

# Replantear la definición de la pobreza urbana para una mejor política social



PABLO GAITÁN-ROSSI

Formación en Psicología, maestría en Sociología y doctorado en Bienestar Social por el Boston College. Coordina el área de Salud del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad [EQUIDE], de la Ibero Ciudad de México. Docente de posgrados en Sociología, Psicología y Salud. Colabora en el consorcio Social Data Ibero y en el Observatorio Materno Infantil. También es parte del Programa de Desarrollo con Equidad, el PRODEQ, una alianza del EQUIDE con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM. Fue coinvestigador del proyecto de "Pobreza Urbana en México" en las dimensiones de seguridad y nutrición, financiado por el CONACYT en la convocatoria de Problemas Nacionales. Es consultor del Banco Mundial en temas de sistemas de salud e implementación de programas sociales. Editor asociado en la revista científica *International Journal for Equity in Health*. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Sus principales intereses de investigación son la inseguridad alimentaria y de agua, el envejecimiento, y la salud mental, desde una perspectiva de inequidades y de determinantes sociales.

**L**as mediciones de pobreza sirven para representar y dimensionar graves afectaciones en el bienestar de la población, pero también para priorizar y orientar la acción gubernamental, para diseñar intervenciones de mitigación, para asignar el gasto social, y para evaluar la política social del Estado<sup>1</sup>. Asimismo, los niveles en que se escalona la pobreza ayudan a matizarla y, con frecuencia, enmarcan las apreciaciones sobre su severidad y evolución. Por ejemplo, entre 2018 y 2020, en México la población en situación de pobreza aumentó en 2%. Sólo que hay implicaciones diferentes al precisar que ese aumento se divide en 0.8% de pobreza moderada y en 1.5% de pobreza extrema<sup>2</sup>.

De tal forma, la definición de pobreza y de sus niveles tiene consecuencias de peso porque sus modificaciones implican un replanteamiento de la política

La definición de pobreza y de sus niveles tiene consecuencias de peso porque sus modificaciones implican un replanteamiento de la política social del país. Resultan especialmente sensibles los cambios en las dimensiones que componen la pobreza, en los umbrales que establecen las fronteras, o en los criterios de observación con los que se compara entre personas y regiones.

social del país. Resultan especialmente sensibles los cambios en las dimensiones que componen la pobreza, en los umbrales que establecen las fronteras, o en los



Asentamiento marginado "Colinas del Río", en el municipio Benito Juárez del estado de Nuevo León en México. Fotografía tomada por usuario LeCire en Wikimedia Commons.

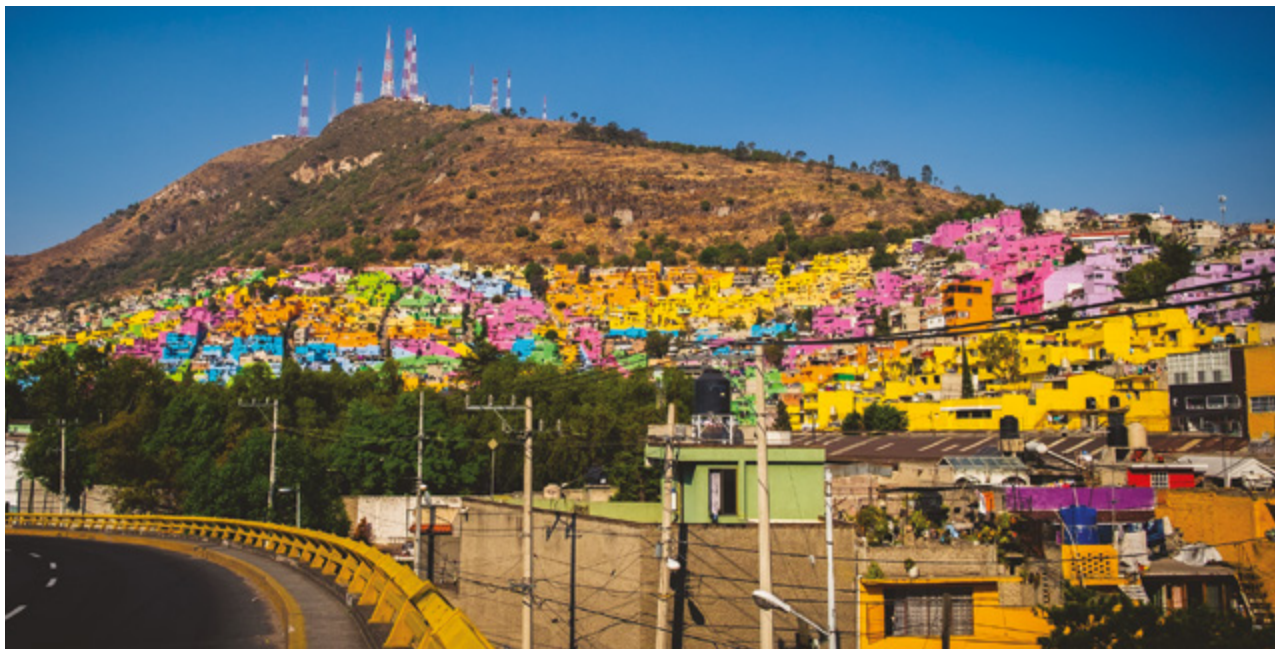
criterios de observación con los que se compara entre personas y regiones. Al mismo tiempo, la definición de la pobreza y de sus niveles requiere de una discusión continua, amplia e interdisciplinaria para periódicamente renovarse con el fin de reflejar las nuevas condiciones del país. La trascendencia que adquiere la pobreza urbana en México y el mundo para el desarrollo sostenible abre una magnífica oportunidad para imaginar innovaciones en su definición y sus niveles<sup>3</sup>.

