

La pobreza y las políticas públicas: del referencial global al sectorial*

JANETH-PATRICIA MUÑOZ-ERASO**

pp. 99-119

Resumen

A nivel mundial existe un consenso sobre la lucha contra la pobreza como un objetivo primordial de las políticas públicas. En ese sentido, la «pobreza» se convierte en un tema prioritario en la agenda gubernamental y su reducción o erradicación se torna relevante en las metas de las políticas públicas. Sin embargo, la existencia de diversos «referenciales» (Muller, 2010) y modos de operativizar la pobreza, son una limitante a la hora de formular e implementar las políticas. En este contexto, se encuentran políticas que difieren tanto en su contenido como en la población objetivo catalogada como «pobre». Lo que explica de algún modo por qué las políticas al no tener un consenso, no logran el impacto esperado, y la pobreza se constituye en una situación pertinaz, difícil de resolver.

Palabras clave

Políticas públicas / Referencial / Pobreza / Pobres

Abstract

Globally, there is a consensus on the fight against poverty as a key objective of public policies. In that sense, «poverty» becomes a priority in the Government agenda and its reduction or eradication, becomes relevant in the public policy goals. However, the existence of different «references» (Müller, 2010) and ways of operationalizing poverty are a limiting factor when it comes to formulating and implementing policies. In this context, policies that differ are both, in its content and in the population objective is classified as «poor». What explains in some way, why policies having no consensus, not achieve the expected impact, and poverty is a persistent, difficult to resolve situation.

Key words

Public Policies / Reference / Poverty / Poor

* Este artículo toma algunos apartes del examen comprensivo del Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos de Flaco-Ecuador, presentado por la autora en el 2012.

** Profesora e investigadora la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia). Doctora en Ciencias Sociales con Especialización Estudios Políticos y Master en Desarrollo Rural.
Correo-e: janethpariciamunoz@gmail.com

Introducción

En la Cumbre del Milenio de la ONU celebrada en 2.000 en Nueva York, 149 países ratificaron el compromiso de combatir la pobreza en el periodo 1990 y 2015 a través de la reducción a la mitad del porcentaje de personas cuyos ingresos fuesen inferiores a un dólar por día. A partir de ese escenario, la lucha contra la pobreza, se inscribió en la agenda gubernamental y en el objetivo común de muchos países a nivel mundial. Y su reducción o erradicación en la meta de las políticas públicas.

No obstante, existe un debate continuo sobre las nuevas conceptualizaciones de la pobreza y sus métodos de medición, lo que conduce a que varios grupos de personas sean caracterizadas como «pobres», generando diferentes políticas para la reducción de la pobreza. Pero, a pesar de la variedad de perspectivas, cada vez más las reflexiones frente a este tema tienden a preocuparse por mirar la pobreza más allá de un enfoque economicista, traducido en bajos ingresos e insuficiencia de bienes materiales, hacia una mirada más sociológica, que incluye aspectos cualitativos relacionados con los derechos, las capacidades y titularidades. Esto repercute directamente en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Tomando como categoría de análisis el «referencial» de Pierre Muller, en este artículo se revisan las diferentes conceptualizaciones de la pobreza, los distintos enfoques y métodos de medición, y se examina la pobreza rural, asumida como el referencial sectorial de la política, por tratarse del campo de intervención donde se sitúa la mayor población que vive bajo esta condición y en el que el rostro de la pobreza adquiere un significado particular. Esto facilita la comprensión de las orientaciones que han tenido las políticas y permite contestar a la pregunta ¿De qué pobreza y pobres estamos hablando?

El texto está dividido en cuatro secciones. En la primera, se establecen las diferentes interpretaciones o «referenciales» en torno a la pobreza, los pobres y sus métodos de medición. En la segunda parte se trata la pobreza en el escenario rural como el referencial sectorial. En la tercera sección se hace una reflexión en torno a la pobreza, los pobres y las políticas públicas. Por último se presentan las conclusiones.

Diferentes pobrezas, diferentes pobres, diferentes mediciones

En el análisis de las políticas públicas,¹ una primera inquietud que surge es conocer la situación percibida como insatisfactoria o «problemática». En el caso de las políticas de lucha contra la pobreza, preguntarse qué se entiende por pobreza o cómo se concibe a los pobres

¹ El análisis de las políticas públicas consiste en «examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos» (Roth, 2009:28) .

es el punto de partida para comprender, en primera instancia, cuáles son las orientaciones que tienen las políticas en esta materia. Encontrar una respuesta no es fácil y depende de la representación social y política que se haga del problema y de la población objetivo, o sea de la «pobreza» y de los «pobres», lo cual, a partir de la perspectiva de Pierre Muller corresponde al «referencial» de la política pública, que tiene que ver con «*una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción» (Muller 2010: 115).

De este modo, para Muller, el «referencial» de las políticas tiene que ver con la visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad. Así por ejemplo:

Las propuestas que se pueden hacer en cuanto a una política de salud dependerán de la representación que se hace del estatuto de la enfermedad en la sociedad moderna (y más allá de la imagen de la vida y de la muerte) y del estatuto del personal encargado de poner en marcha los sistemas de cuidados. Es así como una política pública esencialmente curativa descansa en una representación de la salud como ausencia de enfermedad, donde un estado de buena salud se define negativamente por ausencia de enfermedad (Muller 2010: 115-116).

En esa perspectiva, las políticas de lucha contra la pobreza dependerán, por lo tanto, de la interpretación y representación que de la pobreza y de los pobres se haga. En este punto, la literatura registra una gama de conceptos en torno a la pobreza, los cuales han ido evolucionado, pasando de una visión unidimensional cuantitativa (estrictamente económica) hacia un examen más sociológico, integral y polifacético, producto del interés que surge en las investigaciones por conocer los contextos específicos en que se desenvuelve la gente pobre y que la muestra en sus dimensiones culturales, ambientales, territoriales, demográficas, socio-políticas, de género y hasta cognitivas.² Así, se encuentran interpretaciones que relacionan la pobreza con niveles bajos de ingresos, con necesidades básicas insatisfechas, con situaciones de exclusión³ social y con la carencia de dotaciones, titularidades y capacidades.

² En un trabajo de campo que la autora realizó en el 2002 en el marco de la investigación *género y pobreza en Colombia*, desarrollada por la Universidad Javeriana de Bogotá, al preguntarles a hombres y mujeres afrodescendientes sobre lo que significaba para ellos la pobreza, las respuestas fueron muy variadas: partían de la ausencia de ingresos, pasando por la carencia de vivienda, educación, salud y todo tipo de activos, hasta sentimientos de inseguridad. En una experiencia particular, una mujer asoció la pobreza con «no tener a Dios».

