



# Pobreza urbana: un desafío para las políticas sociales

---

VIDENZA

# Índice

<b>1.</b> Pobreza urbana, vulnerabilidad y dinamismo económico .....	<b>5</b>
<b>1.1</b> Pobreza, vulnerabilidad y crecimiento económico .....	<b>7</b>
<b>1.2</b> Pobreza urbana: ¿en qué difiere de la pobreza rural? .....	<b>10</b>
<b>2.</b> Transiciones de pobreza: ¿qué caracteriza a la población no vulnerable de caer en pobreza? .....	<b>11</b>
<b>2.1</b> Transiciones de pobreza en los últimos años .....	<b>12</b>
<b>3.</b> Pobreza urbana: ¿cómo la gestión del territorio puede afectar a la pobreza y la vulnerabilidad? .....	<b>18</b>
<b>4.</b> Conclusiones y recomendaciones de política .....	<b>24</b>
<b>5.</b> Referencias .....	<b>27</b>

# Índice de gráficos

Gráfico N.º 1: Evolución de la incidencia de pobreza monetaria según ámbito de residencia, 2007-2023 .....	8
Gráfico N.º 2: Distribución de la población en condición de pobreza monetaria según área de residencia, 2007-2023 .....	8
Gráfico N.º 3: Evolución de la incidencia de pobreza y vulnerabilidad monetaria según ámbito de residencia, 2007-2023 .....	9
Gráfico N.º 4: Transiciones de pobreza urbana con datos de panel de dos años, 2015-2023 .....	13
Gráfico N.º 5: Transiciones de pobreza urbana con datos de panel de tres años, 2014-2023 .....	13
Gráfico N.º 6: Tasa de informalidad laboral según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana ocupada) .....	14
Gráfico N.º 7: Porcentaje de perceptores de ingresos según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de hogares urbanos) .....	15
Gráfico N.º 8: Tasa de culminación de educación secundaria completa según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana) .....	15
Gráfico N.º 9: Tasa de culminación de educación superior completa, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana) .....	16
Gráfico N.º 10: : Acceso al paquete de servicios básicos en el hogar según tipo de transiciones de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana) .....	16
Gráfico N.º 11: Tenencia de materiales de vivienda en el hogar según tipo de transiciones de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana) .....	17
Gráfico N.º 12: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de distancia al centro económico de la provincia y estrato geográfico, 2018 y 2022 .....	20

Gráfico N.º 13: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de distancia al centro de abastos más cercano y estrato geográfico, 2018 y 2022 .....	<b>21</b>
Gráfico N.º 14: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de distancia a la comisaría más cercana y estrato geográfico, 2018 y 2022 .....	<b>22</b>
Gráfico N.º 15: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de luminosidad del vecindario (1 km) de los hogares y estrato geográfico, 2018 y 2022 .....	<b>23</b>

# Pobreza urbana, vulnerabilidad y dinamismo económico

01

# 01. Pobreza urbana, vulnerabilidad y dinamismo económico

Desde un enfoque teórico, el concepto de pobreza se asocia con una falta o deficiencia en el cumplimiento de un conjunto de necesidades humanas para el bienestar; es decir, para alimentarse, acceder a agua y servicios higiénicos, educación, salud, entre otras necesidades humanas. En tal sentido, el objetivo de las políticas sociales es evitar que la población se encuentre en condición de pobreza a partir de diversas intervenciones que provean de las condiciones mínimas para que los hogares cubran sus necesidades. Sin embargo, debido a la complejidad que implica el concepto de pobreza, uno de los principales retos es justamente la forma como se identifica a la población en pobreza.

En las políticas públicas, los indicadores de pobreza sirven como una herramienta que guía las prioridades de la acción pública. Sin embargo, las necesidades humanas asociadas a la pobreza resultan complejas de establecer y representan uno de los principales retos metodológicos para el cálculo de las cifras de pobreza. En esa línea, la metodología de estimación de la pobreza más utilizada es el enfoque monetario. Este busca identificar a aquel grupo poblacional que percibe un nivel de ingresos por debajo de un umbral que le permita adquirir una canasta mínima de consumo. Este enfoque, si bien reduce la complejidad del fenómeno, resulta útil en tanto la falta de ingresos o gastos está fuertemente correlacionada con la presencia de mayores necesidades no cubiertas.

