

ESTUDIOS

Multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad: pobreza urbana invisibilizada en América Latina

Lorena Esther Zorrilla Díaz¹

Resumen: Las estadísticas nacionales en América Latina no prestan suficiente atención a las desigualdades intraurbanas, lo que dificulta conocer la magnitud de la realidad de la pobreza en estos contextos y poder diseñar políticas públicas adaptadas. El presente artículo plantea una reflexión sobre la pobreza urbana en cuatro países de la región (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) con un Índice de Desarrollo Humano alto que esconde las condiciones de marginalidad en las que viven millones de personas. Se realiza una revisión de programas, fuentes estadísticas y herramientas de medición de pobreza en estos países, con el foco especial en el caso peruano, concluyendo que aún es necesario seguir trabajando para conocer la magnitud real de este fenómeno.

Palabras clave: asentamientos humanos, pobreza, multidimensionalidad, medición, políticas públicas.

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2023.

Fecha de admisión: 28 de septiembre de 2023.

Multiplicity of cities within a city: invisible urban poverty in Latin America

Abstract: Latin American national statistics do not pay enough attention to the intrarurban inequalities, which complicates the knowledge of the dimension of poverty in these contexts and the capacity to design adapted public policies. This article presents a reflection about urban poverty in four countries in this region (Chile, Colombia, Ecuador and Peru)

Multiplicité des villes dans la ville: la pauvreté urbaine invisibilisée en Amérique Latine

Résumé: Les statistiques nationales d'Amérique latine n'accordent pas suffisamment d'attention aux inégalités intra-urbaines, ce qui rend difficile la compréhension de l'ampleur de la réalité de la pauvreté dans ces contextes et la conception de politiques publiques appropriées. Cet article se penche sur la pauvreté urbaine dans quatre pays de

¹ Universidad de Deusto, <https://orcid.org/0009-0007-5005-2676>, lorena.zorrilla@opendeusto.es.

with a high Human Development Index that hides marginality living conditions that affect millions of people. A revision of programmes, statistical sources and poverty measurement tools in these countries is carried out, with a particular focus on the Peruvian context, concluding that further efforts are still needed to know the real magnitude of this problem.

Keywords: *Key words: slums, poverty, multidimensionality, measurement, public policies.*

la région (Chili, Colombie, Equateur et Pérou) dont l'indice de développement humain élevé cache les conditions de marginalisation dans lesquelles vivent des millions de personnes. Une révision des programmes, des sources statistiques et des outils de mesure de la pauvreté dans ces pays est effectuée, avec un accent particulier sur le contexte péruvien, concluant que des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour connaître l'ampleur réelle de ce problème.

Mots clé: *bidonvilles, pauvreté, multidimensionalité, mesure, politiques publiques*

I. Introducción: la relevancia del tema y los objetivos del análisis

Uno de los aspectos transversales en las ciudades latinoamericanas es la diversidad existente en las condiciones de vida entre barrios, lo que da una sensación de tener múltiples ciudades dentro de la misma ciudad. Esto no es algo extraordinario, puesto que América Latina está considerada la región más desigual del mundo, con alrededor de 120 millones de personas viviendo en asentamientos en situación de pobreza (CAF, 2022). Si bien se observa un destacable proceso de crecimiento económico, éste no se ha traducido en una distribución equitativa de la riqueza y la brecha socioeconómica entre la población ha seguido aumentando (Banco Mundial, 2022).

El discurso de la mayoría de los Gobiernos de la región es que existe una voluntad política para revertir esta tendencia y el objetivo número 10 de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible representa el compromiso de reducir la desigualdad dentro de los países (meta 10.3: "Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto"). Sin embargo, esto no aparece como prioridad en los programas de gobierno ni en la asignación de presupuestos públicos, que no dan la suficiente visibilidad a la situación en la que viven estas poblaciones excluidas. Siguiendo a Mingo (2006:129), "la nueva pobreza estaba oculta, y por su dispersión en la ciudad era un sector social desorganizado".

El presente artículo plantea un estudio sobre la pobreza urbana en cuatro países de América Latina (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) con el fin de identificar posibles limitaciones para su medición. Los criterios para seleccionar estos cuatro países se basan en cómo estos presentan una mirada hacia la pobreza más allá del enfoque monetario y cuentan con amplia experiencia en la utilización de otros índices de medición de pobreza multidimensional. Otro de los motivos de la selección de esta muestra se basa en la disponibilidad de datos estadísticos.

El objetivo de este estudio es identificar los retos que presenta la medición de la pobreza urbana en estos países para contribuir a la necesidad de seguir priorizando este tema en las agendas regionales. Partiendo del supuesto de que América Latina es una región cada vez más urbanizada, la hipótesis de trabajo es que las herramientas de medición de pobreza disponibles no están adaptadas para capturar esta realidad, y al no conocer de manera precisa las condiciones de vida en las ciudades, es difícil diseñar políticas públicas para luchar contra la pobreza urbana.

2. Los procesos de urbanización en América Latina y los principales compromisos para la mejora de las condiciones de pobreza de la población urbana

América Latina ha vivido

un proceso civilizatorio representado con los eslóganes de desarrollo, modernización y progreso, que ha generado grandes desplazamientos poblacionales hacia centros industriales, ha abandonado a masas humanas de millones en la miseria y la agonía, y se ha coronado con la configuración de megalópolis ecológica y socialmente insostenibles (Subirats, 2013:1).

Esta realidad ha sido ampliamente estudiada y ya en la década de 1960 se dieron importantes avances en los debates urbanos, introduciendo conceptos como el de derecho a la ciudad (acuñado en 1968 por el filósofo francés Lefebvre), que planteaba la necesidad de repensar las ciudades para poder responder a las necesidades humanas. Según este autor, la población que habitaba las zonas urbanas se encontraba alienada y la vida de la comunidad estaba fragmentada. Su objetivo fue generar un debate en este ámbito que permitiera impulsar programas políticos para tratar de modificar dicha realidad y en esta línea se desarrollaron años después los estudios críticos sobre lo urbano (Brenner, 2009), que argumentaban que las formas de vida urbana deberían estar basadas en principios como la justicia social y el desarrollo sostenible. La exclusión social en

América Latina va ligada a las asimetrías estructurales de la región y a su evolución histórica (Saraví, 2006). Una de las corrientes más reconocidas en la región es la estructuralista (Quijano, 1966), el tradicional enfoque centro-periferia, que explica el origen y las consecuencias de la concentración poblacional, que provoca una visible desigualdad al interior de las ciudades latinoamericanas. Durante la década de 1980 se llevaron a cabo varios estudios sobre marginalidad urbana, entre los que destaca la teoría de la urbanización periférica (Walton, 1984). En las primeras aproximaciones a esta realidad, la atención se focalizó principalmente en la precariedad habitacional, también conocida como la “favelización”. Las investigaciones de Touraine (1989) refuerzan la idea de exclusión social en las ciudades, expresada mediante esta dicotomía de centro-periferia. El modelo de ciudad latinoamericana construido desde las ciencias sociales se caracteriza por la informalidad laboral y la polarización social y algunos autores (Subirats et al, 2005) completan esta aproximación analizando las consecuencias de los procesos de exclusión, como una fragmentación de la sociedad que imposibilita que el estado de bienestar llegue a toda la población. Se empieza a plantear un nuevo modelo de ciudad latinoamericana (Sunkel, 2000; Janoschka, 2002), entendiendo que se trata de un contexto más complejo y heterogéneo que no puede reducirse al mero enfoque centro-periferia.