El lugar donde viven las personas importa porque, en buena medida, define las oportunidades disponibles y a las que tendrán acceso en el futuro. Las personas que viven en las ciudades, en promedio, tienen mayores ingresos, más años de educación, y la densidad poblacional facilita un mayor acceso a recursos y a servicios, como los de salud y de protección social<sup>4</sup>: ésta es la llamada *ventaja urbana*.

Sin embargo, la acelerada urbanización concentra cada vez a más personas en las ciudades. Esto también importa porque las ciudades tienen características que generan sus propias modalidades de pobreza. Una muestra de esto se aprecia en los impactos económicos de la pandemia por COVID-19, que en el mundo se concentraron en

trabajadores informales y de bajos recursos que habitan en las periferias de las ciudades. En México ocurrió algo similar, dado que entre 2018 y 2020, el ingreso mensual por persona disminuyó 6.9%, pero en zonas urbanas cayó en 9.2% y la Ciudad de México fue la más afectada con un descenso del 26.8%. Notablemente, en las zonas rurales ocurrió lo opuesto, ya que el ingreso, durante el mismo período, de hecho, aumentó en 3.4%<sup>5</sup>. La *ventaja urbana*, combinada con la segregación espacial y la concentración de pobreza, agudizan las inequidades en múltiples dimensiones del bienestar que no se observan de la misma forma en localidades rurales.

Lo anterior implica que, en principio, hace sentido distinguir la pobreza en zonas urbanas y rurales. Pero esta distinción sólo se hace parcialmente en México. La definición de línea de pobreza por ingresos que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) toma en cuenta el valor diferenciado de las canastas alimentarias y no alimentarias en localidades urbanas (\$3,559.88) y rurales (\$2,520.16). En cambio, la definición multidimensional de la pobreza implícitamente asume que los ámbitos urbano y rural comparten las mismas carencias: rezago educa-



Colonias marginales en los límites de la Ciudad de México. Fotografía del usuario Ai en Adobe Stock.

tivo, acceso a servicios de salud, de seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en vivienda, carencia alimentaria. Sólo que este supuesto puede provocar una distorsión y un subregistro de la pobreza urbana porque las definiciones tradicionales tienen un sesgo hacia el ámbito rural, donde antes la pobreza era más aguda y prioritaria<sup>6</sup>. Éste puede ser el caso de los servicios y espacios de vivienda: mientras que el 78% de viviendas en zonas rurales presentan rezago en su calidad y espacio, el 35% lo presentan en zonas urbanas<sup>7</sup>. El problema con esto es que, en una ciudad, el piso de cemento no garantiza una vivienda de calidad y el acceso al agua y a drenaje no asegura un flujo continuo e inocuo. Se ha documentado que el crecimiento de las ciudades hacia las periferias es más rápido que la capacidad de construir una infraestructura de servicios suficiente<sup>8</sup>, lo que sugiere que la

pobreza por servicios y calidad de vivienda en zonas urbanas es mayor a la que capturan las estadísticas oficiales.