³ Dicho término se usa cuando «se quiere llamar la atención acerca de la gran desigualdad que impera en América Latina, pero existe un vacío teórico y definiciones tautológicas acerca del concepto» (Fleury, 1999 citado en Schteingart, 2000:3).

¿Cuál pobreza?

La complejidad del término «pobreza» se evidencia en la gama de referenciales que de ella se hace y que reflejan la dificultad para encontrar una interpretación formal de este concepto. Mientras que para Schreuel (2003:2) pobreza significa «exclusión»: «exclusión de los beneficios, exclusión de la participación en los procesos de cambio, significa no tener acceso a servicios y derechos esenciales», autores como Schteingart (2000) y Boltvinik (2000) coinciden en ver la pobreza en sus múltiples dimensiones. Para Schteingart (2000:2) la pobreza además de ser multidimensional, «es un fenómeno heterogéneo y multifacético que no puede reducirse al análisis del ingreso o del acceso a un conjunto de bienes de consumo» y Boltvinik considera que:

El bienestar de los hogares y las personas dependen de seis fuentes: a) el ingreso corriente, b) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar, c) el patrimonio familiar, d) el acceso a bienes y servicios gratuitos, e) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo y f) los conocimientos de las personas (Boltvinik, 2000:1-2).

Desde entradas más humanas y sociológicas, un autor como Amartya Sen, aborda la pobreza como «una carencia de dotaciones iniciales de los individuos, que pueden poner en acción capacidades que hacen posible el ejercicio de derechos a través de los cuales es posible obtener una mejora de la calidad de vida de las familias» (Sen, 1981, citado en Schteingart, 2000:4). Perspectiva que condujo a Sen a proponer el enfoque de «capacidades y derechos», como una alternativa diferente de ver la pobreza. Bustelo (2000:15) bajo una mirada psicológica, argumenta que «el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, sino porque además es hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores».

Por su lado, Kageyama y Hoffmann (2006:82), asocian la pobreza con la alimentación. Observan que la pobreza posee «una esencia absoluta e irreducible», de tal forma que «uno de sus elementos obvios es el hambre y la inanición, y, sin importar cuál sea su posición relativa en la escala social, ahí donde existe hambre ciertamente existe pobreza». Y Walter Belik, que aborda la pobreza bajo un lente más normativo, sostiene que:

Para entender la pobreza es necesario entender las relaciones de titulación (*entitlement relations*), concebidas como un conjunto de derechos encadenados, partiendo desde los derechos más simples sobre la propiedad de las tierras y sobre su propio trabajo y llegando a las relaciones más complejas como el acceso al crédito, por ejemplo» (Belik, 2007/s.p).

En el ámbito rural, la mirada hacia la pobreza también es diversa. Pérez y Pérez (2002:40) la asumen como «una manifestación que se da principalmente por la falta de acceso a salud, educación, seguridad social y servicios». Webster (2004) y Khan (2001) van más allá y la conciben además de un fenómeno multidimensional, como un asunto de «naturaleza compleja» (...) que no puede ya ser interpretado como simple expresión de insuficiencia en la renta agropecuaria (Webster,2004:3-5), sino como una situación que está relacionada, entre otras cosas, con aspectos culturales, climáticos, de mercado, género y de políticas públicas. «Los pobres de las zonas rurales presentan una gran diversidad, tanto en cuanto a los problemas que deben enfrentar como a las posibles soluciones a esos problemas», argumenta Khan (2001:1). Para Abramovay (2006:52) la comprensión de la pobreza rural exige que «se estudien las diferentes actividades de los miembros de los domicilios rurales, los procesos migratorios, el envío de dinero de los que se van a la ciudad, la contribución de las transferencias públicas y los modos de asegurar la reproducción por medio de las finanzas informales». Bajo esta mirada, los pobres rurales acuden a diversas actividades económicas («estrategias de supervivencia») para lograr su sustento, entre las cuales la agricultura a menudo representa una parte minoritaria.

¿Erradicar, reducir, luchar o superar?

Las políticas públicas definen, «obligatoriamente, metas u objetivos por lograr, definidos en función de normas y valores» (Meny y Thoenig, 1992 citado en Muller, 2010:66). Por lo tanto, es clave revisar las denominaciones que adquieren y los objetivos que pretenden. En el caso de las políticas de lucha contra la pobreza se observa que común e indistintamente se utilizan en los objetivos términos como «erradicar», «reducir», «superar», etc., sin caer en cuenta que tras estos apelativos existen propósitos concretos que van desde la eliminación de la pobreza, hasta el cumplimiento gradual de metas de reducción. Así lo demuestra Verdera (2007:245), en un esfuerzo de clasificación de las denominaciones de las políticas de lucha contra la pobreza (cuadro 1).

Del cuadro 1 se extrae el sentido que adquieren las políticas de acuerdo a sus denominaciones y objetivos. Unido a esto, vale tener en cuenta que las políticas conllevan una mezcla de apelativos, que remiten a determinar su orientación y la manera en que se está conceptualizando y enfrentando la pobreza, tal como lo plantea Francisco Verdera:

Se parte de «se tiene» una concepción y una visión implícitas. Se busca una definición operativa de pobreza (ingresos, NBI) o varias. Se centra la atención en los resultados de la medición de la magnitud de la pobreza y, en menor medida, de las características – carencias– de la población pobre. Finalmente, se considera su localización para fines de focalización de los programas (Verdera 2007:246).

Cuadro 1

Denominaciones de las políticas de lucha contra la pobreza

Denominaciones de las políticas	Objetivo/meta	Concepción implícita
Erradicación	Eliminar la pobreza, que no existan pobres	No se puede tolerar que exista población pobre
Reducción	Alivio a grupos vulnerables. Asistencia y apoyo que puede ser permanente o temporal	La responsabilidad es de sólo atender a los grupos vulnerables. La pobreza se debe a los atributos de esos grupos
Reducción de pobreza extrema	Eliminar la pobreza extrema	Lo grave y prioritario es la pobreza extrema
Reducción de la pobreza extrema a la mitad	Eliminar la pobreza extrema a la mitad de la tasa del 2000 en el 2015	Los países muy pobres tienen limitaciones para reducir completamente la pobreza extrema
Superación	Aumentar oportunidades mediante mayor acceso a educación, salud e infraestructura	Pobreza por falta de oportunidades de los individuos para que progresen
No aumento	Mantener o aumentar el gasto público social en períodos de crisis	Papel responsable e interventor del Estado con política fiscal contra-cíclica

Fuente: Verdera (2007: 245).

