

Pobreza en la urbe



Los pobres se vuelcan hacia las ciudades, pero quizá deberían apresurarse

Un barrio de emergencia en Bombay.

Martin Ravallion

EL MUNDO en desarrollo se urbaniza. Algunos observadores lo ven con alarma y temen la formación de barrios de emergencia en medio de ciudades congestionadas. Otros piensan que la urbanización hará retroceder la pobreza a medida que las economías vayan dejando atrás la agricultura en favor de actividades mejor remuneradas en otros sectores.

Es natural preguntarse entonces si el peso de la enorme pobreza mundial —hasta ahora un fenómeno preponderantemente rural— está desplazándose hacia la ciudad, y si la urbanización hace avanzar o retroceder la pobreza.

Los datos que permiten aclarar ese interrogante han mejorado mucho durante los 20 últimos años, en parte gracias a la labor de los institutos de estadísticas del mundo entero, respaldados en muchos casos por donantes y organismos internacionales de desarrollo. Hoy, la mayoría de los países en desarrollo llevan a cabo encuestas a los hogares razonablemente bien diseñadas y ejecutadas. Aunque aún persisten muchos problemas de datos, indudablemente tenemos un conocimiento más profundo de la pobreza mundial.

En base a esas encuestas y a otras fuentes, el Banco Mundial ha construido un conjunto de datos que busca aclarar en qué medida la pobreza se está transformando en un fenómeno urbano en el mundo en desarrollo y qué papel juega la urbanización en contra de la pobreza. Los datos provienen de más de 200 encuestas a los hogares en unos 90 países que representan más del 90% de la población del mundo en desarrollo (Ravallion, Chen y Sangraula, 2007).

Según nuestras conclusiones, 75% de los pobres del mundo en desarrollo todavía viven en zonas rurales, aunque hay marcadas diferencias entre regiones. El porcentaje de pobres que

viven en núcleos urbanos está aumentando, y con más rapidez que en el conjunto de la población. Nuestro parecer es que al facilitar el crecimiento económico agregado, la urbanización demográfica ha contribuido a reducir la pobreza general, pero el proceso de urbanización ha influido más en la pobreza rural que en la urbana.

Cómo medir la pobreza urbana y la pobreza rural

La importancia de este conjunto de datos radica en que por primera vez los indicadores internacionales de pobreza del Banco Mundial (véase el recuadro) están desglosados en componentes rurales y urbanos, y tienen en cuenta el hecho de que los pobres generalmente afrontan un costo de vida más elevado en la ciudad. La mejor fuente de datos sobre las diferencias del costo de vida que deben asumir los pobres parecen ser las evaluaciones de la pobreza nacional que ha realizado el Banco Mundial en más de 100 países en desarrollo. Estos informes, que son un elemento central de la labor analítica de la institución, indican el grado de pobreza de cada país y describen sus causas.

El nuevo conjunto de datos usa el parámetro internacional de “US\$1 por día” como línea de pobreza rural y luego aplica a las distribuciones del consumo o del ingreso basadas en las encuestas las diferencias entre las líneas de pobreza rural y urbana estimadas en las evaluaciones nacionales. Por ejemplo, US\$1,08 por día a la paridad del poder adquisitivo de 1993 representa 1,53 yuan por persona en China, o 2,42 yuan a precios de 1999; esa es la línea de pobreza rural usada en los datos de las encuestas a los hogares de China en 1999. Como las líneas de pobreza utilizadas por el Banco Mundial en la evaluación de la pobreza china implican un diferencial urbano-rural de 1,37, la línea de pobreza de 1999 es de 3,32 yuan por persona.

Como todas las estimaciones están alimentadas con datos primarios, logramos una coherencia interna más estricta. Pero existen obviamente problemas de comparabilidad imposibles de resolver. Por ejemplo, la definición de “urbano” y “rural” varía según el país, al igual que los métodos empleados para calcular la línea de pobreza urbana y rural. Y el diferencial del costo de vida urbano y rural también puede fluctuar según el ingreso; por eso es posible que el diferencial que el Banco Mundial estipula en las evaluaciones de la pobreza de los países de ingreso mediano no sea adecuado para la línea internacional de US\$1 por día, basada en el concepto de pobreza que prima en los países de bajo ingreso.

