

II

LEY DE ATENCIÓN INVERSA

Este término fue acuñado por Tudor Hart para describir la situación por la cual “la disponibilidad de una buena atención médica tiende a variar inversamente a las necesidades de la población” (Tudor Hart, 1971).

Las personas pobres tienen más problemas de salud que las personas de otros grupos no pobres, y por lo general tienen problemas de acceso a las ofertas de servicios de salud. En muchos países, los costos de atención de la salud son tan altos que resultan prohibitivos para las personas pobres. Un ejemplo es el Servicio Nacional de Salud de Gran Bretaña que, nominativamente, brinda servicios gratuitos de salud. El *Black Report* del Reino Unido identificó dos tipos de factores que explican esta situación. El primero es cultural: la demanda de atención a la salud es diferente de acuerdo con los distintos grupos. Se dice que las personas de clases sociales bajas no pueden explicar adecuadamente sus dolencias y enfermedades ante médicos de clase media, y que tienen menos poder para exigir una atención adecuada y mayor disposición a tolerar dolencias y enfermedades. La segunda explicación es de orden práctico: la clase trabajadora tiene menor probabilidad de acceder a servicios telefónicos o a un auto, y menor disponibilidad de tiempo libre sin perder el salario. Los servicios de atención médica se encuentran disponibles en áreas de difícil acceso para los sectores pobres (Townsend et al., 1988).

BIBLIOGRAFÍA

Townsend, P.; Davidson, N. y Whitehead, M. 1988 *Inequalities in health* (Harmondsworth: Penguin).

Tudor Hart, J. 1971 "The Inverse Care Law" en *Lancet* (Londres) Vol. 1.

LEYES DE POBRES (GRAN BRETAÑA)

Las Leyes Inglesas de Pobres fueron el primer sistema nacional para asistencia a los pobres. Fueron proclamadas en 1598 y se consolidaron recién en 1601. Dominaron la política social en Gran Bretaña y ejercieron una influencia considerable en los países de habla inglesa. La Antigua Ley de Pobres (1601-1834) organizó un sistema nacional de asistencia a los pobres, pero en su práctica fue inconsistente y dependiente de la administración local (Webb y Webb, 1927). La Nueva Ley de Pobres (1834-1948) tuvo como objetivo combinar el alivio a la indigencia con medidas disciplinarias y punitivas contra los pobres. La reforma de 1834 se basó en dos principios: por un lado, el "aislamiento", que implicaba el encierro de los pobres en asilos donde se otorgaba la asistencia como una forma de disuasión de los potenciales receptores por sus efectos estigmatizantes. Y, por otro, la menor elegibilidad²¹, criterio por el cual los indigentes debían demostrar que estaban en una posición de desventaja en relación con los trabajadores independientes no aislados (Checkland y Checkland, 1974).

Las Leyes de Pobres en Gran Bretaña han sido estudiadas como un modelo de disuasión y una política asistencial de características residuales dirigida a los más necesitados. En el siglo XX, diversos servicios sociales se han desarrollado para evitar que los receptores permanezcan atrapados por el "estigma del PAUPERISMO". Luego, la responsabilidad de la administración de sus servicios se transfirió gradualmente a las autoridades locales. Finalmente, las Leyes de Pobres fueron abolidas en 1948.

BIBLIOGRAFÍA

Checkland, S. y Checkland, O. (eds.) 1974 *The Poor Law Report of 1834* (Harmondsworth: Penguin).

Webb, S. y Webb, B. 1927 *English local government: the old Poor Law* (Londres: Frank Cass).

21 N. de la T.: *Less eligibility*, modismo que no tiene equivalente en español.

LÍMITES DE INGRESOS BAJOS

Los llamados Límites de Ingresos Bajos (LICO, por sus siglas en inglés: *Low Income Cut-Off*) fueron diseñados por Jenny Podoluk, de Canadá, para analizar la pobreza. Sus datos fueron publicados regularmente por la Oficina de Estadísticas de ese país desde 1969. Tomando como base la Encuesta de Gastos Familiares de 1959, Podoluk (1965) estimó que las familias urbanas destinaban en promedio aproximadamente el 50% de sus ingresos a bienes “básicos” como alimentos, vivienda y vestimenta. Asumió que las familias que gastan proporciones significativamente mayores (70%) en esas necesidades probablemente están en “circunstancias difíciles”, dado que les quedan muy pocos ingresos luego de haber satisfecho los requerimientos básicos para la vida. Podoluk escogió un rango de niveles de ingreso en los cuales las familias –de diversos tamaños y composiciones– gastan el 70% de sus ingresos en las necesidades básicas definidas previamente. El abordaje metodológico se asemeja al de las líneas de pobreza estimadas a partir de la proporción de ingresos destinada a los alimentos, que se determinan sin referir al costo de ninguna dieta de subsistencia específica.