Tras décadas de fuertes procesos migratorios del campo a la ciudad, la movilidad de personas parece haberse frenado en los últimos años y la concentración se ha estabilizado en la región latinoamericana, alcanzando un nivel medio de urbanización del 81.2% (CEPALSTAT, 2020). La actual tendencia va en la línea de las migraciones internas, con desplazamientos de población de las ciudades pequeñas a otras más grandes buscando mejores niveles de vida, lo que sigue teniendo un impacto en la saturación de los barrios urbano marginales. Dentro de estas áreas urbanas, además de las brechas de ingresos reflejadas en el índice de Gini, se da una segregación de carácter multidimensional; con impacto en lo institucional, lo político o lo económico. Esto puede tener su origen tanto en la forma en que se ha dado la planificación urbanística en las ciudades, así como en los procesos informales de los ciudadanos en su vida cotidiana (Clichevsky, 2000, Borsdorf, 2003). Además, como muchos de estos asentamientos no aparecen recogidos en los mapas de las ciudades ni en las estadísticas, se desconoce su magnitud y las características concretas de estas poblaciones, por lo que es tarea difícil diseñar intervenciones que puedan tender a mejorar sus realidades (Arriagada, 2000).

Las condiciones en las que se encuentran zonas urbanas tienen un impacto negativo en el bienestar de sus habitantes (CLACSO, 2014). Como demostró un estudio longitudinal realizado en Brasil entre los años 1969 y 2002 (Perlman, 2003), el

hecho de vivir en las favelas de Río de Janeiro puede ser una fuerte barrera para salir de la situación de pobreza. Se ha generado un estigma sobre las personas que habitan los barrios marginales de las principales ciudades latinoamericanas y que se enfrentan a diario a incontables vulneraciones de derechos. Las estructuras institucionales existentes, mediante sus intervenciones y comportamiento, pueden perpetuar las actitudes de segregación, reforzando la sensación de exclusión de estos ciudadanos. El concepto de “relegación urbana” (Wacquant, 2015), acuñado en el contexto de la marginalidad sufrida por los afrodescendientes en barrios de algunas ciudades de Estados Unidos, explicaría bien la situación que viven muchos habitantes de los barrios urbano marginales en América Latina.

Actualmente, las ciudades de la región presentan múltiples retos como la lucha contra la pobreza y desigualdad intraurbanas, la formalización del mercado laboral o la reducción del impacto medioambiental y se han generado importantes bolsas de pobreza (Sabatini, 2006). Si bien la proporción de población urbana que vive en barrios marginales se ha reducido en las últimas décadas (pasando de 31.9% en 2000 a 21.8% en 2010 y a 17.7% en 2020²), en términos absolutos el número de personas que aún vive en condiciones de vulnerabilidad sigue siendo alarmante. Y, aunque se han realizado grandes esfuerzos para buscar propuestas de mejora de esta realidad, entre los que destaca la “Agenda regional de desarrollo social inclusivo”³, la situación de la mayoría de las ciudades en América Latina muestra que aún queda un largo camino por recorrer para lograr cumplir con los compromisos adquiridos en este ámbito. Al tratarse de una de las tendencias transformadoras del siglo XXI, la urbanización se ha situado en el centro de los debates internacionales, principalmente a partir del año 2015 con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo número 11 de esta agenda enfatiza la urgente necesidad de prestar mayor atención a los millones de personas que viven en condiciones de pobreza en las ciudades, para lo que plantea a los gobiernos que prioricen la mejora de la calidad de vida de los asentamientos humanos mediante el desarrollo de propuestas para la inclusión y sostenibilidad de estos barrios⁴. La Nueva agenda

² Banco de datos regional para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe, Indicador 11.1.1. (consulta el 09/01/2023) https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicador_id=3936&lang=es

³ Propuesta de agenda regional de desarrollo inclusivo (2019). Cepal.org (en línea). (consulta 15/01/2023). Recuperado de <https://crds.cepal.org/3/es/documentos/propuesta-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>

⁴ Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (consulta 09/01/2023). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

urbana Hábitat III (2016) supuso un importante avance, con el compromiso de crear ciudades sostenibles que posibiliten el pleno ejercicio de derechos de sus habitantes, incentivando la generación de oportunidades de desarrollo y combatiendo las desigualdades. Sirva mencionar un breve pasaje de este documento para comprender la relevancia que se le otorga a la mejora de los asentamientos humanos:

... un ideal colectivo y un compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado (Hábitat III, p. 24).

Varias de las directrices marcadas por la agenda Hábitat III se han materializado en planes y programas nacionales en la región latinoamericana. Colombia, por ejemplo, ha creado el “Programa mejoramiento integral de barrios precarios”⁵ como respuesta a la expansión de las ciudades en los últimos 50 años por los desplazamientos provocados por los conflictos internos, la migración campo-ciudad por los altos niveles de pobreza rural y la explosión demográfica. A nivel regional, durante 2016 se celebraron diversos encuentros que demuestran la relevancia que los Gobiernos conceden a la problemática de los asentamientos humanos y la voluntad de trabajar en temas de desarrollo urbano y dedicar los recursos necesarios. En Uruguay se llevó a cabo el encuentro “Hacia un mecanismo paraguas de fondos para el desarrollo urbano/territorial sostenible en América Latina y Caribe”, en el que se discutió uno de los mayores desafíos existentes, el reto de la obtención de fondos para poder implementar la agenda de desarrollo urbano. En Chile se organizó el seminario “Inclusión social de migrantes y atención en situaciones de emergencia en contextos urbanos”, que propició el debate sobre la actual realidad de las personas migrantes. En Argentina tuvo lugar la “XXXI Cumbre de Mercociudades”, en la que se destacó la importancia de la cultura como herramienta de inclusión y transformación social. En octubre de 2019 se ha dado el último gran paso mediante la aprobación de la ya mencionada “Agenda regional de desarrollo social inclusivo”, que aboga por utilizar la cooperación regional como una potente herramienta.

La CEPAL cuenta con una “División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos”, especializada en la revisión de políticas públicas con el objetivo de crear espacios inclusivos en los contextos urbanos. Y aunque estas políticas deberían incidir en el espacio urbano para solucionar los problemas específicos, la mayoría de los estados cuenta aún con una limitada capacidad de intervención (Jajamovich,

⁵ Gobierno de Colombia – Viceministerio de Vivienda – Espacio urbano y territorial (consulta 20/01/2023). <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial>

2019). Aun reconociendo las limitaciones, es destacable el hecho de que existan propuestas, planes e instituciones, lo que refuerza la idea sobre la prioridad que se le está dando a este tema en América Latina. Y esto sucede en un contexto en el que estos países han experimentado un crecimiento de su población urbana, tal como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 1: Evolución de la proporción de población urbana en los países de América del Sur

	Población urbana			
	1990	2000	2010	2020
Argentina	86,83	89,14	90,97	92,52
Bolivia (Estado plurinacional de)	55,52	61,79	66,77	71,20
Brasil	74,74	81,16	84,35	86,93
Chile	83,24	86,03	88,10	89,72
Colombia	69,46	73,74	77,65	81,03
Ecuador	55,03	60,38	62,68	66,12
Paraguay	50,06	57,04	63,36	69,19
Perú	68,88	72,95	76,92	80,34
Uruguay	88,86	91,28	94,19	95,98
Venezuela (República Bolivariana de)	83,94	87,85	88,77	90,38

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT⁶.