Bajo este mismo enfoque, también es válido considerar que la pobreza es un fenómeno estocástico en la medida que, al momento de la medición, existen diversas fuentes de riesgo que pueden afectar los ingresos de los hogares (Chaudhuri, 2003). En otras palabras, es plausible que algunos hogares registrados como no pobres cuenten con características tales que, ante un shock no esperado, puedan entrar en una situación de pobreza. A este grupo de personas se le puede

denominar como población “vulnerable a caer en pobreza”. En ese sentido, las políticas de reducción de la pobreza deberían enfocarse no solo en el alivio de la situación de aquellos que están en situación de pobreza, sino también de aquellos que podrían estar expuestos a dicha situación en el futuro. El rol de la política social del Estado debe ser tal que garantice la dotación de condiciones mínimas a los hogares y sus emprendimientos, para que disminuyan el riesgo de caer en situación de pobreza y generen un desarrollo económico en su territorio de manera sostenida (Trivelli, 2022).

En el Perú, la medición de pobreza se realiza bajo el enfoque monetario y tiene como umbral de pobreza al costo de una canasta básica de consumo determinada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Sin embargo, y en línea con lo mencionado, desde 2019 el INEI cuenta con una metodología que permite estimar la población en condición de vulnerabilidad. Esta metodología define como pobres a aquellos hogares cuyo consumo per cápita se ubica por debajo de la línea de pobreza asociada al costo de la canasta básica de consumo, mientras que define como vulnerables a aquellos hogares cuyo consumo per cápita está por debajo de una línea de vulnerabilidad estimada. De esta manera, el Perú cuenta no solo con una medición de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, sino también de la población que, ante potenciales shocks económicos, es vulnerable de caer en pobreza.

Recientemente, el INEI publicó las cifras de pobreza para el año 2023. Se observa que los altos índices y la tendencia creciente sobre la pobreza, en especial en las zonas urbanas, no se revierten. Del análisis de datos de la pobreza se puede identificar los factores asociados a ella, de tal forma que se tiene un mayor entendimiento de la dinámica de la pobreza urbana y del perfil de los hogares urbanos en dicha condición.



1 En este documento empleamos el masculino genérico clásico de “niño”, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a niñas y niños.

Esto resulta relevante considerando que, en los últimos cinco años, la cantidad de personas en condición de pobreza se duplicó y sus características podrían haber cambiado respecto de la situación prepandemia.

El presente informe comprende cuatro secciones. Lo que resta de esta primera sección analiza la dinámica de la pobreza urbana en los últimos años en torno al contexto económico y sus principales diferencias respecto a la pobreza rural. La segunda sección analiza las transiciones de pobreza utilizando la base de datos de panel de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para identificar las características asociadas a cada tipo de transición<sup>1</sup>. La tercera sección plantea un análisis territorial de la pobreza urbana identificando cómo las distancias dentro del ámbito urbano se asocian a la condición de pobreza. Y, finalmente, la cuarta sección contiene las conclusiones y recomendaciones de política.

## 1.1 Pobreza, vulnerabilidad y crecimiento económico

La asociación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza ha sido analizada empíricamente por diversos autores. Entre los primeros estudios al respecto destacan los de Ravallion y Chen (1997) y Dollar y Kraay (2002), quienes encontraron una fuerte asociación entre un mayor dinamismo económico y la caída en las cifras de pobreza a partir de estudios de corte transversal.

Ravallion y Chen (1997) estimaron que, en promedio, un incremento de un punto porcentual en el ingreso promedio de un país está asociado con una reducción de 3% en la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza. Dollar y Kraay (2000) identificaron que el crecimiento económico y la institucionalidad que lo promueve benefician a la población pobre en similar magnitud que al resto de la sociedad. De hecho, esto último fue corroborado una década después por los mismos autores en un estudio del Banco Mundial (Dollar et al., 2013).

Sin embargo, algunos estudios más recientes encuentran que, si bien el crecimiento económico es necesario para poder reducir los niveles de pobreza, los niveles de desigualdad de un país podrían disminuir la efectividad del crecimiento para generar tal reducción (Fosu, 2017). Así, resulta fundamental prestar mayor atención a la reducción de las desigualdades, así como a fortalecer los elementos que contribuyen a promover un mayor crecimiento económico de manera sostenible. A una conclusión similar llegan estudios como los de Suri et al. (2011) y Ranis et al. (2000), que analizan el vínculo entre crecimiento económico y el Índice de Desarrollo Humano<sup>2</sup>. Coinciden en la importancia de promover el desarrollo económico como herramienta para mejorar la capacidad de generación de riqueza de los hogares.

En suma, la literatura especializada es contundente en afirmar la importancia del crecimiento económico para reducir la pobreza. No obstante, también existen estudios que resaltan la necesidad de promover el desarrollo humano con la finalidad de reducir la desigualdad y permitir que los hogares cuenten con capacidades para generar ingresos de manera sostenible y acumulen activos para la mejora de su bienestar.