Los LICO han sido objeto de revisiones periódicas para reflejar los cambios en los patrones de gasto. Conforme aumentan los ingresos reales, la proporción que se gasta en alimentos, vivienda y vestimenta disminuye, lo cual da lugar a límites de ingresos más altos. Hasta el año 2004, se seguían utilizando los valores de las líneas de 1992, pero ajustados a las variaciones de precios al consumidor tomando el año base.

En 1991, la Oficina de Estadísticas de Canadá introdujo una nueva medida llamada Ingreso Bajo (LIM, por sus siglas en inglés: *Low Income Measure*), que se calcula como la mitad de la mediana del ingreso familiar después de ajustarlo al tamaño del hogar. La LIM, a diferencia de los LICO, no fue ajustada al tamaño del área de residencia (Statistics Canada, 1998). Dos nuevas variantes han sido introducidas en 1992, LICO-IAT y LIM-IAT. Ambas están basadas en el ingreso después del pago de impuestos (IAT, por sus siglas en inglés) (Statistics Canada, 1992).

BIBLIOGRAFÍA

Podoluk, J.R. 1965 “Characteristics of low income families”, Federal Provincial Conference on Poverty and Opportunity, Ottawa.

Statistics Canada 1992 *Income after tax: distributions by size in Canada, 1990* (Ottawa).

Statistics Canada 1998 *Low Income Measures (LIMs)* (Ottawa).

LÍNEA DE POBREZA

Generalmente se considera que una línea de pobreza es un umbral, en términos de ingreso o de riqueza, por debajo del cual las personas pueden ser consideradas “pobres”. Es posible diferenciar entre líneas de pobreza medidas en términos prescriptivos, de acuerdo con alguna norma, y las formas descriptivas, entendidas como aquellas mediciones que muestran que las personas que caen por debajo de la línea de pobreza son pobres.

A su vez, las líneas de pobreza pueden ser identificadas sobre la base de la observación empírica o de la valoración de necesidades, aunque también algunas han sido adoptadas fundamentalmente porque proporcionan un indicador útil o verosímil de las carencias. Recientemente, el Banco Mundial ha fijado un umbral de pobreza en 372 dólares al año, que se cree está basado en una valoración precisa de las necesidades. Esta cifra anual es el resultado de multiplicar por doce la cifra arbitraria de 31 dólares mensuales, que a su vez surge de otra cifra fijada en un dólar diario (ver BANCO MUNDIAL, LÍNEAS DE POBREZA). Otro ejemplo es el uso que hacen Abel-Smith y Townsend (1965) de líneas de pobreza relacionadas con el nivel de vida básico establecido por los beneficios sociales gubernamentales de Gran Bretaña.

Las líneas de pobreza son vistas generalmente como indicadores de pobreza, más que como mediciones precisas, puesto que la falta de ingreso no es una medición suficiente de la pobreza. Se han desarrollado experiencias para diseñar líneas de pobreza con mayor precisión. Como ejemplo, pueden señalarse aquellas que tienen en cuenta la posición diferenciada de las mujeres dentro de los hogares o las necesidades especiales de personas con discapacidades. En estos casos, la aplicación de líneas de pobreza resulta cada vez más compleja. Por otra parte, la experiencia muestra que, mientras más sensible es el instrumento de medición, mayores son las dificultades para su aplicabilidad.

Las líneas de pobreza se confunden algunas veces con los ESTÁNDARES DE INGRESO MÍNIMO que algunos países utilizan como criterio para establecer el valor de su “salario mínimo” o de las prestaciones de seguridad social. Para algunos autores, sin embargo, esas medidas se basan en consideraciones “políticas” de la aceptabilidad y no necesariamente en evidencias acerca de los ingresos mínimos necesarios requeridos para que las personas de ese país vivan decentemente.

BIBLIOGRAFÍA

Abel-Smith, B. y Townsend, P. 1965 *The poor and the poorest* (Londres: Bell).

LÍNEA INTEGRADA DE LA POBREZA

Este término ha sido utilizado para describir una LÍNEA DE POBREZA que recopila y combina información de varias fuentes y no depende de un solo indicador como el de INGRESO. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado en el Chile urbano una medida donde se combinan requerimientos alimentarios mínimos junto con una variedad de indicadores: “por ejemplo, el sistema de alcantarillado, la disponibilidad de agua y de electricidad, el tipo de vivienda, el estándar de este tipo de construcción de la vivienda y el hacinamiento” (United Nations, 1994).