Aunque se observa un aumento de población urbana en todos los países durante estas últimas décadas, es destacable el hecho de que este crecimiento se ha dado a diferentes ritmos. Países como Bolivia, Ecuador y Paraguay presentan cifras comparativamente menores, con aproximadamente un 30% de su población viviendo en zonas rurales. Sin embargo, la tendencia a la urbanización es innegable, por lo que una mejor comprensión de la situación de los habitantes de estos contextos es una necesidad en la región.

⁶ Cifras sobre proporción de población urbana según CEPALSTAT, consultada el 20/04/2023, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=33&area_id=400&lang=es

3. Los contextos urbanos en América Latina: un análisis de las mediciones de pobreza y planes específicos desde la realidad de cuatro países de la región

La tendencia generalizada para la medición de la pobreza en América Latina ha sido utilizar la metodología de las líneas de pobreza e indigencia (Altimir, 1979), que muestran la capacidad que poseen los hogares para satisfacer un conjunto de necesidades que se consideran esenciales en la sociedad en la que viven. Aunque en las últimas décadas se han incluido mejoras en la metodología de cálculo, existen voces críticas sobre la utilización en exclusiva de un indicador monetario para reflejar una realidad tan compleja como la pobreza (Boltvinik, 1998, por ejemplo, plantea que la pobreza es una violación de derechos humanos). Para completar los resultados de estas mediciones por ingresos, también se ha prestado tradicionalmente especial atención a la evolución del índice de Gini y a los indicadores que componen las Necesidades Básicas Insatisfechas (Feres y Mancero, 2001).

La voluntad institucional de analizar la pobreza desde sus múltiples ángulos, siguiendo un enfoque multidimensional y de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006), queda reflejada en el primer objetivo de la Agenda 2030 para

TABLA 2: Comparativa de IPM nacionales

País	Año	Dimensiones					Indicadores	Utilidad
		Educación	Trabajo	Salud	Vivienda	Otras		
Colombia	2011	X	X	X	X	Condiciones de la niñez y juventud	15	Análisis de políticas, alerta para formulación y toma de decisiones
Chile	2015	X	X	X	X	Redes y cohesión social	15	Seguimiento de políticas, instrumento para identificar los grupos y las regiones vulnerables
Ecuador	2016	X	X	X	X	Alimentación	8	Planificación y evaluación con el objetivo de erradicar la pobreza.

Fuente: elaboración propia en base a la información de la red de pobreza multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés), <https://www.mppn.org/es/>

el desarrollo sostenible, que destaca el compromiso de poner fin a la pobreza en todas sus formas. La tendencia es hacia la comprensión de la pobreza como un fenómeno más complejo que la mera falta de ingresos monetarios. Durante la última década, se han desarrollado en la región varios índices multidimensionales nacionales (siguiendo la metodología Alkire–Foster, 2009) y de los cuatro países objeto de análisis, Chile, Colombia y Ecuador ya lo han oficializado y el Perú está trabajando en las fases previas a su aplicación. Como se observa en la siguiente tabla comparativa, además de las dimensiones básicas del IPM estándar (educación, trabajo, salud y vivienda), los tres países añaden la dimensión de “Trabajo y Seguridad Social”, algo lógico debido a las altas tasas de informalidad en la región. En Colombia, se incluye una dimensión de “condiciones de niñez y juventud” y Chile, por su lado, añade la de “redes y cohesión social”. También existen diferencias en el número de indicadores, así como los umbrales que se consideran para cada uno de ellos, que son adaptados a las particularidades de cada uno de los contextos.

Además de estos índices multidimensionales, los cuatro países siguen midiendo la pobreza mediante herramientas tradicionales como la línea de pobreza, el índice de Gini o el IDH. A continuación, se presenta una tabla resumen con los resultados de los principales indicadores de medición de pobreza y desigualdad disponibles para 2020 para los cuatro países objeto de estudio.

TABLA 3: Resultados de los principales indicadores de pobreza

	Pobreza		Pobreza extrema		GINI ⁷		IDH	IPM
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbano		
Chile	14.2	14.7	4.5	4.4	0.475	0.476	0.855	20.7
Colombia	39.8	37.9	19.2	17.2	0.552	0.547	0.752	18.1
Ecuador	30.6	26.6	10.8	6	0.466	0.455	0.740	38.1
Perú	28.4	25.8	8.6	7.8	0.464	0.449	0.762	

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT (datos para 2020, excepto IPM Chile 2017 e IPM Ecuador 2019. Perú no cuenta aún con un IPM como medida oficial).

⁷ El índice de Gini se usa para medir la desigualdad de ingresos y su intervalo de medición va de 0 (igualdad perfecta de ingresos, es decir, todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) a 1 (desigualdad perfecta de ingresos, lo que implica que una persona tiene todos los ingresos, mientras que los demás no tienen ingresos).

Algunas conclusiones que se pueden extraer de este breve ejercicio comparativo son:

- Aunque la pobreza urbana presenta unos porcentajes menores que la pobreza nacional (excepto en el caso de Chile) cuando se observan las cifras totales de pobreza urbana, se trata de millones de personas, debido a la alta concentración de población en estas áreas. Por lo tanto, los datos a nivel país esconden esta realidad, poniendo en ocasiones el foco en los contextos rurales.
- El índice de Gini urbano muestra una distribución desigual entre los habitantes dentro de las ciudades, muy similar a la desigualdad observada a nivel nacional y en línea con la tendencia en la región latinoamericana.
- Hay diferencias considerables en los resultados según la forma de medir la pobreza, lo que indica que según las herramientas que se utilicen, la visión que se tenga de la situación de la población urbana será diferente. Según el IDH, por ejemplo, estos cuatro países están clasificados dentro del grupo de desarrollo alto, lo que contrasta, por ejemplo, con las cifras de IPM que muestran otra realidad.

En cuanto a la distribución territorial, se sigue prestando escasa atención al desglose de cifras y a las desigualdades intraurbanas. Algunos autores (Bayón, 2008) han explorado estas desigualdades, entendiendo que las ciudades latinoamericanas tienen grandes bolsas de pobreza en algunas de sus zonas; por lo que sería necesario contar con datos más concretos sobre estas realidades. Cabe destacar el esfuerzo que los institutos de estadística de estos cuatro países han llevado a cabo para sistematizar la información y presentarla de una manera fácilmente accesible a la ciudadanía. Entre los avances logrados destacan las innovaciones en las fuentes de recogida de datos, el refuerzo de la rigurosidad metodológica y la dotación a estos organismos de mayores medios. Se trata de un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas al que los gobiernos se han comprometido, según la meta 17.18 de la Agenda 2030⁸.

Las principales fuentes de información y recogida de datos en los países objeto de análisis son los censos de población y las encuestas de hogares, tal como se muestra en la tabla 4. Sin embargo, cada uno de los países presenta sus propias particularidades, como el número de encuestas, el contenido de las mismas o la periodicidad con la que se llevan a cabo, adaptándose a las necesidades nacionales.

⁸ Meta 17.18. De aquí a 2030, mejorar el apoyo a la creación de capacidades para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos y fiables y de gran calidad, desglosados por ingresos, edad, sexo, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes al contexto nacional.