La definición de la pobreza urbana puede repensarse a partir de las dimensiones que la componen, ya sea planteando expresiones distintas de una misma dimensión o al incorporar nuevas. Desde esta óptica, la carencia alimentaria ciertamente es un problema tanto de zonas urbanas como de las rurales. No obstante, aun cuando la disponibilidad y variedad de alimentos es mayor en las ciudades, la inseguridad alimentaria tiene expresiones singulares en el entorno urbano. En las ciudades los alimentos deben comprarse a precios más altos que en el campo, en barrios pobres hay escasez de tiendas con alimentos sanos y se recurre a comida preparada fuera del hogar con mayor frecuencia, por lo que fácilmente se sacrifica la calidad

---

La acelerada urbanización concentra cada vez a más personas en las ciudades. Esto también importa porque las ciudades tienen características que generan sus propias modalidades de pobreza. Una muestra de esto se aprecia en los impactos económicos de la pandemia por COVID-19, que en el mundo se concentraron en trabajadores informales y de bajos recursos que habitan en las periferias de las ciudades.

---



"Tendedero en la azotea". Fotografía de Brian Finestone en Adobe Stock.

---

**La definición de la pobreza urbana puede repensarse a partir de las dimensiones que la componen, ya sea planteando expresiones distintas de una misma dimensión o al incorporar nuevas.**

---

de la alimentación. Consecuentemente, para personas con bajos ingresos en entornos urbanos, la dieta suele ser poco diversa, baja en micronutrientes, y alta en azúcares, grasas y alimentos ultraprocesados, lo que aumenta la prevalencia de malnutrición<sup>9</sup>. Mediciones de pobreza más sofisticadas incluirían la carencia alimentaria, pero reconocerían determinantes y expresiones distintos en el entorno urbano.

### **Otra vía para reimaginar la pobreza urbana es integrando nuevas dimensiones**

Para muchas personas vivir en una ciudad implica que el hogar está a grandes distancias de los empleos mejor pagados o de las escuelas de mayor calidad, lo que obliga a lidiar diariamente con un transporte público lento y costoso. El bienestar en las ciudades también se afecta por una mayor exposición a la delincuencia y a una particular vulnerabilidad ambiental, como la contaminación del aire, que se asocia con problemas de salud física y mental<sup>10</sup>. Inclusive, algunas características del entorno construido de las ciudades se han vinculado con mayores niveles de estrés, los cuales contribuyen a un mayor riesgo de padecer ansiedad y depresión<sup>11</sup>. ¿Esto significa que el acceso a transporte de calidad, la carencia de seguridad por crimen, o la exposición a la contaminación deben ser incluidas como dimensiones de la pobreza urbana? Tal vez sí, si se quiere una medición más completa y precisa, pero seguramente es prematuro



Falta de acceso a servicios públicos. Fotografía de Andreas Gruhl en Adobe Stock.

porque aún hacen falta datos robustos e investigación detallada para consolidar los argumentos teóricos y precisar los detalles técnicos sobre su posible implementación<sup>12</sup>. Habrá que generarla.

Un camino más para repensar la pobreza urbana es cuestionar el criterio que la distingue. La pobreza suele compararse utilizando criterios sociales, identitarios o político-administrativos cuando contrastamos la pobreza por género, por adscripción indígena o entre entidades federativas y municipios. Todas estas distinciones ameritan su propia crítica para representar la pobreza de otras maneras. Y lo mismo ocurre con el criterio poblacional, que desde 1930 distingue entre localidades rurales y urbanas con el umbral de 2,500 habitantes. ¿Esta dicotomía es la más adecuada para entender la pobreza urbana? Importantes análisis sugieren que no<sup>13</sup>.

