales y quienes trabajan con personas en situación de pobreza y exclusión. Y reforzar la iniciativa pública con la privada y el tercer sector.
- Actuar desde el consenso interinstitucional (local foral, autonómico, estatal), para el desarrollo de las políticas sociales y con estrategias claras.
- Simplificar la administración de prestaciones y servicios, (priorizando y coordinando actuaciones en servicios sociales, educación, sanidad, empleo, vivienda..., reduciendo cargas administrativas y fraude), para una atención integral a la persona y una gestión eficaz y eficiente de los recursos.
- Acciones de comunicación a la ciudadanía sobre la contribución del sistema de protección social al bienestar y calidad de vida de toda la sociedad.

***Invertir en la capacitación de las personas para mejorar sus oportunidades de integrarse en la sociedad y el mercado laboral.***

- Mantener la inversión en formación, con especial atención a la niñez y juventud: aumento de plazas

de guardería infantil, reducción del abandono escolar, aumento del ratio de población con formación terciaria (especialmente FPGS, y también universitaria), *recuperación* de jóvenes que abandonaron la etapa educativa con baja cualificación, recualificación de adultos, y reconocimiento acreditado de experiencia profesional, formación permanente, extensión entre la población de competencias en NTICS,...

- Invertir en políticas activas de empleo: proveer asistencia en la búsqueda de empleo, con servicios especializados en función de la distinta empleabilidad de las personas –mayores de 45 años, parados de larga duración, mujeres con cargas familiares, extranjeros, personas con discapacidad, etc.-; con programas pre-laborales para las personas con dificultades especiales; y con espacios de inserción para el empleo (Centros Ocupacionales, programas de empleo protegido, empresas de inserción).
- Promover la creación de empleos verdes que vinculen políticas sociales, laborales y medioambientales (repopulación forestal, agricultura ecológica, mejora paisajística, recuperación del entorno, turismo sostenible...)
- Promover la movilidad geográfica de los trabajadores, y de los jóvenes en particular, sin caer en la explotación de capital humano y conocimiento y pensando en el retorno.
- Promover la cultura de la excelencia y del esfuerzo, individual y comunitario, y las medidas para potenciar y hacer efectiva la (cultura de) reciprocidad en derechos y obligaciones vinculada al sistema de garantía de ingresos.
- Garantizar la intervención temprana y el acceso adecuado a servicios básicos (como sanidad, internet, transporte, vivienda, atención de niños y educación, cuentas de pago básicas).
- Impulsar medidas para impedir que normativas abusivas ahonden en la situación de pobreza y precariedad de las familias (atención sanitaria universal, paralización de los desahucios, alquiler social...).
- Promover las iniciativas de innovación social.
- Impulsar la igualdad de oportunidades y la cultura solidaria y actitudes asociadas, para evitar

comportamientos discriminatorios, racistas o de rechazo de otras personas o grupos sociales.

· Favorecer la inclusión financiera y el microcrédito para ayudar a la ciudadanía (sobre todo a jóvenes y mujeres) a emprender sus propios negocios, dada la eficacia demostrada por experiencias previas. También a otras categorías sociales vulnerables y en situación de riesgo, y/o a las empresas sociales y al tercer sector.

· Medidas dirigidas a fomentar el crecimiento y la creación de empleo (p.e. a nivel europeo se proponen nuevas partidas del BEI (Banco Europeo de Inversiones) dirigidas a la innovación, el acceso de PYMEs a la financiación, la eficiencia de los recursos y la infraestructura estratégica), y a diversificar las fuentes de financiación e innovar en la búsqueda de recursos propios, públicos y privados, y extranjeros.

***Garantizar que los sistemas de protección social responden a las necesidades de las personas a lo largo de su vida y en los momentos críticos.***

- Invertir en la infancia: para romper el círculo de pobreza, favorecer una economía del conocimiento competitiva y sostenible y la justicia intergeneracional.
- Invertir en salud, desde la edad temprana, para mantenerse activo durante más tiempo y con mejor salud, incrementar la productividad y reducir la presión financiera sobre el sistema sanitario.
- Favorecer el empleo juvenil (*Moving Youth into Employment*) y su formación a lo largo de la vida, con medidas como el programa de *Garantía Juvenil* o el *Erasmus para Todos*.
- Potenciar la prevención, rehabilitación y creación de entornos más favorables al envejecimiento (mejora de condiciones laborales, transporte y vivienda adaptados, etc.), para favorecer la autonomía personal y reducir la necesidad de cuidados a largo plazo.