TABLA 4: Organismos, planes y principales fuentes por país

	Organismos	Planes	Fuentes principales
Chile	Ministerio de Desarrollo Social, Comisión para la medición de la pobreza (2012)	Chile Solidario Programa Puente Programa Vínculos	Censo de población y vivienda Encuesta de presupuestos familiares Sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano (SIEDU) Encuesta Casen (de caracterización socioeconómica nacional)
Colombia	Consejo Nacional de Política Económica y Social Mesa de Equidad	Plan nacional de desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (2018-2022) Plan Hambre Cero Ingreso solidario	Censo nacional de población y vivienda Encuesta de población y condiciones de vida Encuesta Nacional de presupuestos de los hogares Encuesta longitudinal de protección social Encuesta de goce efectivo de derechos
Ecuador	Ministerio de coordinación de desarrollo social Comisión especial interinstitucional de estadística de indicadores del censo de población y vivienda	Plan nacional para el buen vivir (2017-2021) Plan de creación de oportunidades (2021-2025) Plan nacional para el Buen Vivir (2017-2021)	Encuesta multipropósito de hogares Encuesta de condiciones de vida Censos de población y vivienda
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza	Visión a 2050 Foncodes (Fondo de cooperación para el desarrollo social) Juntos Cuna más	Encuesta nacional de hogares Censo de población y vivienda

Fuente: Elaboración propia con información de páginas web de los institutos de estadística y ministerios de desarrollo de cada país⁹.

⁹ La tabla 4 presenta un resumen comparativo de los diferentes medios con los que cuenta cada uno de los países en el tema de pobreza urbana. Para ello, se sistematizan los organismos, programas/planes

Una de las principales diferencias existentes es el hecho de que no todos los institutos de estadística nacionales están integrados en el mismo organismo (dependen de diversos Ministerios, como el de Planificación o el de Desarrollo), lo que denota el grado de importancia que los gobiernos otorgan a la disponibilidad de datos de calidad y que puede afectar a los recursos financieros que se asignan en este ámbito. Se han realizado destacables mejoras metodológicas, las bases de datos nacionales cuentan con amplia información y se ha reforzado la transparencia en la comunicación de los mismos a la ciudadanía. Por su parte, Chile creó una comisión específica para trabajar en la medición de la pobreza y el Perú cuenta con la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, lo que indica una clara voluntad institucional por comprender mejor esta problemática.

Los cuatro países analizados presentan algunos problemas comunes, entre los que destacan los errores de inclusión o exclusión de los instrumentos de focalización utilizados para identificar a los usuarios de los programas sociales. En esta línea, algunos autores (Herrera, 2017) han planteado que los programas sociales se han focalizado tradicionalmente en la población en condición de pobreza, dejando sin atención a muchos hogares urbanos en condición de vulnerabilidad. Otro de los problemas está relacionado con el carácter intersectorial de los planes y programas, lo que suele venir acompañado de problemas de coordinación (Nun y Madariaga, 2010). Algunas de las evaluaciones de los programas han mostrado que a veces las mejoras de las condiciones de vida de las familias pueden no ser atribuibles a los impactos de la intervención social, sino consecuencia de las condiciones del entorno o mejoras del contexto macroeconómico.

Durante el año 2019 comenzaron a darse importantes movilizaciones sociales en algunas de las principales ciudades de la región, una evidente muestra del descontento social existente entre la población en algunos países. En Chile, por ejemplo, los movimientos sociales denunciaron la no sostenibilidad del sistema neoliberal y Colombia también vivió manifestaciones contra el gobierno con paros nacionales. Ecuador fue testigo de las movilizaciones de los pueblos indígenas por sus derechos y en el Perú a finales de 2022 la población salió a las calles pidiendo un cambio. Teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo inclusivo y del cierre de la brecha existente en los contextos urbanos, estas movilizaciones son una muestra de la relevancia que el tema requiere en las agendas nacionales y regionales.

y principales fuentes disponibles. El análisis se ha realizado a partir de la información disponible en las siguientes páginas web: Chile (www.ine.gob.cl, www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl), Colombia (www.dane.gov.co, <https://2022.dnp.gov.co/CONPES>), Ecuador (www.ecuadorencifras.gob.ec, <https://www.gob.ec/mclds>), Perú (www.inei.gob.pe, www.midis.gob.pe)

Aunque analizar el impacto de la pandemia de la Covid19 en la región no sea objeto de la presente reflexión, se trata de un elemento que va a tener un impacto negativo en las cifras de pobreza urbana. Ciertas condiciones previas en las ciudades latinoamericanas ya mostraban la compleja realidad de los asentamientos humanos, como los sistemas de salud pública deteriorados con falta de infraestructuras adecuadas y escasez de personal, las viviendas precarias con condiciones de hacinamiento y sin acceso a agua potable o la informalidad laboral (Filgueira et al, 2020). En cuanto a la pobreza multidimensional, la privación en algunos indicadores (agua potable, desnutrición, contaminación del aire dentro de la casa) implica una mayor vulnerabilidad ante esta pandemia y, según las primeras estimaciones realizadas por la Iniciativa de pobreza y desarrollo humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus sigla en inglés), en América Latina 142 millones de personas se encuentran en riesgo, al estar privadas en al menos uno de estos indicadores (Moreno y Pinilla-Roncancio, 2021).

Uno de los problemas que presenta el análisis de pobreza urbana es que la presentación de resultados de encuestas de hogares y estadísticas nacionales sigue centrándose en destacar las cifras globales, invisibilizando las desigualdades existentes al interior de las ciudades. Tal como indica el informe "Are we underestimating urban poverty?" (Lucci et al, 2016, publicado por el Overseas Development Institute, ODI), las herramientas de medición existentes no están adaptadas, por lo que se corre el riesgo de que las cifras de pobreza urbana subestimen la magnitud de esta realidad. Los motivos para no presentar datos desglosados pueden ser diversos, desde la insuficiencia o mala calidad de la información hasta la falta de voluntad de los gobiernos, que prefieren no hacerlos públicos puesto que esto les comprometería a tener que tomar medidas concretas.

Observando las estadísticas de los países analizados, sorprende el hecho de que los datos correspondientes a la población que vive bajo la línea de pobreza no estén disponibles para todas las capitales. Pero, incluso para las ciudades para las que se cuenta con cifras, no se trata de datos que sean de gran utilidad para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, puesto que presentan varios problemas como que el componente no alimentario no recoge correctamente los costes de vivienda, agua o transporte, que son más altos en el ámbito urbano que en el rural.

El indicador 11.1.1. de los ODS refleja la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. Aunque las cifras de población viviendo en estas zonas se han reducido (pasando de un 31.9% en 2000 a un 17.7% en 2020), la disparidad en los países analizados

es clara. Mientras Chile presentaba la menor cifra en el año 2000 con un 14.7%, los datos para Ecuador y Perú mostraban una realidad muy diferente, con un 57.4% y un 47.4% respectivamente. El único país que presenta cifras para el año 2020 es Colombia, con un 9.7% (reducción significativa del 21.1% inicial del año 2000). Los últimos datos disponibles para Ecuador son de 2006 (57.8%), para Chile de 2008 (7.3%) y para Perú de 2014 (34.5%)¹⁰.