## Crecimiento económico y pobreza en el Perú

El vínculo entre crecimiento económico y pobreza en el Perú se evidencia en el Gráfico N.º 1, que permite distinguir tres periodos entre 2007 y 2023. En el primer periodo, comprendido entre 2007 y 2013, las cifras de pobreza se redujeron sostenidamente casi a la mitad en solo siete años. A nivel nacional, la pobreza se redujo en 18.2 puntos porcentuales (p.p.). Pero, cuando se distingue el ámbito de residencia, se redujo en mayor magnitud en la ruralidad (25.7 p.p.) que en el ámbito urbano (13.8 p.p.)<sup>3</sup>.

El rol del crecimiento económico en este periodo fue clave: las tasas de crecimiento bordearon el 6% y el Perú fue uno de los países de la región de mayor crecimiento en las primeras décadas del siglo XXI<sup>4</sup>. Esto último como consecuencia de los mayores precios de los minerales en los mercados internacionales, lo que generó un considerable impacto en toda la economía peruana mediante la creación de empleos, mayor recaudación fiscal, y mayor inversión pública y privada. Tal fue la importancia del crecimiento durante este periodo que, de acuerdo con Céspedes (2020), explica entre el 80% y 84% de la reducción de la pobreza entre los años 2004 y 2016.



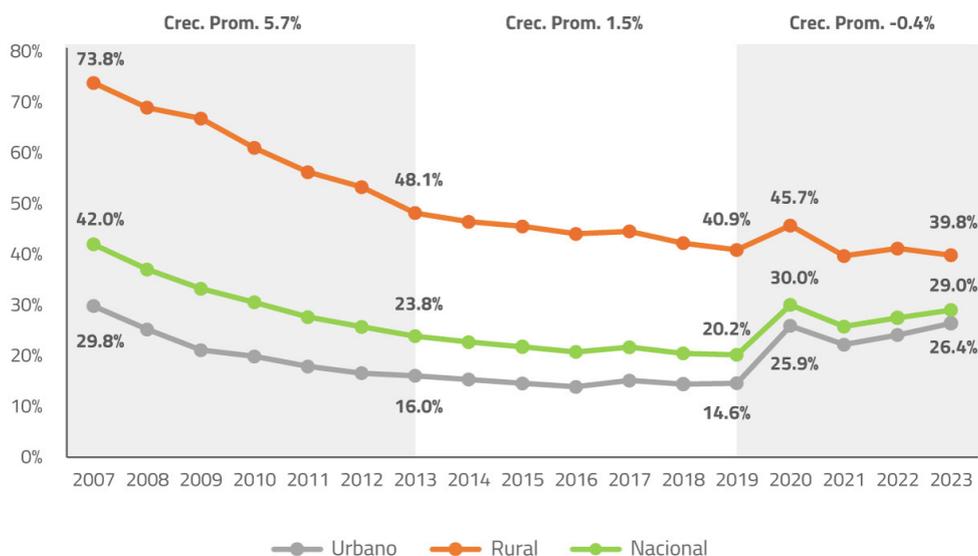
<sup>1</sup> Una base de datos de panel contiene información para un mismo grupo o muestra de individuos para más de un periodo de tiempo. En otras palabras, registra la información de múltiples periodos de seguimiento a un mismo grupo poblacional.

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que aproxima el desarrollo humano de los países considerando factores sanitarios, educativos y económicos.

<sup>3</sup> Siguiendo la definición del INEI, se considera área urbana o centros poblados urbanos a aquellos que cuentan con 2,000 o más habitantes, mientras que se considera área rural a aquellos que cuentan con menos de 2,000 habitantes.

<sup>4</sup> Entre 2000 y 2019, el Perú fue la tercera economía de América Latina con mayor tasa de crecimiento promedio anual.

**Gráfico N.º 1: Evolución de la incidencia de pobreza monetaria según ámbito de residencia, 2007-2023**



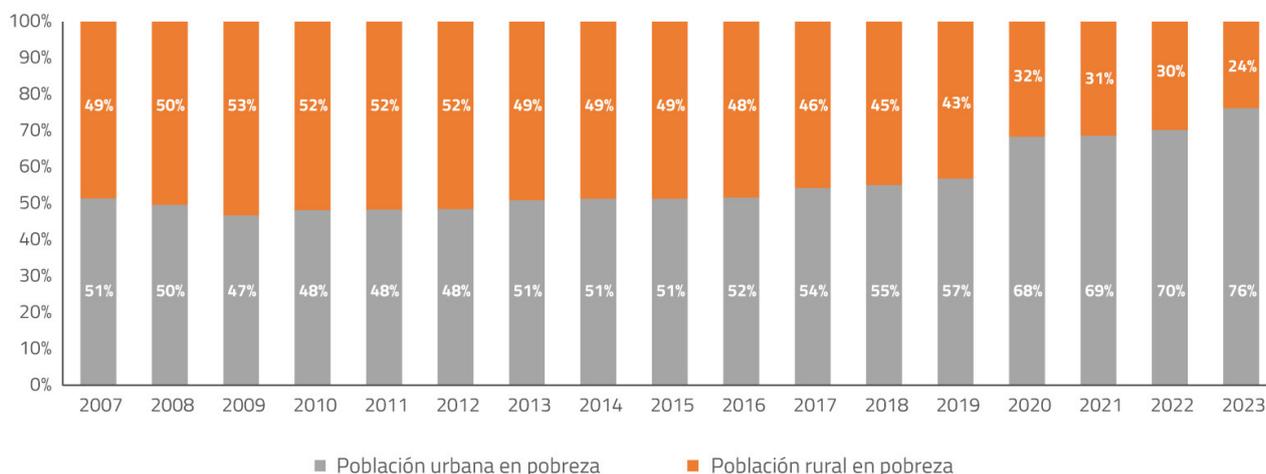
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2007-2023, INEI. Elaboración propia.