BIBLIOGRAFÍA

United Nations *The realization of economic, social and cultural rights. Interim Report on Human Rights and Extreme Poverty, submitted by the Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy* (Ginebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

Wratten, E. 1995 “Conceptualizing urban poverty” en *Environment and urbanization* (Londres) Vol. 7, N°1, abril.

LÍNEAS DE POBREZA SUBJETIVAS (*SUBJECTIVE POVERTY LINES*)²²

Estas líneas de pobreza también son conocidas como método *proxy*²³ del ingreso (Veit-Wilson, 1987) o líneas de pobreza consensuadas (para una discusión sobre el tema, ver Walker, 1987; Halleröd, 1995a). Las líneas subjetivas de pobreza son el producto de las opiniones de la población (obtenidas mediante encuestas) acerca del nivel de ingreso mínimo con el cual se puede vivir “decentemente”. La principal ventaja de este método se basa en que la fijación del nivel de la línea de pobreza no está establecida por los expertos sino que es definida por la propia sociedad. A veces se apela al uso del término “subjetivo” para referirse a esta medida, pero resulta engañoso, puesto que esta línea de pobreza busca identificar un nivel de la canasta de consumo básico y de los recursos requeridos, que resultan de “consensos” estadísticos que se basan en “normas” llamadas sociales, fijadas a partir de la media del conjunto de las opiniones individuales, por lo que no se podría hablar de cuestiones subjetivas ni de

22 N. de la T.: Se trata de líneas basadas en encuestas de opinión.

23 N. de la T.: *Proxy* refiere a “método aproximado”.

consenso, sino más bien de las opiniones de una media estadística que no tiene nada que ver con el consenso ni con lo subjetivo.

Se considera que este método, en la mayoría de los casos, fija la línea de pobreza en un nivel relativamente alto. Deleeck et al. (1988) sostienen que con un nivel tan alto de línea de pobreza sería muy difícil afirmar que los hogares que se encuentran por debajo sean pobres, si a esto se asocia que los pobres son excluidos socialmente (ver EXCLUSIÓN). Para otros autores, sería más apropiado hablar de niveles de “inseguridad de subsistencia”, según opiniones medias de la población, más que de pobreza, para referirse a situaciones en las cuales los hogares enfrentan dificultades para alcanzar los estilos de vida promedio o socialmente compartidos de una sociedad dada.

Estos métodos, asociados a encuestas de opinión, utilizan siempre una pregunta acerca de la opinión de los encuestados sobre el ingreso mínimo requerido para vivir “decentemente” o “apropiadamente” o para poder “afrentar” la situación. La forma en que se realiza la pregunta varía en los distintos estudios que se han llevado a cabo. Estudios empíricos muestran que el valor de las estimaciones aumenta proporcionalmente a los ingresos reales del hogar o el individuo (Citro y Michael, 1995). Por esta razón, las líneas subjetivas de pobreza tienden a fluctuar dependiendo de los cambios en el nivel de vida del grupo de referencia. En el caso en que se hayan producido aumentos en el nivel de vida de los ancianos, estos tienden a responder mencionando un ingreso mínimo necesario más alto que el que ya poseen, mientras que durante los períodos de crisis las aspiraciones manifestadas en encuestas de este tipo tienden a disminuir. Se cree por lo tanto que estas líneas no resultan muy útiles para fines comparativos, debido a las significativas variaciones en la situación socioeconómica entre regiones y países.

Se han desarrollado, en forma independiente, dos métodos subjetivos. El primero es el de Kapteyn, Van Praag y otros, denominado método SPL (por sus siglas en inglés, *subjective poverty line*) (Van Praag et al., 1980), y el otro es el llevado a cabo por Deleeck et al. (1988) llamado línea CSP (por sus siglas en inglés, *Centre for Social Policy Poverty Line*). En ambos estudios las ideas básicas son las mismas, no así la operacionalización de las dimensiones

Para obtener el nivel de ingreso, ambos estudios asumen que sólo los hogares que pueden equilibrar apenas su presupuesto (aquellos que están en el borde de la inseguridad de los medios de subsistencia) son capaces de realizar una estimación correcta acerca de cuál es el nivel de ingresos necesario para participar en un nivel de vida considerado “normal”. Se considera que las opiniones de hogares cuyos ingresos están por encima o por debajo del nivel mínimo podrían estar sesgadas para estos fines, debido a las diferencias en estilos de vida y recursos.