Este rápido recorrido conceptual es el punto de partida para determinar cómo se está pensando la problemática de la pobreza y los objetivos que mueven las políticas en esta materia. Al respecto, una primera conclusión que surge es que existen variados referenciales para interpretar la pobreza, que van desde representaciones cuantitativas hasta concepciones cualitativas, que a grandes rasgos dejan entrever tres entradas: 1) una perspectiva monetaria, o sea la falta de ingresos suficientes para suplir las necesidades de la gente; 2) una perspectiva multidimensional, en la cual los ingresos se constituyen en un tópico más para ver el fenómeno; y 3) una perspectiva sociológica/psicológica, que ve la pobreza desde un plano humano y cognitivo, en el cual aspectos como las capacidades de la gente, los derechos, el entorno, la cultura, entre otros, son relevantes al momento de su interpretación.

Ahora bien, es a partir del *referencial* que se haga de la pobreza que se identificará y cuantificará la población afectada por esta condición. Pero, ¿cómo se hace cuando hay tantos y variados referenciales? En este punto surge otro problema y es la identificación de los pobres, como se muestra enseguida.

¿Quiénes son los pobres?

Las políticas afectan, bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente. Por lo tanto, la identificación de la población objetivo es otro elemento relevante en el análisis de las políticas públicas, tal como lo señalan Meny y Thoenig (1982) citados en Muller (2010:68): «una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política». En el caso de las políticas de lucha contra la pobreza es evidente que la población objetivo son los «pobres». Sin embargo, ¿quiénes son ellos?, ¿acaso son los que no tienen ingresos?, ¿o los que no tienen las necesidades básicas satisfechas?, ¿o los que no tienen «capacidades»? ¿o los que tienen privaciones?, ¿o son los que viven en la zona rural?, ¿o quizás son los que «no tienen a Dios»? (como lo contestó una mujer afrodescendiente de la costa pacífica colombiana). Como se observa, encontrar una respuesta homogénea tampoco es fácil, porque se abren una gama de posibilidades conceptuales que remiten a la revisión de los principales enfoques que tratan de determinar quiénes son los pobres y bajo qué parámetros se los puede medir.

Para nuestros propósitos, a continuación se revisan cuatro perspectivas basadas en los referenciales que de la pobreza se ha hecho y que ven a los pobres bajo diferentes enfoques: 1) Ingresos; 2) Necesidades básicas; 3) Derechos humanos; y 4) Capacidades.

El enfoque basado en los *Ingresos* es el más tradicional e «identifica la pobreza con un déficit en el consumo (o ingreso) de algunas líneas de pobreza» (Landerchi y Stewart, 2003: 9). De este modo, si un individuo no es capaz de llegar a estas líneas es considerado «pobre». En este sentido, la pobreza puede ser *absoluta* o *relativa*. En el primer caso, es pobre «absoluto» cuando no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. En el segundo caso, es pobre «relativo» cuando sus ingresos son inferiores a la mitad o menos de la media de ingresos que perciben, en un contexto concreto, las personas u hogares. Esta última noción se usa más actualmente para determinar bajo qué situación una persona puede considerarse pobre.

La pobreza basada en los ingresos ha sido criticada por varios especialistas, como Amartya Sen, quien argumenta que «utilizar una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza» (Sen 1996: 68). Aunque «el crecimiento económico es el principal objetivo del enfoque de ingresos, este crecimiento no refleja adecuadamente quien ha sido beneficiado o si se está o no disminuyendo la pobreza» (Kanbur y Squire, 1999:17), ni tampoco evidencia la multidimensionalidad de éste fenómeno como lo señalan Cohen y Franco (2006:34):

Las definiciones y mediciones basadas en el ingreso —que posibilitaría el consumo para satisfacer las necesidades alimentarias y de otro tipo— como aproximación al bienestar son limitadas debido a que solo recurren a la dimensión económica, y por tanto reducen la visión de un fenómeno que es heterogéneo y tiene múltiples dimensiones.

Desde nuestra perspectiva, la generación de ingresos no trae implícito que automáticamente se dará la satisfacción de las necesidades básicas y de las capacidades de las personas, porque la gente puede percibir diferentes tipos de pobreza que no pueden resolverse necesariamente a través de la generación de ingresos. Por ejemplo, en el escenario rural, muchos pobladores cuentan con ingresos que, si bien les permiten solventar algunas necesidades básicas, debido a la complejidad del territorio en que se mueven no pueden acceder a educación, a servicios de salud o a factores de producción como la tierra. En otros casos (como en Colombia) su libertad, sus capacidades y titularidades se ven limitadas por los actores al margen de la ley (guerrilla, narcotraficantes, paramilitares) que interactúan a diferente nivel e inciden en la gobernabilidad de los territorios rurales.

El enfoque relacionado con las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) se refiere a «la existencia de necesidades más allá de los ingresos que tienen que ser satisfechas para tener un nivel de vida decente» (Kabeer, 2003:79). Considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tenga uno, dos o tres NBI. Es decir, la pobreza por NBI va a depender del número de necesidades que el hogar no puede satisfacer. Este método distingue dos condiciones de pobreza: pobreza no extrema, cuando se tiene una necesidad insatisfecha y pobreza extrema, cuando el hogar tiene dos o más necesidades básicas insatisfechas. Para Morley (2003:24):

Generalmente, las NBI incluyen el acceso a la educación básica, la atención de salud y el saneamiento, la vivienda mínima y, en algunos casos, el empleo. Al definir la pobreza de este modo, se amplían los campos de acción de los gobiernos, porque la mayoría de las necesidades básicas, salvo la vivienda o el empleo, son bienes suministrados por el sector público.

Para Barneche et al., (2010:33) aunque el método NBI

...tiene la gran ventaja de permitir la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital cuando se utiliza como fuente de información los censos nacionales», (...) presenta las siguientes limitaciones: a) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso; b) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos o tres NBI; c) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay 1 ó más niños que no asisten a la escuela; y d) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda (Barneche et al., 2010:33).

Si bien éste enfoque va más allá de la generación de ingresos y hace énfasis en las limitaciones que tienen las personas en cuanto a los bienes y servicios que les permita satisfacer sus necesidades, es claro también que se centra en aspectos materiales. Al igual que con el enfoque de ingresos, consideramos que aunque las personas tengan satisfechas

sus necesidades básicas, esto no quiere decir que automáticamente se verá resuelta su condición de pobreza. Retomando el ejemplo del escenario rural, algunos de sus habitantes pueden contar con vivienda, saneamiento básico, o acceder a los servicios de salud, pero si no tienen ingresos para comprar los medicamentos o para los útiles escolares, o para el transporte ¿qué sucede?, o si tienen resueltas sus NBI y perciben los ingresos suficientes, pero no cuentan con las condiciones necesarias de seguridad, libertad, bienestar, etc., ni con las capacidades humanas básicas para mejorar su vida, entonces nos encontramos frente a otro tipo de pobres, que nos son vistos tampoco por este enfoque.