Por otro lado, estos países muestran un avance diferente en cuanto al desarrollo de programas específicos para los contextos urbano marginales. La iniciativa de ciudades prósperas (ONU Hábitat, 2012¹¹) supuso un importante ejercicio para la comprensión de la realidad de estos contextos y poder llevar a cabo intervenciones adaptadas a los mismos. A nivel regional, destaca la propuesta “Comunidad de Práctica Latinoamericana sobre Pobreza Urbana”¹², creada tras la celebración del “Seminario Internacional sobre Pobreza Urbana” (Monterrey, México, 2015). Se trata de un interesante espacio para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas sobre el combate de la pobreza urbana. Los cuatro países objeto de estudio presentan también un creciente interés en mejorar sus ciudades, así como reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en las mismas, con diversas propuestas desde la política pública. El “Marco territorial de lucha contra la pobreza extrema para Bogotá” (2020) plantea hacer una ciudad más cuidadora, incluyente y sostenible. Chile, en su “Programa de gobierno 2018–2022” resalta la necesidad de “hacer que nuestras ciudades y sistema de transporte sean más humanos y de calidad” (pág. 32) y cuenta desde 2006 con el “Programa quiero mi barrio”, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de un municipio mediante procesos participativos. En el caso de Ecuador, el “Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021” también destaca el objetivo de lograr la prosperidad de las ciudades. Perú, por su parte plantea el objetivo de convertir Lima en una megaciudad equilibrada en calidad de vida (“Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”). Además, este país cuenta con una “Estrategia de reducción de la pobreza urbana” (MIDIS, 2017), así como con un “Plan de desarrollo local concertado de Lima metropolitana” (2016–2021).

¹⁰ Cifras obtenidas de la Base de datos estadística de Naciones Unidas para los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS): <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>

¹¹ Para el caso de Colombia la implementación de esta iniciativa: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/iniciativa-de-las-ciudades-prosperas-cpi-en-colombia>

¹² Esta comunidad es una iniciativa conjunta de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de México, el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades, el Banco Mundial y ONU Hábitat

En lo referente a las herramientas específicas para la recogida de datos, destacan los mapas de pobreza (Gutiérrez et al, 2023), que presentan de una forma visual sencilla la distribución geográfica de la pobreza. Se trata de una herramienta que permite tomar decisiones informadas y poder realizar una mejor asignación de los recursos públicos. Es importante que estas herramientas logren captar las diferencias intraterritoriales en los contextos urbanos. Además de los mapas de pobreza, Chile cuenta con el un sistema de indicadores y estándares del desarrollo urbano (el SIEDU), basado en los compromisos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Perú, por su lado, ha realizado dos encuestas de la situación específica de los barrios urbano marginales, pero no se dispone de datos actualizados, puesto que la última data del año 2012.

Para concluir este análisis, es destacable resaltar que, aunque se han dado avances tanto en el desarrollo de políticas públicas como en las fuentes estadísticas de los cuatro países objeto de estudio, la medición de la pobreza urbana aún presenta retos. El siguiente apartado sigue profundizando en esta realidad y se realiza una aproximación más detallada al caso del Perú¹³ y su capital Lima.

4. Una mirada a la pobreza urbana desde el caso del Perú y de su ciudad principal (Lima)

Perú es un país que está clasificado de renta media-alta, pero su crecimiento económico no se ha visto traducido en una reducción de la brecha social (PNUD, 2019). El índice de Gini urbano, con un valor del 0.449 para el año 2020, muestra la enorme desigualdad existente dentro de las ciudades peruanas. La evolución de las cifras de pobreza en el país ha sido heterogénea, dependiendo de los niveles de crecimiento económico y desarrollo (Céspedes, 2017). Como se puede observar en la siguiente tabla, se ha dado una evolución positiva entre 2011 y 2018 tanto a nivel nacional como urbano, pero esta tendencia se ha visto revertida por la pandemia de la Covid19. La pobreza monetaria llegó al 30.1% en el año 2020 frente al 20.2% de 2019, lo que supone un retroceso de casi una década.

¹³ La selección del caso peruano se ha realizado como parte de un trabajo de investigación mayor de la autora y, además, porque este país, aun contando con información estadística de calidad, no está tan desarrollado como los otros tres en la mirada multidimensional a la pobreza urbana.

TABLA 5: Evolución de las cifras de pobreza en el Perú

		2011	2018	2020
Pobreza	Total	27.8	20.5	30.1
	Urbano	18	14.4	26
Pobreza extrema	Total	6.3	2.8	5.1
	Urbano	1.4	0.8	2.9
NBI	Total	23.3	16.6	16.6
	Urbano	15.8	12.3	13

Fuente: elaboración propia en base al INEI–Encuesta nacional de hogares (ENAHOG).

Según algunos autores (Battiston et al, 2013), las dos medidas tradicionales de pobreza recogidas en esta tabla, la monetaria y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), no representan la realidad de la población latinoamericana. En el caso peruano, para completar esta visión, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) constata que las cifras para Lima son mayores que las medias nacionales, 0.70 frente a 0.58 para el año 2019. Recientemente se ha comenzado a realizar también la estimación de la vulnerabilidad económica, entendiendo la misma como el riesgo de caer en la pobreza (Dang y Lanjouw, 2014) y a la incertidumbre futura de poder cubrir las necesidades esenciales (Herrera y Cozzubo, 2017). Para el año 2019, mientras el 20.2% de la población total se encontraba en situación de pobreza monetaria, el 34% lo estaba en situación de vulnerabilidad monetaria. Para el caso urbano, estas cifras fueron de 14.6% para la pobreza monetaria y 30.7% para la vulnerabilidad, y de 14.2% y 27.2% para Lima metropolitana (INEI, 2020).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) también sirve como complemento a la medida oficial de pobreza en el Perú. El país forma parte de la Red de Pobreza Multidimensional desde 2013 y ya se ha empezado a trabajar en una propuesta de índice multidimensional, con el objetivo de adecuar la metodología, elegir las dimensiones e indicadores que mejor se adapten a la realidad peruana y lograr un consenso público. Mientras que en 2007 el 89% de los pobres monetarios eran también pobres multidimensionales, para el 2019 esta cifra descendió a 64.4%. Y en 2020, como consecuencia de la pandemia, se constata que los nuevos pobres monetarios no sufren de privaciones más estructurales (Castillo y Huaranca, 2022).

Este breve análisis de las cifras que arrojan las mediciones de pobreza disponibles muestra que, según la herramienta utilizada, los resultados obtenidos son muy

dispares. Esto supone un importante reto para conocer la verdadera magnitud de la pobreza urbana en el Perú, así como las condiciones de vida de las personas que habitan estos contextos. Reconociendo estas limitaciones, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) declara que su misión es “producir y difundir información estadística oficial que el país necesita con calidad, oportunidad y cobertura requerida, con el propósito de contribuir al diseño, monitoreo y evaluación de políticas”. Además, en línea con la relevancia que el Gobierno peruano otorga a la lucha contra la pobreza, desde el año 2001, el país cuenta con la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), organismo que ha promovido foros de discusión entre los diferentes actores involucrados en este tema, como ministerios, academia o sociedad civil. Además, se han adoptado compromisos en la lucha contra la pobreza tanto a nivel internacional (Objetivo 1 de la Agenda 2030) como a nivel nacional (Visión del Perú al 2050, CEPLAN, 2019).

Las fuentes oficiales de recogida de datos que presenta el INEI para el Perú son similares a las de los países de la región analizados en el apartado anterior, destacando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) y el Censo Nacional de Población y Vivienda. De manera periódica se realiza la Encuesta Nacional sobre relaciones sociales (ENARES) y, con el fin de revisar el impacto de los programas sociales. Aunque se han dado esfuerzos de mejora de la calidad de los datos, se constata que estas herramientas pueden subestimar el número de personas que habita en los asentamientos humanos de la ciudad, por diversos motivos entre los que destacan los rápidos movimientos de población o la periodicidad de recogida de datos. Con el fin de identificar los distritos más pobres, se utilizan los mapas de pobreza (Elbers et al, 2002), que combinan información de las encuestas, los censos y otros datos recogidos a nivel distrital. Según el último “Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018” (INEI, 2020b), se reconoce que el criterio de ubicación geográfica dentro de Lima tiene un impacto en los niveles de pobreza dentro de la ciudad.