Sin embargo, en estos estudios no queda claro cuáles serían aquellos hogares que se considera están en “equilibrio presupuestario”. La diferencia entre ambos métodos se basa en la forma de identificación de los hogares. En el método CSP se realiza una segunda pregunta para este propósito: “¿Con su ingreso mensual actual, con todos los recursos incluidos, puede usted afrontar los gastos de su hogar: con mucha dificultad/con dificultad/con alguna dificultad/sin dificultad/fácilmente/muy fácilmente?”²⁴ (Gordon y Townsend, 2000: 60).

Se supone que los hogares que responden “con alguna dificultad” son aquellos que apenas pueden equilibrar sus presupuestos. Luego, sobre la base de estas opiniones acerca del nivel mínimo de ingresos que resulta de las respuestas de este grupo de referencia, se calcula el estándar CSP.

A diferencia del anterior, el método SPL asume que aquellos hogares con un ingreso real igual al ingreso mínimo requerido para vivir “decentemente” se encuentran en equilibrio presupuestario (Muffels y De Vries, 1989). Este método, basado en las llamadas “líneas subjetivas de pobreza”, se ha utilizado para realizar estimaciones de pobreza en los Países Bajos (Hagenaars y De Vos, 1988), en EE.UU. (Colasanto et al., 1984), en Irlanda (Nolan y Whelan, 1996), en Australia (Saunders y Matheson, 1992) y en Suecia (Halleröd, 1995a).

También se han realizado estudios comparativos entre varios países, llevados a cabo con alguno de estos métodos (para una discusión sobre el tema, ver Halleröd, 1995a; 1995b). Halleröd ha combinado el método de línea subjetiva de pobreza SPL con el enfoque de pobreza consensuada de Mack y Lansley (1985), con el objeto de elaborar una medida científica de la pobreza en Suecia. Sin embargo, Nolan y Whelan (1996) han puesto en cuestión las potencialidades de este nuevo enfoque.

BIBLIOGRAFÍA

- Citro, C.F. y Michael, R.T. (eds.) 1995 *Measuring poverty: a new approach* (Washington: National Academy Press).
- Colasanto, D.; Kapteyn, A. y Van der Gaag, J. 1984 “Two subjective definitions of poverty results from the Wisconsin Basic Needs Study” en *Journal of Human Resources* (Wisconsin) Vol. 19, N° 1.
- Deleeck, H.; De Lathouwer, L. y Van den Bosch, K. 1988 *Social indicators of social security. A comparative analysis of five countries* (Antwerp: Centre for Social Policy).

24 N. de la T.: Los encuestados deben elegir una de estas opciones posibles.

- Gordon, D. y Townsend, P. 2000 *Breadline Europe. The measurement of poverty* (Bristol: The Policy Press).
- Hagenaars, A.J.M. y De Vos, K. 1988 "The definition and measurement of poverty" en *Journal of Human Resources* (Wisconsin) Vol. 23, N° 2.
- Halleröd, B. 1995a "Perceptions of poverty in Sweden" en *Scandinavian Journal of Social Welfare*, Vol. 4, N° 3.
- Halleröd, B. 1995b "The truly poor: indirect and direct measurement of consensual poverty in Sweden" en *Journal of European Social Policy* (Londres) Vol. 5, N° 2.
- Mack, J. y Lansley, S. 1985 *Poor Britain* (Londres: Allen & Unwin).
- Muffels, R. y De Vries, A. 1989 *Poverty in the Netherlands. First report of an international comparative study* (Tilburg: Tilburg University Work and Organization Research Centre).
- Nolan, B. y Whelan, C. 1996 "Measuring poverty, using income and deprivation indicators alternative approaches" en *Journal of European Social Policy* (Londres) Vol. 6, N° 3.
- Saunders, P. y Matheson, G. 1992 "Perceptions of poverty. Income adequacy and living standards in Australia" en *Social Policy Research Center Reports and Proceedings* (Kensington: SPRC-University of New South Wales) N° 99.
- Van Praag, B.; Hagenaars, A. y Van Weeren, J. 1980 *Poverty in Europe. Report to the Commission of the EC* (Leiden: University of Leiden).
- Veit-Wilson, J.H. 1987 "Consensual approaches to poverty lines and social security" en *Journal of Social Policy* (Cambridge) Vol. 16, N° 2.
- Walker, R. 1987 "Consensual approaches to the definition of poverty: towards an alternative methodology" en *Journal of Social Policy* (Cambridge) Vol. 16, N° 2.