Asociado al enfoque NBI, se registra el *Método Integrado de Medición de la Pobreza* (MIP), el cual combina los enfoques de ingresos y el de necesidades básicas insatisfechas. Con este método Barneche et al., clasifican a la población en los siguientes cuatro grupos:

Pobres crónicos son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza. Pobres recientes, es decir, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza. Pobres inerciales, son aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza. Integrados socialmente, es decir los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza (Barneche et al., 2010:33).

Para los autores citados, el MIP presenta la ventaja de reconocer segmentos diferenciados entre los pobres y, por lo tanto, permite definir las políticas económicas y sociales; pero tiene la desventaja de que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra.

El enfoque basado en los *Derechos Humanos* observa la relación entre los derechos humanos y la pobreza haciendo énfasis en la gama de dimensiones culturales, sociales y políticas del fenómeno. En esa vía, la pobreza es vista de manera integral porque no sólo es la ausencia de ingresos sino también «la ausencia de bienes físicos y sociales tales como el empleo, la salud, la integridad física, la protección contra la intimidación y la violencia, la participación en el entorno social, político y cultural; y la posibilidad de llevar una vida con respeto y dignidad» (PNUD, 2007:7). Por este motivo, el enfoque basado en los derechos humanos:

Utiliza la legislación de los derechos humanos como un marco para el logro de la reducción de la pobreza. Lo hace por medio de la aplicación de los valores intrínsecos (por ejemplo, la no discriminación y la participación) y los principios básicos de los derechos humanos (tales como la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, los roles de los titulares del deber y de los titulares de derechos) en la planificación, implementación,

monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para la reducción de la pobreza (PNUD, 2007:11).

Si se tiene en cuenta que los derechos humanos se constituyen en las garantías jurídicas universales que protegen a las personas y el fenómeno de la pobreza es tanto una causa como una consecuencia del incumplimiento de todas las categorías de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), es claro que sin un mínimo vital de recursos materiales y bienes físicos y sociales es imposible que los individuos puedan gozar plenamente de cualquiera de estos derechos. En consecuencia, se están vulnerando los derechos y las personas no pueden escapar de la pobreza. Esta situación es más explícita en los territorios rurales, donde el desplazamiento forzado es una muestra contundente de la vulneración de los derechos humanos.

Entre los valores y principios para la práctica basada en los derechos humanos se encuentra la *participación*. Se afirma que la única forma en que los pobres pueden superar sus dificultades es participando directamente en los procesos de desarrollo. En ese sentido, se han desarrollado métodos participativos como el Diagnóstico Rural Participativo (DRP),⁴ que se ha convertido en una herramienta clave de los organismos de desarrollo para abordar la participación comunitaria. Cornwall (2003) argumenta que los métodos participativos reconocen temas como ciudadanía, derechos e inclusión; tópicos relevantes en el examen de la pobreza.

La interrelación de los derechos humanos y la reducción de la pobreza ha tomado fuerza en los últimos años. Sin embargo, para el PNUD «aún queda mucho por hacer para obtener una aceptación programática del vínculo entre ambos conceptos» (PNUD, 2007:7).

Finalmente, el enfoque, de *capacidades*⁵ define la pobreza como «la privación o la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas. Donde capacidades básicas son la capacidad de satisfacer ciertas funciones cruciales hasta ciertos niveles mínimos adecuados» (Sen, 1993 citado en Verdera, 2007: 41). Esa perspectiva se centra en «las vidas humanas, y no sólo en los recursos que la gente tiene» (Sen, 2009:253). Esto quiere decir que la pobreza no debe medirse sólo por el acceso a bienes materiales y sociales, sino que es preciso que los individuos tengan la «capacidad» de utilizarlos eficazmente, en procura de su libertad y bienestar. Según Comim (2008:163) «el ejercicio valorativo requerido por el enfoque de las capacidades consiste en la identificación y ponderación de objetos de valor en los cuales las personas puedan hacer o no hacer». En otras palabras, este enfoque pretende ir más

⁴ Chambers (1994) define el DRP como «una familia en etapa de crecimiento en cuanto a enfoques y métodos que le permiten a la población local compartir, mejorar y analizar su conocimiento de la vida y de sus condiciones, para planificar y actuar».

⁵ Propuesto por Sen (1993) para identificar niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas) y que puede proporcionar un enfoque diferente de la pobreza.

allá de la noción de que los individuos son solamente pobres con base en su ingreso o sus NBI y considera la privación de capacidades humanas básicas. No obstante, este enfoque ha sido igualmente cuestionado debido a su baja especificación. «El hecho que no hay una definición de qué capacidades son relevantes para que una persona pueda dirigir su vida, hace difícil poder medir la pobreza» (Comim, 2008:163).

En términos generales, las medidas más utilizadas para determinar quién es o no pobre se han desarrollado bajo los criterios de ingresos (Alkire, 2005; Robeyns, 2006). Claro está que el enfoque de capacidades ha llegado a ocupar un lugar destacado, tanto a nivel teórico como político, como lo destaca Robeyns (2006:2) cuando señala que dicho enfoque «ha capturado la imaginación de un número creciente de investigadores, responsables políticos y otros actores públicos». Así mismo, se observa que la mayoría de los métodos distinguen la pobreza con base en la severidad de esta condición para definir los pobres absolutos y los pobres relativos, o los pobres no extremos y los pobres extremos.

Para cerrar esta parte, podemos decir que, según los enfoques presentados, los pobres se pueden clasificar en cuatro categorías: 1) pobres monetarios; 2) pobres que no acceden a bienes y servicios; 3) pobres que no pueden ejercer ni sus derechos ni su ciudadanía; y 4) pobres que no cuentan con las capacidades para llevar una vida digna. Claro está que dichas categorías son complementarias entre sí, porque, por ejemplo, los pobres monetarios son también aquellos que no pueden acceder a los bienes y servicios, sólo que esto se capta de forma indirecta a través del ingreso. Es a través de los ingresos que es posible cubrir las necesidades de los hogares y personas que lo conforman. En otras palabras, se verifica a través de los medios (en este caso el ingreso o el gasto de los hogares) la existencia o no de la condición de pobreza. Es decir, en las dos primeras categorías la conceptualización básica es similar, lo que difiere es la forma de aproximación a la realidad del concepto.

Complementario a los diferentes enfoques presentados, están los métodos de medición que aportan las estadísticas sobre la cantidad de personas afectadas por la pobreza. En este asunto, los datos tampoco coinciden, como lo veremos a continuación.

¿Cuántos son los pobres?