Primero, el umbral de 2,500 no es ampliamente compartido, por lo que se dificultan las comparaciones internacionales. Además, la dicotomía ignora la proximidad geográfica entre zonas, las interrelaciones de ambientes rurales y urbanos y cómo es

---

**Reimaginar y replantear la definición y los niveles de la pobreza urbana ayudaría a modernizar la manera en que representamos el bienestar en el país. Nuevos criterios para diferenciar lo urbano ofrecerán mejores descripciones de la magnitud y la distribución de la pobreza, además de que se podrían examinar mejor las inequidades en las ciudades.**

---

que la proximidad con las ciudades –en particular con las medianas– incrementa el desarrollo y el bienestar de las zonas rurales<sup>14</sup>. Más aún, existen concepciones mejor fundamentadas para entender

lo rural y lo urbano, como los “territorios funcionales”, e indicadores más informativos, como la densidad poblacional, la distancia a centros urbanos, el acceso a bienes y servicios, los flujos laborales y los usos de suelo o, incluso, las imágenes satelitales que delimitan áreas geográficas integradas según se iluminan con luz eléctrica por las noches<sup>15</sup>. El análisis territorial de la pobreza gana con la inclusión del grado de accesibilidad a carretera pavimentada, añadido en la actualización de la medición de la pobreza multidimensional<sup>16</sup>. Ahora es momento de romper con la anticuada dicotomía urbano-rural.

Reimaginar y replantear la definición y los niveles de la pobreza urbana ayudaría a modernizar la manera

en que representamos el bienestar en el país. Nuevos criterios para diferenciar lo urbano ofrecerán mejores descripciones de la magnitud y la distribución de la pobreza, además de que se podrían examinar mejor las inequidades en las ciudades.

Precisar la expresión urbana de la pobreza, incorporar los nuevos elementos que reducen el bienestar en las ciudades y replantear la dicotomía urbano-rural, son algunas vías para conseguirlo. Idealmente, con ello se podrían modificar las prioridades de atención del Estado. Además de un necesario ejercicio académico, lo que se juega en este replanteamiento es una nueva política social que mejore las condiciones de vida de los habitantes de México. Vale la pena seguirlo discutiendo. 📖

<sup>1</sup> Cortés, F., Vargas, D., *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal: México, 1990-2015*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. Siglo XXI, 2017.

<sup>2</sup> CONEVAL, *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)

<sup>3</sup> UN DESA, *The Sustainable Development Goals Report*, Geneva, United Nations, 2021.

<sup>4</sup> UN DESA, *World Social Report 2021. Reconsidering Rural Development*, Geneva, United Nations, 2021.

<sup>5</sup> CONEVAL, *Nota técnica sobre el ingreso en el espacio del bienestar económico, 2018-2020*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2021.

<sup>6</sup> Lucci P., Bhatkal T., Khan A., *Are we underestimating urban poverty?*, *World Development*, 2018, 103:297-310.

<sup>7</sup> CONEVAL, *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Vilar-Compte M., Burrola-Mendez S., Lozano-Marrufo A., Ferre-Eguiluz I., Flores D., Gaitán-Rossi P. et al., *Urban poverty and nutrition challenges associated*

*with accessibility to a healthy diet: a global systematic literature review*, *Int J Equity Health*, 2021, 20(1):40.

<sup>10</sup> Prasad A., Gray CB., Ross A., Kano M., *Metrics in Urban Health: Current Developments and Future Prospects*, *Annu Rev Public Health*, 2016, 37:113-33.

<sup>11</sup> Galea S., Uddin M., Koenen K., “The urban environment and mental disorders”, *Epigenetic links*, *Epigenetics*, 2011, 6(4):400-4.

<sup>12</sup> Gaitán-Rossi P., Velázquez Guadarrama C., “Revisión sistemática de la literatura sobre mecanismos que vinculan crimen y pobreza”, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 2021, 28.

<sup>13</sup> Soloaga I., Plassot T., Reyes M., *Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Contract No LC/MEX/TS.2020/32/Rev.1.

<sup>14</sup> Berdegué J. A., Soloaga I., “Small and medium cities and development of Mexican rural areas”, *World Development*, 2018, 107:277-88.

<sup>15</sup> Berdegué J. A., Hiller T., Ramírez J. M., Satizábal S., Soloaga I., Soto J. et al., “Delineating functional territories from outer space”, *Latin American Economic Review*, 2019, 28(1).

<sup>16</sup> CONEVAL, *Nota técnica sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020*, México, CONEVAL, 2021.