La desaceleración económica experimentada en el segundo periodo, 2014-2019, disminuyó la capacidad de la economía a para reducir la pobreza. La incidencia de pobreza monetaria se redujo solo en 3.6 puntos porcentuales. Esta caída se dio principalmente en el ámbito rural (7.2 p.p.), mientras que en el urbano fue mucho menor (1.4 p.p.). Este menor dinamismo económico como consecuencia del deterioro de los precios internacionales de las materias primas que exporta el Perú, junto con la creciente inestabilidad política, disminuyeron la capacidad del país para reducir la pobreza de manera sostenida.

En 2020, la crisis económica y sanitaria por la pandemia de la COVID-19 revirtió la senda de reducción de la pobreza a tal punto que se alcanzaron cifras correspondientes a

inicios de la década del 2010 (INEI, 2023a). En 2023, 9.8 millones de personas, equivalentes al 29% de la población nacional, estaban en condición de pobreza monetaria. Si bien la pandemia impactó en toda la población, tuvo un mayor impacto en las zonas urbanas. Aceleró una tendencia hacia la urbanización de la pobreza, que ya se venía observando desde mediados de la década de 2010. De hecho, como muestra el Gráfico N.º 2, desde 2009 existe una tendencia creciente de la proporción de personas en condición de pobreza que residen en ámbitos urbanos. En 2023, las zonas urbanas del país concentran al 76% de la población en condición de pobreza, equivalente a 7.5 millones de personas, y se aprecia un incremento de 3.5 millones de personas en condición de pobreza en lo urbano.

**Gráfico N.º 2: Distribución de la población en condición de pobreza monetaria según área de residencia, 2007-2023**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2007-2023, INEI. Elaboración propia



De lo anterior, es claro que el reciente crecimiento de la pobreza monetaria en el Perú se ha dado principalmente en el ámbito urbano. Sin embargo, al analizar no solo la pobreza, sino también la vulnerabilidad, se pueden desprender algunos hallazgos adicionales.

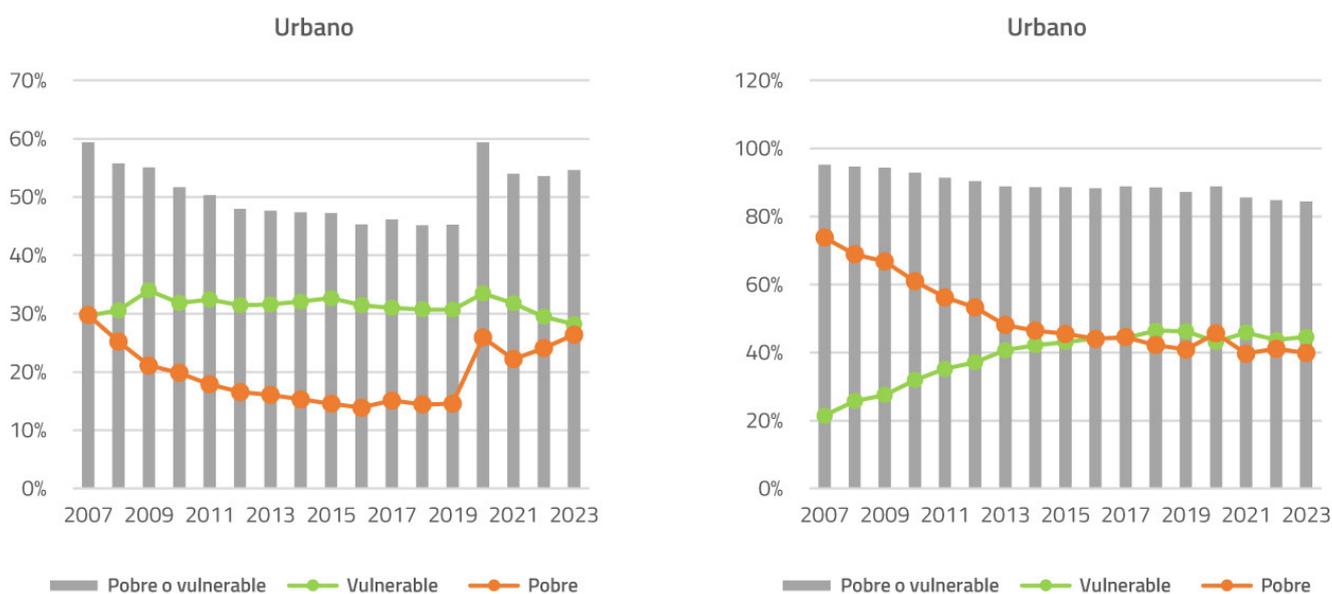
Por un lado, como se muestra en el panel izquierdo del Gráfico N.º 3, la población en condición de vulnerabilidad se mantuvo en alrededor del 30% entre 2007 y 2019, mientras que sí hubo una reducción de la pobreza urbana en ese mismo periodo. Si bien luego de 2020 la vulnerabilidad monetaria se redujo, esto pareciera que se debe a que entraron en condición de pobreza. Así, la incidencia de pobreza o vulnerabilidad se ha mantenido casi constante en los años posteriores a la pandemia: en 2023, el 55% de la población urbana era pobre o vulnerable a caer en pobreza, cifra idéntica a la observada en 2009.