La tercera cuestión importante en el análisis de las políticas públicas es la cuantificación de la población objetivo. Los enfoques antes presentados, especialmente los que tienen que ver con los ingresos y las capacidades, se han tomado como referencia para el desarrollo de herramientas para contabilizar a la población en situación de pobreza. Mientras el enfoque de ingresos se pone en operación a través de la medición de la «línea de pobreza» y es acogido por el Banco Mundial para comparar la pobreza en diversos países, el enfoque de capacidades es admitido por el PNUD para construir el «Índice de Pobreza Humana» (IPH).

La medición por medio de la «línea de pobreza» se hace contabilizando a los pobres bajo el parámetro de US 1 a US 2 dólares de ingresos diarios. Así, se considera en *pobreza absoluta* a todas aquellas personas que viven con menos de U\$1 diario y en *pobreza relativa* aquellas que viven con menos de U\$2 diarios. Para Reddy (201: 5-7) las deficiencias metodológicas de medición de la pobreza bajo éste método se evidencian en los últimos cálculos de la pobreza mundial realizada por el Banco Mundial, que indica cómo en el 2008 este organismo calculó la pobreza sobre la base de una nueva línea de pobreza de US \$ 1.25, que para el investigador es una línea de pobreza no solo errónea y poco útil, sino además es problemática para fines políticos. Y, por tanto, argumenta que se debe dar poco peso a las estimaciones de pobreza del BM en el seguimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la pobreza y el hambre a la mitad desde 1990 a 2015. Coincidiendo con éste planteamiento, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) opina que «es probable que las cifras sean considerablemente más elevadas si se mide la pobreza en relación con las líneas nacionales de pobreza en lugar de hacerlo en relación con la línea de pobreza comparable internacionalmente de 1,25 dólares al día» (FIDA, 2011: 16).

El cálculo por el IPH en lugar de utilizar los ingresos para medir la pobreza se basa en tres dimensiones: «la supervivencia, el conocimiento y el nivel de vida digno medido por la esperanza de vida, la alfabetización, el acceso a servicios de salud, agua potable y el porcentaje de niños malnutridos menores de cinco años» (PNUD, 1997:18) . A pesar de que abarca un ámbito más amplio que la línea de pobreza, este índice también ha sido criticado y sustituido recientemente por el «Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)»,⁶ que incluye más indicadores que el IPH e identifica las múltiples carencias que sufren los hogares en salud, educación y niveles de vida.

La aplicación de diferentes métodos para medir la pobreza conlleva no solo a una contradicción en los datos que la refieren, lo que respalda lo dicho por Reddy (2011) y por el FIDA (2011), sino también a identificar diferentes grupos de «pobres». Mientras que la línea de la pobreza acoge un solo dato, el enfoque multidimensional muestra a la gente pobre a partir de diferentes aspectos de sus vidas. Así se puede ver en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2010) que registra cómo la tercera parte de la población de 104 países en desarrollo, o sea alrededor de 1.750 millones de personas, viven en la pobreza multidimensional. Esta cifra supera a los 1.440 millones de personas (que bajo el enfoque

⁶ Este índice utiliza microdatos de encuestas de hogares y, a diferencia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, todos los indicadores necesarios para construir la medida deben provenir de la misma encuesta. Cada persona de un determinado hogar se clasifica como pobre o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometida su familia. Luego, estos datos se agregan en la medición nacional de la pobreza (PNUD, 2010:241).

de ingresos) viven con menos de US\$1,25 al día en esos países, pero es menor al número de personas que vive con menos de US\$2 al día (PNUD, 2010:8).

Los problemas conceptuales y metodológicos mostrados para tratar la pobreza dejan ver que no existe un método de carácter multidimensional, pero a la vez diferenciado,⁷ que vaya más allá del aspecto económico de la pobreza y de las necesidades que de ella se derivan, y en ese sentido que observe de manera profunda la problemática de la pobreza en contextos específicos; asunto que no es tan fácil si se considera que definir la pobreza, como un estado susceptible de medición, es bastante complicado.

El rostro de la pobreza rural: el referencial sectorial

La política pública existe

...solo en la medida en que señala su campo de acción (social, económico, exterior, etc.), y admite explícitamente una distribución de la realidad en distintos campos, sectores y territorios. Esta distribución revela ya de por sí una concepción del mundo. De esta forma, cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales se fijan objetivos más específicos» (Roth, 2009a:28).

En términos de Muller se trata del «referencial sectorial» de las políticas, el cual tiene que ver «con la representación del sector, de la disciplina o de la profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector que se quiere intervenir, como la agricultura» (Muller 2010: 122). En el caso de las políticas dirigidas a luchar contra la pobreza, el referencial sectorial corresponde al campo de intervención: urbano y rural

El campo urbano tiene una delimitación más clara y se puede ver con las estadísticas que presentan indicadores concretos sobre esa zona. En cambio, el campo rural presenta un referencial en el cual la pobreza adquiere un rostro particular, porque refleja un «sistema de interacciones diverso, complejo y dinámico» como lo diría Kooiman (2005), que marca una gran diferencia con el contexto urbano, ya que:

Es *diverso*: porque los grupos con mayor probabilidad de padecer pobreza rural son los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra, los pueblos indígenas, los pescadores pequeños y artesanales, los refugiados, las personas desplazadas, los pastores nómadas y los hogares encabezados por mujeres. Lo que evidencia una variedad de pobres.

⁷ En Colombia se está viendo un avance importante para determinar un enfoque para medir la pobreza. En la reunión del 5 mayo del 2014, el Grupo «Diálogo Rural en Colombia», presentó el Índice de Condiciones de Vida (un indicador multidimensional para la medición de la pobreza), el cual demostró que mientras todas las áreas urbanas colombianas se encuentran por encima del mínimo de calidad de vida establecido por la Constitución del país, todas las zonas rurales se encuentran por debajo de dicho mínimo (http://www.rimisp.org/inicio/noticia.php?id_=389).

Es *complejo*: por los conflictos que se tejen en el escenario rural y que incrementan la pobreza, como se puede apreciar en el caso colombiano donde el conflicto armado que ha vivido el país en las últimas décadas ha afectado especialmente a las zonas rurales,⁸ ocasionando, por un lado, el desplazamiento de un sinnúmero de población rural y, por el otro, se ha convertido en un obstáculo para que los usuarios rurales accedan efectivamente a las políticas promovidas para su beneficio.

Es *dinámico*: por las interacciones, alianzas, modos de regulación y todo tipo de relaciones a multinivel que se dan entre los diferentes actores que en este sector confluyen y que tienen relación con diferentes variables como: la etnia (indígenas, negros, campesinos); la actividad productiva (agrícola, pesquera, pecuaria, minería, artesanía, etc.); formas de producción (colectiva: microempresas, famiempresas, cooperativas, etc.; e individual: jornaleros, comercializadores, empleados, etc.).