El estado de la pobreza urbana y de la pobreza rural

Estos datos revelan un panorama diferente de la evolución de la pobreza en el mundo en desarrollo y llevan a cuatro conclusiones centrales:

La incidencia de la pobreza absoluta es notablemente más elevada en las zonas rurales. La línea de pobreza es en promedio un 30% más alta en las zonas urbanas que en las rurales. En los países más pobres, la relación entre la línea urbana y la rural suele ser más alta que en los países de ingreso mediano, lo cual no es sorprendente, ya que la infraestructura de transporte y la integración del mercado interno tienden a mejorar a medida que crece el ingreso nacional. Sin embargo, aun teniendo en cuenta que los pobres de la ciudad cargan con un costo de vida más alto, en 2002 la tasa de pobreza rural (calculada en base a US\$1 por día), que rondó un 30%, fue más del doble de la tasa de pobreza urbana (véase el cuadro). Asimismo, mientras que 70% de la población rural vivió con menos de US\$2 por día en 2002, menos de la mitad de la población urbana se encontró en esas condiciones. Alrededor de 75% de los pobres del mundo en desarrollo aún viven en zonas rurales.

La proporción de pobres en las zonas urbanas va en aumento. Entre las personas que viven con US\$1 por día o menos, la proporción que vive en la ciudad subió de 19% a 24% entre 1993 y 2002; en el mismo período, la proporción urbana de la población en conjunto pasó de 38% a 42%. Sin embargo, pasarán

El cálculo de las líneas de pobreza

Los indicadores de la pobreza que utiliza el Banco Mundial para el mundo en desarrollo en general y para sus principales regiones están basados en dos líneas internacionales que rondan US\$1 y US\$2 por día (o, para ser más exactos, US\$32,74 y US\$65,48 por mes) a la paridad del poder adquisitivo de 1993. La línea de US\$1 por día representa una definición deliberadamente conservadora de la pobreza, ya que está fijada en torno a las líneas de pobreza típicas de los países de bajo ingreso. Lógicamente, el nivel suele ser más alto en los países más prósperos. No tendría sentido argumentar que hay menos pobres en el mundo si el cálculo se basa en los niveles que representan pobreza en los países más pobres. La línea de US\$2 por día es más típica de los países de ingreso mediano. Pero lo ideal es tener en cuenta ambas líneas —e incluso otras— en cada país.

Los cálculos están pensados en función de la coherencia entre todos los países, ya que la línea internacional de pobreza pretende tener el mismo valor real en distintos países a lo largo del tiempo. Por eso se convierte a la moneda local usando el tipo de cambio ajustado según la paridad del poder adquisitivo para el consumo en 1993 y luego se actualiza en base al último índice oficial de precios al consumidor. A continuación, se aplican las líneas de pobreza, expresadas en la moneda local, a los datos oficiales de encuestas sobre el consumo de los hogares o el ingreso de los particulares representativas de todo el país a fin de determinar cuántos habitantes se encuentran por debajo de las líneas de US\$1 y US\$2.

El rostro cambiante de la pobreza

La pobreza es considerablemente más aguda en las zonas rurales que en las urbanas, pese a que los pobres de las ciudades enfrentan un costo de vida más alto.

| | Número de pobres (millones) | | | Porcentaje de la población del mundo en desarrollo por debajo de cada línea de pobreza | | | Proporción urbana de pobres (porcentaje) | |
|---------------|-----------------------------|-------|-------|--|-------|-------|--|------|
| | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | | |
| US\$1 por día | 1993 | 236 | 1.036 | 1.272 | 13,5 | 36,6 | 27,8 | 18,5 |
| | 2002 | 283 | 883 | 1.165 | 12,8 | 29,3 | 22,3 | 24,2 |
| US\$2 por día | 1993 | 683 | 2.215 | 2.898 | 39,1 | 78,2 | 63,3 | 23,6 |
| | 2002 | 746 | 2.097 | 2.843 | 33,7 | 69,7 | 54,4 | 26,2 |

Fuente: Ravallion, Chen y Sangraula (2007).

muchas décadas hasta que la mayoría de los pobres del mundo en desarrollo resida en zonas urbanas.