Por otra parte, las tendencias de la pobreza y la vulnerabilidad rural evidencian que la caída de pobreza rural estaría explicada mayoritariamente por una transición hacia la vulnerabilidad. De hecho, el 84% de la población rural en 2023 está en condición de pobreza o es vulnerable a caer en ella, cifra 10 puntos porcentuales menor a la observada en 2009.

Es importante destacar que entre 2021 y 2023 las cifras de inflación superaron el 5% durante casi dos años, la cifra más alta en lo que va del siglo XXI (8.8% en junio de 2022). Esto evidentemente afectó el poder adquisitivo de la población, en especial de los hogares pobres y vulnerables, considerando que gran parte del aumento de precios estuvo concentrado en los alimentos y energías, que alcanzaron una inflación máxima de 13.5% en junio de 2022.

En síntesis, la reducción de la pobreza ha sido posible por el dinamismo económico mostrado en la década de 2000 y principios de la década de 2010. Sin embargo, la reducción de la vulnerabilidad todavía representa un reto. Si bien el crecimiento puede contribuir a disminuirla, está asociada a variables más estructurales sobre las condiciones y características de la población. Estas serán motivo de análisis en las siguientes secciones de este documento.

**Gráfico N.º 3: Evolución de la incidencia de pobreza y vulnerabilidad monetaria según ámbito de residencia, 2007-2023**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2007-2023, INEI. Elaboración propia

## 1.2 Pobreza urbana: ¿en qué difiere de la pobreza rural?

A nivel conceptual, la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional. Sin embargo, la dinámica urbana plantea retos específicos frente a la pobreza que la diferencian de la pobreza en el ámbito rural. Su análisis debe considerar el contexto urbano y cómo afecta a las condiciones de vida de los individuos.

Diversos autores han esbozado ciertas características de lo urbano que intensifican las condiciones de pobreza, aunque también consideran ciertas homogeneidades respecto de la pobreza rural. En cuanto a las similitudes, resaltan la falta de acceso a servicios básicos óptimos, viviendas de calidad precaria, falta de acceso a servicios de salud y educación de calidad (Baharoglu & Cressides, 2002; Lemanski, 2016; Lemanski & Marx, 2015).

Otros estudios destacan dinámicas inherentes al ámbito urbano, tales como la economía basada en transacciones monetarias, la aglomeración dentro y fuera de la vivienda, los riesgos ambientales, el desempleo, el crimen y la violencia, entre otros (Chamhuri et al., 2012; Lemanski, 2016; Mohamoud et al., 2019).

Desde un punto de vista social y geográfico, la pobreza urbana está asociada a factores de congestión, segregación y exclusión social que dan paso a la existencia de conglomerados

o concentraciones de pobreza en territorios específicos (Aguilar & López, 2016; Sekkat, 2017; Sridhar, 2015). Esto último no solo afecta las oportunidades económicas a las que puede acceder la población en condición de pobreza, sino también los servicios públicos a los que acceden, como educación, transporte o salud (Mohanty & Vasishtha, 2021; Silva-Laya et al., 2020).

Si bien las zonas urbanas del Perú son las que mayor pobreza concentran desde 2013 (ver Gráfico N.º 2), en las últimas décadas la agenda de políticas públicas se ha centrado en atender el fenómeno en zonas rurales, dada su mayor incidencia (Espinoza & Fort, 2020). Sumado a ello, la pandemia puso en evidencia la necesidad de contar con instrumentos y herramientas para llegar a la población vulnerable de las zonas urbanas (Herrera & Correa, 2021).