Según las cifras reportadas por los diversos organismos nacionales e internacionales (ODM, 2011; FIDA, 2011; DANE, 2014), a diferencia de la zona urbana, la zona rural concentra la mayor población que vive bajo condiciones de pobreza; en consecuencia, «las diferencias de progreso que aún persisten entre áreas urbanas y rurales, siguen siendo abrumadoras» (ODM, 2011:5). Situación que en el 2003 la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural ya lo anunciaba cuando señalaba «la conciencia que se estaba dando entre las agencias nacionales e internacionales de desarrollo en cuanto a que las metas de reducción de la pobreza no podrán ser alcanzadas si no se logra reducir la pobreza rural» (Global Donor Platform, 2003, citado en Dirven, 2004:8).

Ahora bien, aunque la tendencia general ha sido mostrar la brecha que existe entre lo urbano y lo rural, es importante señalar un problema relevante que se presenta en la conceptualización de «lo rural». Al igual que la definición de la pobreza, no existe un criterio único para la definición de este término. Algunas definiciones sobre «lo rural» sugieren una heterogeneidad en el concepto porque «no existe una ruralidad, sino múltiples. Heterogeneidad rural que depende de los criterios de análisis del investigador, por ejemplo, físico-naturales (ecosistemas y recursos naturales), localización espacial, sistemas productivos y relaciones de mercado; recursos culturales y étnicos (valores y patrimonio histórico); y político-institucionales» (Llambi y Pérez, 2007:41).

Esta situación trae implicaciones directas sobre las investigaciones, las cifras y las políticas públicas en materia de la pobreza rural. Algunos ejemplos:

⁸ Situación que pudo observar la autora en el 2008 en el marco de la investigación «TLC, mujer rural y derecho a la alimentación». En el trabajo de campo llevado a cabo, en el departamento del Chocó, concretamente en el corregimiento de San Francisco de Ichó, un grupo de mujeres rurales, productoras de caña de azúcar, conviven con grupos al margen de la ley. Es a partir de estos escenarios donde comienzan los obstáculos estructurales que impiden el ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la población rural colombiana.

La clasificación de la pobreza que realizó en 1995 el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como producto de una investigación realizada en Filipinas, Somalia, Oriente Próximo y África del Norte, evidencia cinco tipos de pobreza rural:

Pobreza intersticial. Enclaves de pobreza, en contextos de poder, riqueza y propiedad de bienes, caracterizados por su privación y enajenación de los bienes materiales. *Pobreza periférica.* Este tipo de pobreza es la que se localiza en áreas marginales, principalmente entre los pequeños agricultores y los sin tierra, sobre todo en tierras altas de algunas regiones y en tierras agrícolas marginales. *Pobreza traumática o esporádica.* Es aquella causada por calamidades naturales o sociales, como las guerras, sequías, inundaciones, plagas y desplazamientos laborales que pueden producir pobreza ocasional con serias incidencias de desnutrición. *Pobreza por hacinamiento.* Este tipo surge generalmente a partir del crecimiento poblacional en áreas de alta productividad agrícola que mantienen a grandes poblaciones rurales. *Pobreza endémica.* Es aquella causada por baja productividad y una base de recursos pobre, que resultan en: bajos ingresos, desnutrición y problemas de salud (Spicker, et.al., 2009:240).

Al cuantificar los pobres rurales, el informe 2011 «La pobreza rural» del FIDA estima que la población del mundo en desarrollo sigue siendo más rural que urbana: alrededor de 3.100 millones de personas, es decir, el 55 por ciento de la población total, vive en zonas rurales. Pese a los enormes progresos conseguidos en la reducción de la pobreza en algunas partes del mundo durante el último par de decenios –sobre todo en Asia Oriental–, todavía hay alrededor de 1400 millones de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día y cerca de 1000 millones de personas que padecen hambre. Al menos el 70 por ciento de la población muy pobre del mundo es rural y una gran proporción de las personas pobres y hambrientas son niñas y jóvenes; cifras construidas bajo el enfoque de ingresos y que el propio FIDA reconoce que pueden ser considerablemente más elevadas «si se mide la pobreza en relación con las líneas nacionales de pobreza en lugar de hacerlo en relación con la línea de pobreza comparable internacionalmente de 1,25 dólares al día» (FIDA, 2011: 16).

La falta de consenso sobre la definición de «lo rural», porque «...la utilización de indicadores de servicios para el área rural presenta problemas conceptuales. En la medida que el área rural es, en mayor proporción, un ámbito casi natural, al utilizar los mismos indicadores del área urbana, se estaría sobreestimando la pobreza de este ámbito» (Barneche et al, 2010:33). Esta cuestión ya la había advertido Martine Dirven al analizar los objetivos de desarrollo del milenio en su primera meta de reducción de la pobreza y del hambre con una mirada específicamente rural y agrícola, encontrando que la mayoría de países no han progresado lo suficiente, en especial en las zonas rurales, debido a que en la región no se le ha dado mucho énfasis ni tampoco en los mismos ODM que, excepto por los objetivos

relacionados al agua potable y alcantarillado, no hicieron consideraciones especiales en cuanto a la población rural, porque entre otras cosas:

Lo que se considera como 'población rural', responde a criterios diversos, arbitrarios y dicotómicos. La 'población rural' de América Latina obedece a la sumatoria de la población que se categoriza como 'rural' según el criterio de cada país. Hay áreas denominadas rurales, pero que responden a una frontera ficticia y arbitraria, y en realidad son urbanas (...) 'rural' no es, ni de lejos, un concepto definido de manera homogénea por los países y que, si bien se puede considerar a 'rural' como una suerte de antítesis a la concentración y densidad poblacional urbana, se conforma de manera muy heterogénea a través del espacio (Dirven 2007:13-22).

En el caso colombiano, Pérez y Pérez (2002:38) resaltan que «el país enfrenta un problema de definición en lo que es la población rural. Se catalogan como urbanas todas las cabeceras municipales sin importar el número de habitantes y solo se considera como rural la población que se denomina resto».

En este marco, la improvisación frente a la interpretación de «lo rural» indica un problema más en la cuestión de la pobreza, que repercute directamente en el referencial sectorial de la política, puesto que, al no haber claridad sobre el ámbito que se quiere intervenir, no se logra un acercamiento a la realidad en que viven los pobres rurales, ni mucho menos a cifras concretas sobre ellos. Asunto que, además de repercutir en la focalización de las políticas, limita la acción pública en esta materia.

Balance ¿de qué pobreza y pobres estamos hablando?

El recorrido conceptual expuesto anteriormente deja en evidencia las limitaciones que enfrentan las políticas públicas para tratar la pobreza. No hay acuerdo sobre la definición de la problemática: «la pobreza»; ni sobre la cuantificación de la población objetivo: «los pobres»; ni en la zona de intervención: «lo rural». De ahí que los diferentes métodos de medición de la pobreza lleven implícitos una definición conceptual previa de la problemática que pretenden calcular y su metodología plantee diversos procedimientos e indicadores para abordar las variables relacionadas con este fenómeno.