Los pobres se están urbanizando más rápido que la población en conjunto. Esto se debe a que el ritmo de disminución de la pobreza en las zonas urbanas es inferior al promedio. Entre 1993 y 2002, 50 millones de personas en zonas urbanas se sumaron a la población que vive con menos de US\$1 por día. Pero el número agregado de pobres se redujo en alrededor de 100 millones gracias a que la cantidad de pobres en zonas rurales bajó 150 millones.

Existen marcadas diferencias regionales. La urbanización más rápida de la pobreza ocurrió en América Latina, donde hoy la mayoría de los pobres vive en zonas urbanas (gráfico 1). Por el contrario, menos de 10% de los pobres de Asia oriental vive en la ciudad, principalmente porque la pobreza absoluta en China es abrumadoramente rural. Y también hay excepciones regionales: en China, Europa oriental y Asia central hay indicios de *ruralización de la pobreza*.

Los nuevos datos implican que en 2000 la cantidad de personas que vivían con menos de US\$1 por día aumentó en 130 millones. Además, el ritmo de disminución de la pobreza general a lo largo del tiempo también demostró ser más lento. Estas diferencias se deben a un costo de vida más elevado y a un ritmo más lento de disminución de la pobreza en las zonas urbanas.

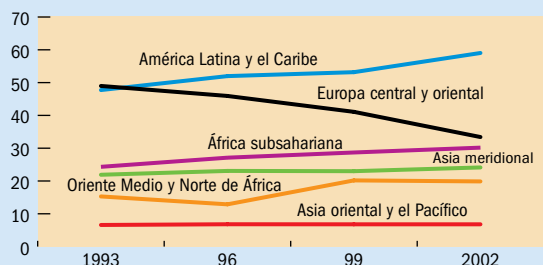
La urbanización es en términos generales un factor positivo para la reducción de la pobreza general. No cabe duda de que los países pobres que se están urbanizando rápidamente se enfrentan a problemas urbanos nuevos. Pero sus experiencias concuerdan en general con la opinión de que el aumento de la población residente en núcleos urbanos influye positivamente en la reducción de la pobreza general; la única excepción regional es África subsahariana. Una agregación de países y fechas revela que las tasas de pobreza *general* (urbana y rural) son más bajas cuanto mayor es la proporción de población urbana (gráfico 2). Además, la aceleración del aumento de la proporción urbana de la población

Gráfico 1

Grandes diferencias regionales

En América Latina, el porcentaje de pobres que viven en zonas urbanas (casi 60%) es muy superior al de otras regiones.

(Porcentaje de pobres por debajo de la línea de US\$1 por día en zonas urbanas)



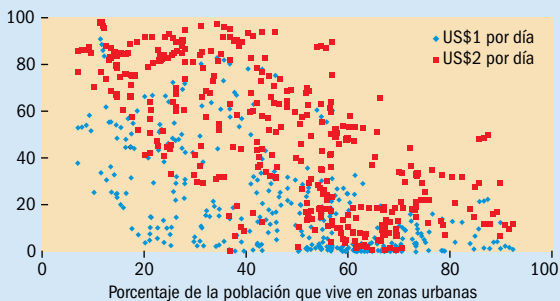
Fuente: Ravallion, Chen y Sangraula (2007).

Gráfico 2

Fuerza para el bien

Los países en desarrollo más urbanizados suelen tener tasas de pobreza más bajas.

(Índice de recuento de la pobreza, porcentaje)



Fuente: Ravallion, Chen y Sangraula (2007).

Nota: El índice de recuento es el porcentaje de la población que vive en hogares con un consumo (o ingreso) inferior a la línea de pobreza estipulada.

suele estar vinculada a una aceleración de la disminución de la pobreza general.