En consecuencia, las políticas que se planteen desde el Estado para abordar las crecientes cifras de pobreza en el entorno urbano deben considerar factores como (i) la sostenibilidad de los ingresos en los hogares asociados no solo a la existencia de empleos, sino a la calidad de los mismos; (ii) las condiciones de habitabilidad y planificación urbana en las ciudades del país, de forma que faciliten la generación de oportunidades económicas, educativas y sociales; y (iii) la mejora de los niveles de seguridad ciudadana que favorecen no solo la generación de nuevos negocios y emprendimientos, sino también protegen los activos de la población más vulnerable en las zonas urbanas del país.



**Transiciones de  
pobreza: ¿qué  
caracteriza a la  
población no  
vulnerable de caer  
en pobreza?**

02



Como se resaltó en la sección previa, la pobreza monetaria, al ser estimada mediante encuestas que se realizan en un momento específico, puede ser entendida como un fenómeno estocástico. Es decir, la condición identificada bajo el enfoque monetario podría mostrar un escenario en el cual un hogar se encuentra por encima o por debajo de la línea de pobreza debido a un contexto favorable o desfavorable, respectivamente, y no necesariamente por características estructurales. Por lo general, estos escenarios no son posibles de observar en las cifras oficiales de pobreza, sino que requieren del seguimiento de los hogares en distintos momentos.

Desde 2015, el INEI realiza un seguimiento rotativo hasta por un máximo de cinco años mediante las ediciones anuales de la ENAHO. Como resultado, obtiene datos de panel para grupos de seguimiento de dos, tres, cuatro y cinco años que registran información respecto de las características del hogar y la vivienda, así como de las características de educación, salud y empleo de los miembros del hogar. De este modo, es posible observar los cambios en la condición de pobreza monetaria de los hogares a lo largo del tiempo e identificar qué caracteriza a los hogares que sostenidamente están fuera de una condición de pobreza. Asimismo, permite determinar qué los diferencia de aquellos hogares que siempre están en dicha condición y de aquellos que oscilan entre pobreza y no pobreza durante los periodos de análisis. Debido al enfoque urbano del presente estudio, solo se utilizó los datos de panel de seguimiento de dos y tres años, pues eran las únicas muestras que contaban con información representativa para el ámbito urbano.

La metodología utilizada en esta sección se divide en dos etapas. La primera corresponde a la identificación de los grupos de hogares a analizar. Esto es: categorizar a aquellos hogares según la condición de pobreza que tuvieron en cada periodo de seguimiento de dos y tres años. Como resultado se

obtienen tres grupos de hogares: (i) hogares que estuvieron en condición de pobreza en todos los años de seguimiento; (ii) hogares que estuvieron en condición de no pobreza en todos los años de seguimiento; y (iii) hogares que estuvieron en condición de pobreza en al menos un periodo. A estos últimos los denominaremos hogar o población vulnerable.

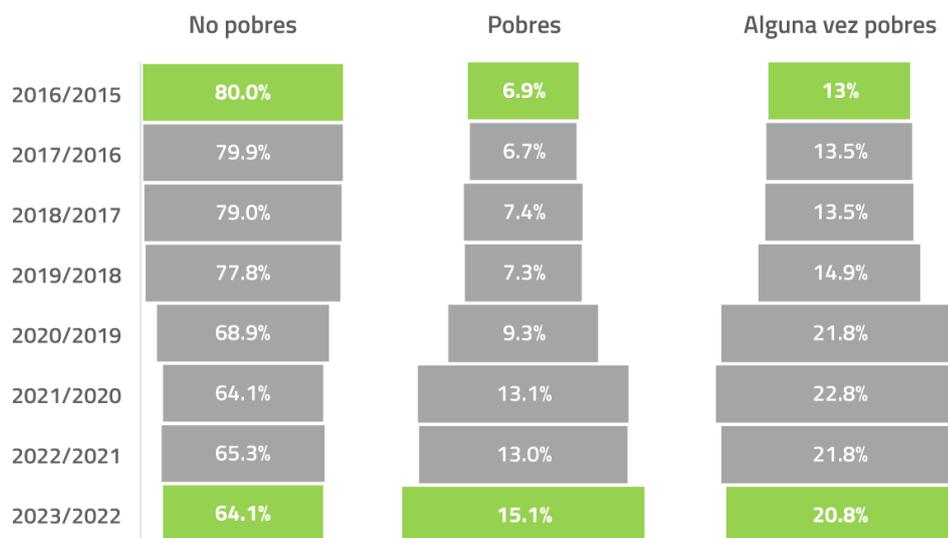
La segunda etapa consiste en identificar características que diferencian significativamente a los hogares pobres y vulnerables de los hogares que nunca estuvieron en condición de pobreza en los periodos analizados tomando en cuenta las condiciones de vivienda, empleo, educación y salud. Asimismo, se determinan algunas condiciones que, ante la crisis económica y sanitaria, expusieron a la pobreza a parte de esta población vulnerable.