Esta situación tiene consecuencias directas en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Si se tiene en cuenta que la pobreza se constituye en la *variable dependiente* de las políticas, y tópicos como el nivel de ingresos, el lugar de residencia, las condiciones de vida, las capacidades, el género y la edad, entre otros, son las *variables independientes*, entonces la problemática de la política «la pobreza», se define en función de la combinación de estos dos tipos de variables. Por ello, se evidencian una diversidad de referenciales, que se dirigen no solo a identificar la pluralidad de sujetos sobre

quienes recae la condición de pobres, sino también a marcar la directriz de las políticas públicas que, de conformidad con las distintas variables planteadas, se pueden aplicar para corregir y subsanar los diversos factores inherentes al fenómeno de la pobreza, tal como se condensa en el cuadro 2.

Cuadro 2

Los referenciales de la pobreza y las políticas públicas

Referencia L	Población objetivo	Directriz de las políticas
Pobreza	Pobres	Objetivos
Por ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: absolutos • Pobres: relativos 	Generación de ingresos y empleo
Por capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: con limitaciones 	Desarrollo de capacidades Generación de ingresos y empleo
Por NBI	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: con una NBI • Pobres: con dos o más NBI 	Acceso a alimentación, vivienda, salud, infraestructura, etc. Generación de ingresos y empleo
Por NBI e ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: crónicos • Pobres: recientes • Pobres: inerciales 	Acceso a alimentación, vivienda, salud, infraestructura, etc. Generación de ingresos y empleo
Por género	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: mujeres • Pobres: hombres 	Desarrollo con igualdad y no discriminación de género Generación de ingresos y empleo
Por campo de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: urbanos • Pobres: rurales 	Generación de ingresos y empleo Desarrollo microempresarial
Por referencial rural	<ul style="list-style-type: none"> • Pobres: intersticiales • Pobres: periféricos • Pobres: traumáticos o esporádicos. • Pobres: por hacinamiento. • Pobres: endémicos. • Pobres: negros • Pobres: indígenas • Pobres: campesinos • Pobres: desplazados 	Generación de ingresos y empleo Desarrollo productivo Desarrollo microempresarial Acceso a alimentación, vivienda, salud, infraestructura, etc.

Fuente: elaboración propia.

La revisión sobre los referenciales de la pobreza y sus modos de cuantificación son el punto de partida para comprender la orientación que tienen las políticas públicas en esta materia. Es claro que el común denominador de las políticas se ha encaminado a la generación de ingresos monetarios y empleo, como estrategias clave para que las personas

salgan de la pobreza. Esto se soporta con el referencial global promovido por los organismos internacionales y plasmado en los objetivos del desarrollo del milenio que «lee» la pobreza como falta de ingresos. De ahí que los países en desarrollo se comprometieron a reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos fuesen inferiores a 1 dólar por día, lo que induce a que los países formulen e implementen políticas basadas esencialmente en el enfoque de ingresos. Colombia es un ejemplo de ello, las políticas de lucha contra la pobreza de los últimos gobiernos han apuntado a la generación de ingresos y empleo a través del desarrollo productivo y el fortalecimiento microempresarial.

No obstante, a pesar de la celebración de conferencias, cumbres y todo tipo de eventos, la creación de organismos especializados, y los esfuerzos no solo de las agencias internacionales sino de los mismos países para erradicar la pobreza en general y la pobreza rural en particular, el resultado no es satisfactorio. Se notan desfases e improvisaciones en el tratamiento de esta problemática no solo por la pluralidad de referenciales que de ella han surgido, sino también por la focalización de las políticas que se han preocupado más por instrumentalizar el término bajo un enfoque economicista, que por lograr luchar efectivamente contra la pobreza a través de un cambio estructural y diferenciando la creación sostenida de empleo productivo, y la reducción de la desigualdad social tanto urbana como rural.

En este contexto, la pobreza, analizada como un problema social relevante, se está convirtiendo en un campo donde con mucha facilidad se pasa de una perspectiva económica a una más social y humana que termina en orientaciones de política pública. Pero, el asunto va más allá de las múltiples interpretaciones y «del reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno y la necesidad de superar los enfoques reduccionistas» como lo señalan Pérez y Mora (2006:12); el problema está en las divergencias que aún persisten para tratar el tema en diferentes ámbitos: «sobre la naturaleza del concepto (absoluta o relativa); el campo epistemológico en que se sitúa (estudios sobre el bienestar *versus* enfoque de capacidades); su contenido particular (desarrollo humano *versus* necesidades básicas); el objeto mismo de análisis (enfoques centrados en la privación *versus* enfoques centrados en el desarrollo) (Pérez y Mora, 2006:12) . A lo que se suman las divergencias respecto a la zona de intervención (rural o urbana); sus formas de medición (ingresos, necesidades básicas, capacidades), y objetivos de las políticas (reducción, erradicación, superación, alivio).

Conclusiones

La relevancia que la cuestión de la pobreza adquiere en el plano mundial se ve reflejada en los «Objetivos del Desarrollo del Milenio» que convierte a la pobreza en un tema prioritario en la agenda gubernamental de 149 países alrededor del mundo. De este modo, la reducción o erradicación de la pobreza es clave en las metas de las políticas públicas implementadas para estos propósitos. Sin embargo, al no haber claridad en la conceptualización de la

pobreza, ni en quienes son los pobres, ni en los métodos de medición, ni en la definición de lo «rural», se producen desfases en su tratamiento porque los gobiernos trabajan con directrices internacionales y con diagnósticos parciales y heterogéneos que no permiten atacar el origen de la pobreza en contextos específicos. En consecuencia, es difícil diseñar políticas acordes a las realidades en que se desenvuelven los pobres tanto urbanos como rurales.

Si bien enfoques como el de «capacidades» han hecho una importante contribución al diseño de las políticas para reducción de la pobreza, se observa también que el enfoque de ingresos sigue ocupando un lugar relevante para comprender esta problemática. En algunos casos debido a la falta de datos relativos a las diferentes privaciones que tiene la gente, el enfoque de ingresos se convierte en una salida frecuente para dar una mejor aproximación sobre la pobreza y los pobres. Sin embargo, coincidiendo con Reddy (2011), los problemas conceptuales y metodológicos del examen de la pobreza requieren la adopción de un método totalmente diferente que necesita una coordinación internacional de las instituciones clave involucradas. Unido a esto, es importante integrar en el diseño de las políticas a los actores afectados por este problema, sólo así se podrá lograr una aproximación a la realidad de la pobreza en diferentes contextos.