Esa evolución transcurre fundamentalmente por dos vertientes. Primero, la urbanización puede acarrear un alza del ingreso medio, lo cual reduce la pobreza aun si la distribución del ingreso no varía en relación a la media. Segundo, podría producir una mejora de la distribución, aun si el crecimiento económico es ligero o nulo. Los datos hacen pensar que la primera vertiente ha influido mucho más que la segunda; en otras palabras, la urbanización de la población y la reducción de la pobreza están vinculadas más que nada a través del crecimiento económico.

Ese vínculo parece estar animado por varias fuerzas económicas. Por un lado, el crecimiento económico urbano muchas veces abre oportunidades para quienes dejan atrás la vida rural, y a veces al mismo tiempo la pobreza. Por otro lado, la urbanización puede influir indirecta pero significativamente en el nivel de vida de la población que permanece en las zonas rurales. Del lado positivo, los emigrantes a cascos urbanos muchas veces envían remesas a las zonas rurales, donde —fundamentalmente— quedan menos personas para competir por los puestos de trabajo. Del lado negativo, la emigración a gran

escala puede causar un deterioro a largo plazo de la infraestructura física y humana en las zonas rurales.

Los efectos indirectos positivos, canalizados a través de la mejora del nivel de vida rural, parecen más importantes de lo que se pensaba. De hecho, los datos llevan a pensar que la urbanización demográfica ha contribuido más a reducir la pobreza rural por debajo de la línea de US\$1 por día que a reducir la pobreza urbana. Los indicadores de la pobreza rural tienden a disminuir más rápidamente en los países cuyas tasas de urbanización demográfica son más elevadas. La urbanización parece estar ejerciendo un efecto composicional en la población urbana, ya que los nuevos residentes de las ciudades tienden a ser más pobres que los anteriores. Lógicamente, eso ralentiza la disminución de la pobreza urbana aun si la pobreza está en descenso en las zonas rurales y en la población en general.

Implicaciones prácticas

Dado que en el mundo en desarrollo el grueso de la pobreza continúa concentrado en las zonas rurales, la promoción del desarrollo rural y agrícola seguirá desempeñando un papel crucial (Banco Mundial, 2007). Pero las conclusiones de nuestro estudio también apuntan a la importancia que podrían revestir las políticas urbanas para la reducción de la pobreza rural. El ritmo de la urbanización y los beneficios que les reporta a los pobres —incluso a los de las zonas rurales— dependen en parte de las decisiones que toman los gobiernos de las ciudades en esferas tales como la prestación de servicios y la protección jurídica, la modernización del transporte y el afianzamiento de la reglamentación sobre el uso de las tierras y la obtención de títulos de propiedad.

Sin embargo, por lo general el gobierno de una ciudad rinde cuentas únicamente ante sus habitantes. Es probable que motu proprio dedique recursos insuficientes a medidas capaces de favorecer también a la población rural. Pero muchas políticas urbanas (sobre uso de tierras, regulación de la vivienda y prestación de servicios) probablemente influyan en el ritmo de la urbanización. Lo que se plantea entonces es si esas políticas son socialmente óptimas y tienen en cuenta los beneficios externos para las zonas rurales. De hecho, parte de la población urbana bien podría verse perjudicada por medidas encaminadas a atraer emigrantes rurales. Por eso no es sorprendente que en el pasado las políticas urbanas hayan desatendido a menudo las necesidades de esos emigrantes e incluso los hayan recargado con costos adicionales (pecuniarios y no pecuniarios).

En conclusión, los pobres están volcándose hacia los núcleos urbanos, pero, para que la reducción de la pobreza logre acelerarse, probablemente sea necesario que la urbanización cobre impulso, no que lo pierda. Y las autoridades encargadas de promover el desarrollo tienen que facilitar ese proceso, en lugar de frenarlo. ■

Martin Ravallion es Director del Grupo de Estudios sobre Desarrollo del Banco Mundial.

Referencias:

Banco Mundial, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial).

Ravallion, Martin, Shaohua Chen y Prem Sangraula, 2007, "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty", Policy Research Working Paper No. 4199 (Washington: Banco Mundial); <http://econ.worldbank.org/docsearch>.