Lima es una ciudad que se ha descrito empleando una multitud de adjetivos, entre los que destacan algunos que reflejan varios de los aspectos clave de su estructura y organización, como conurbación desordenada o ciudad ramificada (Burga, 2006). La siguiente nota periodística publicada hace más de 10 años, recoge algunos de los rasgos esenciales de esta ciudad:

La capital peruana no es más una metrópoli asfixiada por asentamientos humanos marginales: es ella misma una gran ciudad informal y caótica que, ante la aparición de nuevas invasiones, ha terminado por reproducir sus vicios urbanísticos y su anárquica manera de edificar los espacios de vida compartida (diario La República, 15 de noviembre de 2009).

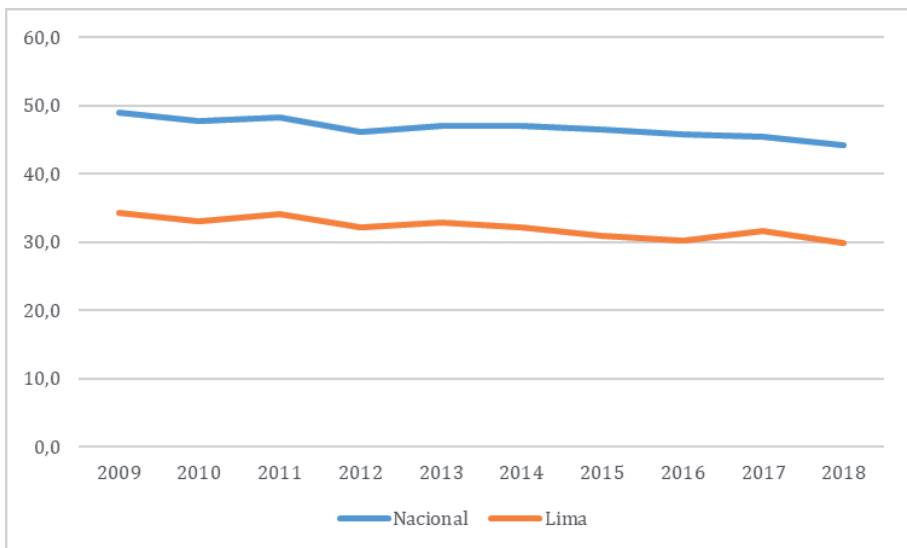
Es una descripción de Lima que dista bastante de lo que se entiende como ciudad inclusiva que “proporciona espacios para la cohesión, la recreación y el desarrollo de los grupos vulnerables a través de la provisión de espacios públicos adecuados y bien diseñados” (tal como recoge la meta 11.7 de los ODS). Y también está lejos del compromiso adquirido por el Gobierno peruano en su “Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana 2012–2025”: “Lima ciudad milenaria y sostenible, (...), hogar ordenado, seguro y democrático de una ciudadanía inclusiva, productiva y emprendedora” ().

Lima metropolitana es una unidad territorial que tiene dimensiones de megaurbe (10.004.141 habitantes en 2022, un 29.9% de la población total del Perú), una ciudad fragmentada no sólo a nivel espacial sino también en términos socio políticos, donde cabe destacar la problemática de la centralidad de la ciudad (Ludeña, 2006, Arroyo y Romero, 2009). El aumento demográfico ha sido principalmente un fenómeno urbano en el Perú y según un reciente informe del Banco Mundial (2023), la tendencia hacia una urbanización de la pobreza ya había comenzado antes de la Covid19, pero este proceso se aceleró con la pandemia. Para el año 2019, las áreas urbanas constituían el 56.7 % del total de la población en situación de pobreza y el porcentaje aumentó a 68.7% en 2021.

Los primeros asentamientos humanos en Lima se remontan a la década de 1920 y a mediados del siglo XX el Estado permitió esta forma de ocupaciones, experimentando un incremento considerable de población en la década 1970 por la migración asociada a la debacle agrícola y al terrorismo. Esta forma de desarrollo ha supuesto la creación de barrios heterogéneos en los que se generan situaciones de exclusión económica, política, social o cultural (Calderón, 2003). Y una de las primeras complicaciones que aparece en la aproximación a esta realidad parte del propio concepto, por la multiplicidad de términos que se emplean para referirse a estas áreas urbanas. Independientemente de los niveles de pobreza de estas zonas, según la expresión con la que se denomine a las mismas, se está categorizando e incluso discriminando a estos grupos de población. ONU Hábitat los denomina “asentamientos informales”, proyectando así una imagen de estos pobladores ligada al no respeto de las leyes y reglas. El Ministerio de Vivienda, por su parte, los considera “barrios urbano marginales”, término que refuerza la idea de que se trata de seres humanos que viven al margen de las normas sociales establecidas. Solo en la definición dada por la ONG TECHO se presenta un concepto más neutro como es el de “asentamiento humano”, que no lleva asociada ninguna connotación negativa.

Una vez matizada esta diferencia conceptual que puede complicar la focalización que se realiza de estas zonas urbanas, cabe destacar que el porcentaje de población urbana en estos barrios en el Perú ha presentado una tendencia decreciente en las últimas décadas (pasando de casi un 50% en 2009 a un 44.2% en 2018). Sin embargo, las cifras continúan siendo superiores a las de las ciudades de la región, lo que indica que todavía es necesario continuar realizando esfuerzos para mejorar la realidad de estos contextos (Valdivia–Cisneros et al, 2020). Este indicador ha tenido la misma evolución para Lima metropolitana, tal como se muestra en el gráfico 1, pero con un tercio de su población todavía viviendo en este tipo de barrios (un 29.95% en 2018).

GRÁFICO 1: Proporción de población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas



Fuente: elaboración propia en base a INEI, ENAHO 2009–2018.

Destaca el considerable aumento del número de estos barrios en Lima, pasando de 1.147 en 1993 a 4.453 en el año 2016 (mitad del total de los barrios urbano marginales en el país), según los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Vivienda y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). Con el objetivo de intentar paliar este el vacío de conocimiento sobre los niveles de pobreza y condi-

ciones de vida de la población de estos barrios, se han llevado a cabo interesantes propuestas participativas, como la encuesta con los líderes comunitarios realizada por la ONG TECHO¹⁴. El informe "Situación de los barrios urbano marginales en el Perú 2012" de la Dirección General de Urbanismo también analiza alguna de las características comunes de los barrios urbano marginales existentes en Lima. Entre éstas destaca la edad de la población (un 57.6% menor de 29 años), el bajo nivel educativo alcanzado (sólo el 42.5% con secundaria) o la baja cobertura de salud (que solo llega al 66.7% de la población).