## 2.1 Transiciones de pobreza en los últimos años

En esta subsección se presentan los resultados de la primera etapa metodológica utilizando los datos de panel de seguimiento de dos y tres años de la ENAHO. En cuanto a los datos de seguimiento de dos años, el Gráfico N.º 4 muestra la evolución de la distribución de la población urbana del Perú según las transiciones de pobreza.

Es notoria la disminución del porcentaje de personas que no han sido pobres por dos años seguidos: pasó del 80% en el periodo 2015-2016 al 64.1% en el periodo 2022-2023. También resulta evidente el incremento de la población que es pobre o vulnerable en ese mismo periodo de análisis: la población que experimentó pobreza en los dos años de seguimiento incrementó de un 6.9% a 15.1%, mientras que la población que fue pobre en uno de los periodos pasó de 13.0% a 20.8%.

**Gráfico N.º 4: Transiciones de pobreza urbana con datos de panel de dos años, 2015-2023**



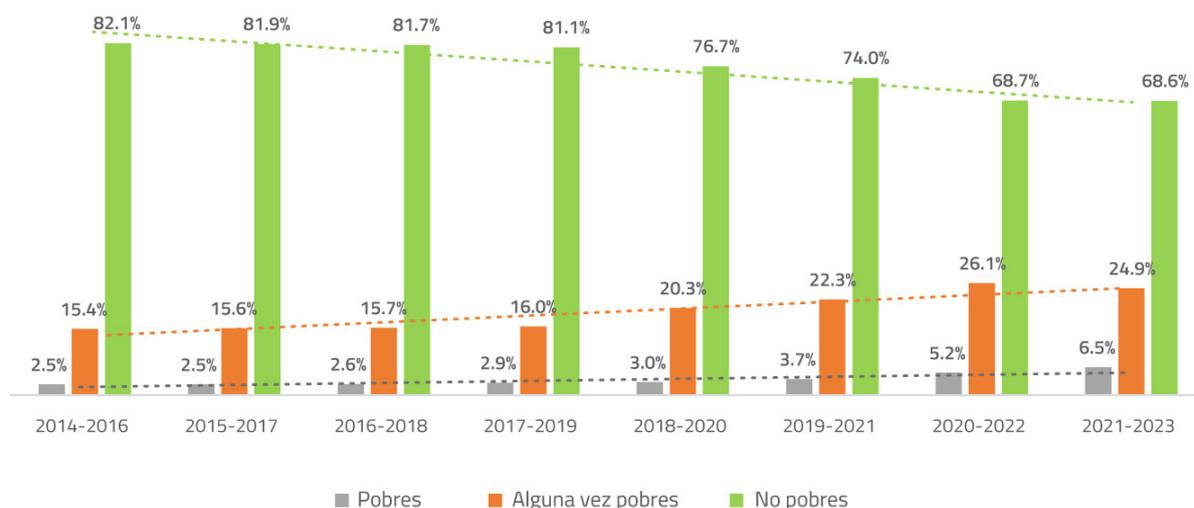
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2015-2023, INEI. Elaboración propia.

Si se toma en consideración los datos de seguimiento de tres años, el diagnóstico es similar al mostrado. De hecho, como se puede observar en el Gráfico N.º 5, el porcentaje de la población que no ha sido pobre durante los tres años de seguimiento disminuyó de 82.1% entre 2014 y 2016 a 68.6% entre 2021 y 2023. Es decir, una disminución de 13.5 puntos porcentuales. Por el contrario, tanto la población en condición

de pobreza como la población vulnerable aumentó en 4 y 9.5 puntos porcentuales.

En suma, los datos de seguimiento de la ENAHO de dos y tres años muestran que, a raíz de la pandemia, se incrementó el porcentaje de personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, cifras que no han retrocedido incluso tres años después de dicha crisis.

**Gráfico N.º 5: Transiciones de pobreza urbana con datos de panel de tres años, 2014-2023**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2014-2023, INEI. Elaboración propia.