Finalmente, ¿de qué pobreza y pobres estamos hablando? es la pregunta con la que partimos y que a este nivel quisiéramos contestar. Pero, ante el abanico de conceptualizaciones de la pobreza, de los pobres y de los diferentes modos de medición, nos atrevemos a responder que existen diversos referenciales de la pobreza: económico, material, físico, humano, cognoscitivo. Hay diferentes pobres: absolutos, relativos, extremos, no extremos; los que no tienen alguna o todas las necesidades básicas satisfechas; los que no cuentan con las capacidades necesarias para su desarrollo; los que no pueden ejercer plenamente sus derechos ni ciudadanía; los que no cuentan con Dios; los que se hacen pobres, etc. Hay referenciales sectoriales según la zona de intervención: urbana y rural, con la salvedad que no existe tampoco un criterio único para la definición de lo «rural», lo que agudiza aún más la situación de los pobres que allí habitan. Con esto podemos concluir dos cosas: 1) La pobreza como condición humana no permite una homogenización conceptual, porque son los pobres desde sus dinámicas y especificidades los que viven y sienten el problema bajo sus propios referenciales; por ello, la pobreza es difícil objetivarla, y 2) La pobreza como problema de política pública es una tarea inconclusa y se requiere seguir trabajando en su comprensión de manera coordinada y diferenciada, más que en imponer un modelo ideal para tratarla.

Referencias bibliográficas

Abramovay, Ricardo (2006). «Para una teoría de los estudios territoriales» en Manzanal, Mabel, et al., comp., *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Argentina, Ciccus.

Alkire, Sabina (2005). *Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction*. USA, Oxford University Press, 340 p.

- Barneche, Pablo** et al.(2010). «Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina». *Entrelíneas de la Política Económica* 26 (4):pp.31-41. Disponible en:http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1. Consultado el 16 de abril de 2015.
- Belik, Walter** (2007). «Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria». Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-7.
- Boltvinik, Julio** (2000). «Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica (2ª parte)» *Socialis* (2): pp.83-123.
- Bustelo, Eduardo** (2000). «Políticas sociales: aproximación desde la política» en: Hintze, S., comp., *Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires, Eudeba.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco** (2006). «Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias», en Cohen, Ernesto y Rolando Franco, comps. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, pp. 23-84. México, Flacso, SEDESOL.
- Comim, Flavio** (2008). «Measuring capabilities» in Comim, Flavio, Mustaffa Quizilbash y Sabina Alkire, ed., *The capability approach: concepts, measures and applications*, pp. 157-201. Cambridge, University Press.
- Cornwall, Andrea** (2003). «Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development». *World Development* 31 (8): 1325-1342
- Chambers, Robert** (1994). «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal». *World Development*, 22 (7): pp. 953-969.
- DANE** (2005). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Manual Técnico General. Censo 2005. Bogotá
- Dirven Martine** (2007). «Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala». *Serie desarrollo productivo* (183). CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en línea: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/2/32662/lcl2841e.pdf> . Consultado el 25 de agosto del 2013.
- Dirven Martine** (2004). «Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola». *Serie desarrollo productivo* (146). CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en línea: <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/5/27905/lcl2062e.pdf>. Consultado el 25 de agosto de 2013.
- FIDA** (2011). *Informe sobre la pobreza rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Quintily, Roma.
- Ageyama, Angela and Rodolfo Hoffmann** (2006). «Poverty in Brazil: a multidimensional perspective». *Economía e Sociedade*, (15) 1: pp. 79-112.
- Khan, Mahmood** (2001). «La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública». *Temas de economía*, (26): pp 1-15.
- Kanbur, Ravi and Lyn Squire** (1999). *The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions*. Washington D.C.: World Bank.
- Kooiman, Jan** (2005). «Gobernar en gobernanza» en Agustí Cerrillo, ed., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 57-82. Madrid: Ministerio de Administraciones públicas de España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Laderchi, Caterina, Saith, Ruhi and Stewart, Frances** (2003). «Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches». *Working Paper*, (107).
- Llambí, Luis y Edelmira Pérez** (2007). «Nuevas ruralidades y viejos campesinos» en *Cuadernos de Desarrollo Rural* 4 (59) julio-dic., Bogotá.

- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig** (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morley, Samuel** (2003). «Estudios de caso de programas de lucha contra la pobreza en América Latina». *Serie Seminarios y Conferencias* No. (27) pp 8-239.
- Muller, Pierre** (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, tercera edición.
- Pérez, Edelmira y Manuel Pérez** (2010). «Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano». Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/>. Consultado el 28 de agosto de 2011.
- Pérez, Edelmira y Manuel Pérez** (2007). «Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza». Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf. Consultado el 23 de marzo de 2015.
- Pérez, Edelmira y Manuel Pérez** (2002). «El sector rural en Colombia y su crisis actual». *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural* N° 48. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- Reddy, Sangay** (2011). «The Emperor's New Suit. Global Poverty Estimates Reappraised» en, Sundaram, Jomo Kwame y Chowdhury Anis, eds., *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*. Bloomsbury Publishing PLC., 240 p.
- Reid, J. Norman** (2002). «Poverty, Race and Community in Rural Places: The Empowerment Approach». Prepared for presentation at the 2002 International Community Development Society Conference, Cleveland, Mississippi.
- Robeyns, Ingrid** (2008). «Sen's capability approach and feminist concerns», in: Comim, F., Quizilbash, M. & Alkire, S., *The capability approach: concepts, measures and applications*. Cambridge University Press.
- Roth, André- Noël** (2009). *Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.
- Roth, André- Noël** (2007). «Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas», en *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 350 p.
- Schreuel, Ingrid** (2003). «Desarrollo Local y Equidad de Género». Ponencia presentada en el Taller «PROGENIAL: Integración de género en los proyectos financiados por el Banco Mundial en Centro América», mayo.
- Schteingart, Martha** (2000). *Pobreza y alternativas de equidad Social*. México, D.F. El colegio de México.
- Sen, Amartya** (2009). *The idea of justice*. Oxford University Press.
- Sen, Amartya** (1996). «Capacidad y Bienestar» en, Sen, A. y Nussbaum, M., comp, *La Calidad de Vida*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya** (1993). «Capability and Well-being» in, Martha C. Nussbaum and Amartya K. Sen (Eds.), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, pp. 30- 53.
- Spicker, Paul, Sonia Álvarez y David Gordon** (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires, CLACSO, 320 p.
- Verdera, Francisco** (2007). «La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla» en *Las políticas para enfrentar la pobreza*. Serie Análisis Económico, (24), Lima, IEP.
- Webster, Neil** (2004). «Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements» in the Age of Globalization – Civil Society and Social Movements Program - Paper Number 7 – February – United Nations Research Institute or Social Development.