Conscientes de esta realidad, las autoridades peruanas han priorizado en sus agendas políticas la problemática de la pobreza urbana. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha desarrollado diversos programas para intentar mejorar la situación de los colectivos más desfavorecidos, pero las cifras muestran que aún existe una inaceptable violación de los derechos básicos en gran parte de la población urbana (Alcázar, 2023). Por otro lado, el país ha adoptado compromisos en la lucha contra la pobreza mediante la "Visión del Perú al 2050", que plantea un desarrollo inclusivo y sostenible en todo el territorio nacional. En 2011 se aprobó el "Plan Bicentenario el Perú hacia 2021", cuyo objetivo principal reconocía la voluntad de que Lima Metropolitana se convirtiera en una megaciudad equilibrada en calidad de vida. Para lograr el compromiso de mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable en la ciudad, se plantea la necesidad de reducir la desigualdad extrema de ingresos (eje estratégico 1, pág.48) y el desarrollo de modelos de asentamientos humanos que aseguren la adecuada habitabilidad de las familias (eje estratégico 2, pág.94). Sin embargo, para que Lima pueda convertirse en lo que ha sido denominado ciudad justa (Fainstein, 2013), estos planes deberán materializarse en políticas públicas concretas sobre el espacio urbano. Las políticas sociales no se han adaptado a estas realidades y uno de los problemas más importantes es la focalización, no se ha tenido una mirada más fina, necesaria en los contextos urbanos, con mapas de pobreza más detallados al interior de las ciudades (Herrera, 2023). En 2017 se implementó la "Estrategia nacional para la reducción de la pobreza urbana-Prospera" que persigue mejorar el acceso al mercado laboral, a los servicios básicos y a las redes de protección. Otra propuesta interesante llevada a cabo por este ministerio es la "Estrategia MIDIS en tu barrio" (2018), que permite la clasificación socioeconómica de hogares. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento cuenta con el programa "Mejoramiento integral de barrio" que pretende mejorar las condicio-

¹⁴ ONG TECHO en el Perú, organización que desarrolla proyectos que mejoren las condiciones de hábitat y fortalecimiento de capacidades, (consulta el 15/03/2023) <https://www.techo.org/peru/plataforma-asentamientos/>

nes de vida de la población urbana, mediante la colaboración de los gobiernos locales y la comunidad, proponiendo mejoras tanto a nivel infraestructura como mediante acompañamiento institucional. Y, en línea con la descentralización de poderes del Gobierno peruano, se diseñó el “Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana (2016–2021)” gestionado por la gerencia de desarrollo urbano de la Municipalidad de Lima. Este plan reconoce la necesidad de mejorar el acceso de población vulnerable a servicios básicos (objetivo estratégico 4), así como la vulnerabilidad de la población en aspectos como el desarrollo de espacios urbanos en zonas de riesgo, el incremento de la población urbana en condiciones de pobreza y la débil planificación urbana de Lima.

Tras este análisis de la situación peruana, cabe destacar los esfuerzos que se han dado para luchar contra la pobreza urbana. Aun así, como se ha mostrado, la ciudad tiene realidades antagónicas en las que conviven barrios urbanos marginales con otros de alto nivel adquisitivo. La falta de datos más granulados imposibilita conocer mejor la realidad dentro de la ciudad de Lima y, por tanto, poder plantear políticas sociales mejor enfocadas a mejorar las condiciones de la población más desfavorecida.

5. La urgente necesidad de poner el tema de la pobreza urbana entre las prioridades de las agendas de América Latina

Como se indicaba al inicio del artículo, el objetivo principal ha sido identificar los retos que presenta la medición de la pobreza urbana en los países de América Latina, para contribuir a la necesidad de seguir priorizando este tema en sus agendas de desarrollo. La hipótesis de partida planteaba que las herramientas de medición de pobreza disponibles no están adaptadas para capturar esta compleja realidad. En la revisión de los cuatro países objeto de estudio queda de manifiesto la multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad, tal como indica el título del presente trabajo. Aunque existen proyectos puntuales en esta línea, no se dispone de información suficientemente desglosada sobre datos de pobreza urbana en los países analizados (Chile, Colombia, Ecuador y Perú).

Las herramientas de medición de pobreza no están adaptadas para mostrar las disparidades intraurbanas y sigue siendo una práctica común comparar la proporción de personas pobres en entornos rurales con las de entornos urbanos. Si bien los indicadores oficiales de medición, como los monetarios o el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no sirven para rescatar una imagen de la pobreza en

contextos urbanos, tampoco lo hacen otras propuestas como el índice de pobreza multidimensional. Habría, por lo tanto, que seguir trabajando en alternativas metodológicas para una medición más precisa de las condiciones específicas de estos barrios urbano marginales.

Tras el análisis de los cuatro países, también se concluye que las diferentes instancias gubernamentales, incluyendo los gobiernos locales y las municipalidades, deberían garantizar la transparencia en la presentación de cifras sobre pobreza urbana, presentando un mayor desglose a nivel de distritos y, si es posible, de asentamientos humanos. Para ello, los Gobiernos deberán dotar de más recursos a los institutos de estadística con el fin de que estos puedan recabar datos en los contextos urbanos, mediante encuestas más focalizadas, mapas de pobreza y otras herramientas adaptadas.

Para el caso peruano, si se lograra conocer mejor la magnitud y las condiciones de los asentamientos humanos, podría asignarse un presupuesto público más acorde con las necesidades y las municipalidades se verían obligadas a la mejora en la cobertura de los servicios básicos. Sin embargo, aún existen planes que no acaban de concretarse, como por ejemplo la Estrategia nacional de reducción de pobreza urbana– Prospera (2017).

Aún queda mucho camino por recorrer para conocer la realidad de las ciudades y, de esta manera poder mejorarla, con el objetivo de que las ciudades sean más justas y desaparezca el fenómeno de multiplicidad de ciudades dentro de una ciudad.

A continuación, partiendo de lo analizado en el presente trabajo, recogemos algunas ideas o notas de investigación a futuro, con las que se pueda profundizar y contribuir a la discusión comenzada en este artículo:

- Es necesario simplificar la metodología y los recursos necesarios para elaborar mapas de pobreza y cuestionarios adaptados a los asentamientos humanos de las ciudades, para que se puedan llevar a cabo periódicamente.
- Además de los índices de medición de pobreza tradicionalmente utilizados, como la línea de pobreza o el índice de NBI, debería seguir trabajándose en la aproximación multidimensional a la realidad urbana. Para ello, además de los IPM ya existentes en algunos de los países, podría plantearse algún indicador que mostrara las disparidades intraurbanas.
- Sería recomendable completar la información recogida en las encuestas de hogares de los países latinoamericanos con la utilización de otras herramientas

(como la técnica de observaciones satelitales o geoespaciales, que ya está siendo empleada para la medición del objetivo de desarrollo sostenible número 11).

La pobreza urbana y la necesidad de trabajar en el desarrollo de herramientas de medición adaptadas deberían ser, por tanto, prioridades en las agendas de los gobiernos de los cuatro países latinoamericanos analizados. Con estos avances en la medición, las cifras de pobreza podrían mostrar las disparidades existentes al interior de las ciudades, que actualmente están invisibilizadas en los datos más globales.

6. Reseñas bibliográficas

ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2006), *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Seminario los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad; Buenos Aires, 2006.

ALCÁZAR, L. (2023), "Algunas reflexiones post pandemia en torno a los programas sociales y la lucha contra la pobreza". *Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)*, Grupo de Trabajo Lucha contra la pobreza del proyecto "Construyendo Diálogo Democrático".

ALKIRE, S. y FOSTER, J. (2009), "Counting and multidimensional poverty measurement". *OPHI working paper 32*.

ALTIMIR, O. (1979), *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la Cepal, n° 27. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

ARRIAGADA, C. (2000), *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 27.

ARROYO, R. y ROMERO, A. (2009), *Colonizados, globalizados y excluidos en las grandes transformaciones de Lima. Perú: la construcción sociocultural del espacio territorial y sus centralidades* (Manuel Dammert Ego Aguirre, coordinador), Quito: OLACCHI colección Centralidades Vol. 1, septiembre, pp. 107–149.

BANCO MUNDIAL (2023), *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.

BATTISTON, D.; CRUCES, G.; CALVA, L.; LUGO, M. A. y SANTOS, M. E. (2009), *Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries*, Documento de Trabajo, No. 90, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata. <http://hdl.handle.net/10419/127613>

BAYÓN, M. C. (2008), "Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México". *Estudios demográficos urbanos*, vol. 23, n° 1, Ciudad de México, enero/abril. <https://doi.org/10.24201/edu.v23i1.1305>

BOLTVINIK, J. (1998), "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(2), pp. 251–280. <https://doi.org/10.24201/edu.v13i2.1016>

BORSORF, A. (2003), "Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 146(122), [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(122\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(122).htm)

BRENNER, N. (2009), "What is critical urban theory?", *City*, 13:2, pp. 198–207.

BURGA, J. (2006), *El ocaso de la barriada: propuestas para la vivienda popular*. Perú: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes.

CAF (2022), "Hacia una política integral de los asentamientos informales en América Latina y el Caribe". <https://www.caf.com/>

CALDERÓN, J. (2003), "Los barrios marginales de Lima, 1961–2001". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, v. 35, n. 136–137, pp. 375–389.

CASTILLO, L. E. y HUARANCCA, M. (2002), "Perú: Historia de dos pobrezas". Banco de Central de Reserva del Perú–BCRP, DT n° 2022–06, Serie de documentos de trabajo. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2022>

CEPAL (2020), "Informe especial Covid 19. América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid 19. Efectos económicos y sociales". <https://hdl.handle.net/11362/45337>

CEPLAN (2011), "Plan Bicentenario el Perú hacia 2021". Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/

CEPLAN (2019), "Visión del Perú al 2050". Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

CÉSPEDES, N. (2017), *Crecimiento económico y pobreza en las regiones y en los sectores económicos del Perú*. Lima: Asociación Peruana de Economía.

CLICHEVSKY, N. (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. CEPAL, Serie medio ambiente y desarrollo, n° 28.

CLACSO (2014), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Daniela SOLDANO ET.AL.; coordinado por María Mercedes Di VIRGILIO y Mariano Daniel PERELMAN, Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO, www.biblioteca.clacso.edu.ar

DANG, H.; LANJOUW, P.; LUOTO, J. y MCKENZIE, D. (2014), Using repeated cross sections to explore movements into and out of poverty. *Journal of Development Economics*, 2014, vol. 107, issue C, 112–128

ELBERS, C.; LANJOUW J. O. y LANJOUW, P. (2002), "Micro-level estimation of poverty and inequality", *Econometrica*, 71(1), pp. 355–364. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00399>

FAINSTEIN, S. (2013), "The just city", *International journal of urban sciences* 18:1, pp. 1–18, <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>

FERES, J.C. y MANCERO, X. (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones prácticas en América Latina*. CEPAL, Serie de estudios estadísticos y proyecciones económicas, n° 2. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>

FILGUEIRA, F. ET AL (2020), "América Latina ante la crisis del Covid19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *Serie Políticas Sociales*, n° 238, CEPAL.

GUTIÉRREZ, A. ET AL (2023), "Modelos de unidad para la generación de mapas de pobreza a nivel subnacional", *Serie Estudios Estadísticos*, n° 105 (LC/TS.2022/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

HERRERA, J.; COZZUBO, A. (2017), "Pobreza, desigualdad y políticas sociales: Balance 2011–2016 y Agenda de investigación 2017–2021", *CIES. Diagnóstico y propuesta* 54.

HERRERA, J. (2023), "Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas". *Podcast Perú Debate RPP y CIES*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI (2020), Perú: estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria.

— (2020b), Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018.

JAJAMOVICH, G. (2019), "Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de just city", *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (2), pp. 394-407. [https://doi: 10.15446/rcdg.v28n2.72090](https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.72090)

JANOSCHKA, M. (2002), El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)* v.28 n.85. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>

LARRAÑAGA, O., CONTRERAS, D. (2010), Chile solidario y combate a la pobreza. En O. Larrañaga y D. Contreras, *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (págs.. 43-76), Santiago: Uqbar Editores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

LEFEBVRE, H. (1969), *El derecho a la ciudad*. Península.

LUCCI, P., BHATKAL, T., KHAN, A. (2016), Are we understanding urban poverty?, ODI report (March 2016), <https://odi.org/en/publications/are-we-underestimating-urban-poverty/>

LUDEÑA, W. (2006), "Ciudades y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima". *Revista eure*, Vol. XXXII, n° 95, pp. 37-59. Santiago de Chile, mayo.

MINGO, G (2006), *Pobreza urbana: discursos y sujetos*. Universidad nacional de Entre Ríos, facultad de trabajo social. Espacio.

MORENO, H., PINILLA-RONCANCIO, M. (2021), Multidimensional Poverty and Covid19 in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Route Ahead, *OPHI Briefing*

NACIONES UNIDAS (2016), Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), *En Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. <https://www.habitat3.org/>

NUN, E., MADARIAGA, A. (2010), La protección social como problema de coordinación. *Revista de Sociología*, nº 23 (2010), pp. 67–87.

PERÚ. MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL, MIDIS (2013), Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social. Incluir para crecer. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/4430>

— (2017), Estrategia nacional para la reducción de la pobreza urbana – Prospera. <https://cdn.www.gob.pe/>

PERLMAN, J. E. (2003), Marginality: From Myth to Reality in the Favelas in Rio de Janeiro 1969–2002, en Ananya ROY y Nezar ALSAYYAD (eds.), *Urban Informality in an Era of Liberalization: A Transnational Perspective*, capítulo 5, pp. 105–146. Lexington Books.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2019), *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. <https://www.undp.org/>

QUIJANO, A. (1966), *El proceso de urbanización en Latinoamérica (Esquema de un marco de revisión de la problemática)*, Santiago, Chile: CEPAL.

SABATINI, F. (2003), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de desarrollo sostenible. División de programas sociales. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>

SARAVÍ, G. (2006), “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en SARAVÍ, G (Ed), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, pp. 19–48, Prometeo.

SUBIRATS, E. ET AL (2005), “Análisis de los factores de exclusión social”, *Documento de trabajo Fundación BBVA*.

— (2013), *Paraíso: Ensayos sobre América Latina. Siete visiones de América Latina*. Fondo de cultura económica.

SUNKEL (2000), “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina”, en *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, Carlos CONTRERAS (compilador), FCE y Universidad de Guadalajara, México.

TECHO PERÚ (2018), *Relevamiento de asentamientos populares*.

TOURAINÉ, A. (1989), *América Latina. Política y sociedad*. Espasa libros.

VALDIVIA-CISNEROS, A.; PEÑA-VILLAFUERTE, L. y HUACO-ZUÑIGA, M. (2020), Instrumento de medición del Índice de Calidad de Vida Urbana. Barrios Urbano Marginales, Perú. *Revista de ciencias sociales*, ISSN-e 1315-9518, Vol. 26, N°. Extra 2, 2020, pp. 355-375

WACQUANT, L. (2015), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial.

WALTON ET AL (1984), *Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial*. Colección Biblioteca de Ciencias Sociales. Colección Histórica. ISBN 950-9231-08-X. CLACSO. Buenos Aires.