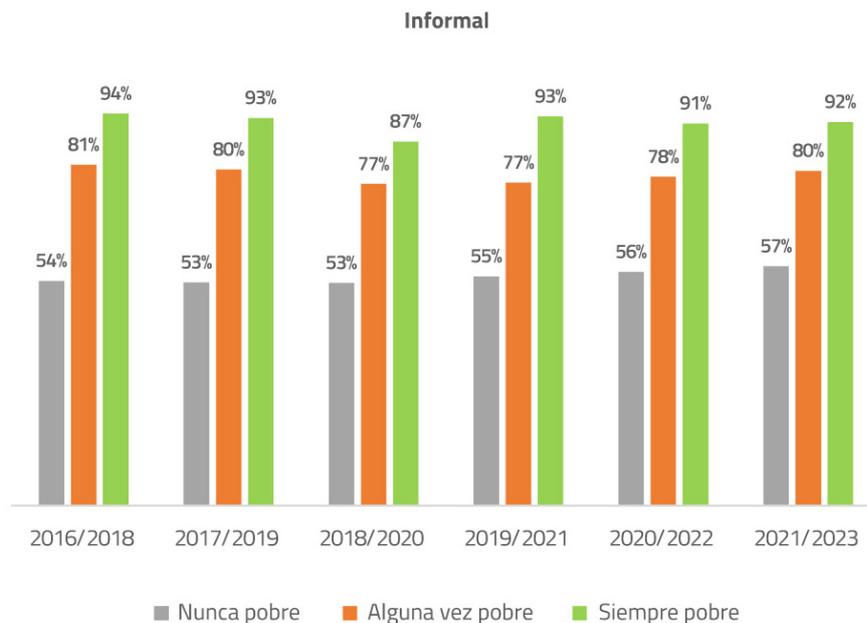
los datos de panel de tres años de la ENAHO en la medida en que permite una diferenciación más clara de los grupos, pues considera tres periodos donde se observan las condiciones de pobreza de la población.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de este análisis considerando los hogares pobres, los hogares no pobres y los hogares vulnerables que inicialmente fueron no pobres en los periodos de seguimiento, de forma que se pueden identificar patrones de caída en la pobreza y el vínculo con la vulnerabilidad.

En cuanto a las características de empleo, una de las principales diferencias entre la población no pobre y la pobre o vulnerable es la condición de informalidad de sus empleos<sup>5</sup>, los cuales están asociados a condiciones precarias e incertidumbre de ingresos. Si bien la tasa de informalidad laboral de la población no pobre osciló entre 53% y 57% entre los años 2019 y 2023, este indicador supera el 75% en la población que alguna vez fue pobre y el 85% en la población que siempre lo fue (ver Gráfico N.º 6). Sumado a ello, el porcentaje de miembros del hogar que perciben ingresos es menor en la población pobre y alguna vez pobre, en comparación con la población que nunca fue pobre (ver Gráfico N.º 7). En otras palabras, no solo la población pobre y vulnerable tiene empleos informales en mayor proporción, sino también la composición de su hogar tiende a una mayor dependencia y menor participación laboral con ingresos remunerados.

Ahora bien, el análisis previo ha permitido identificar que, debido a la crisis económica y sanitaria originada por la pandemia, los niveles de pobreza y vulnerabilidad urbana aumentaron. Sin embargo, resulta aún más relevante identificar qué características diferencian a la población vulnerable de la no vulnerable. Para ello, se utilizó únicamente

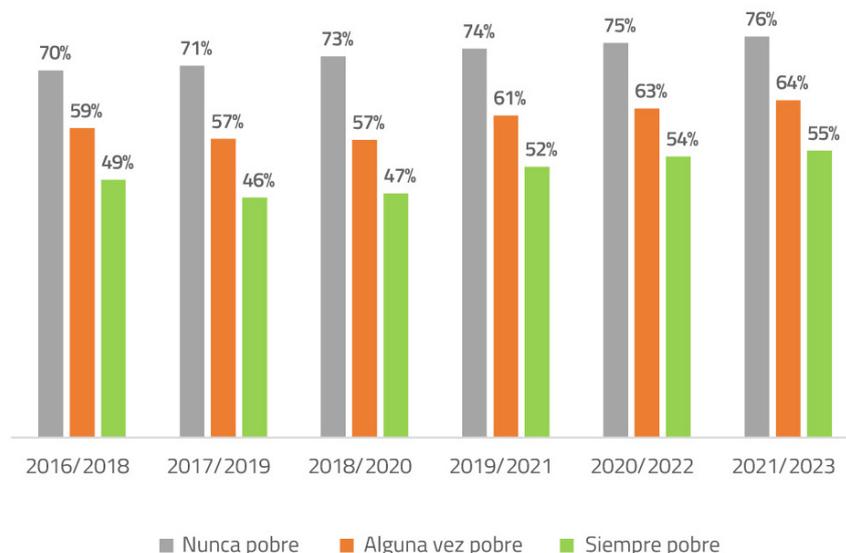
**Gráfico N.º 6: Tasa de informalidad laboral según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana ocupada)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia.

<sup>5</sup> De acuerdo con el INEI, el empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

**Gráfico N.º 7: Porcentaje de perceptores de ingresos según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de hogares urbanos)**

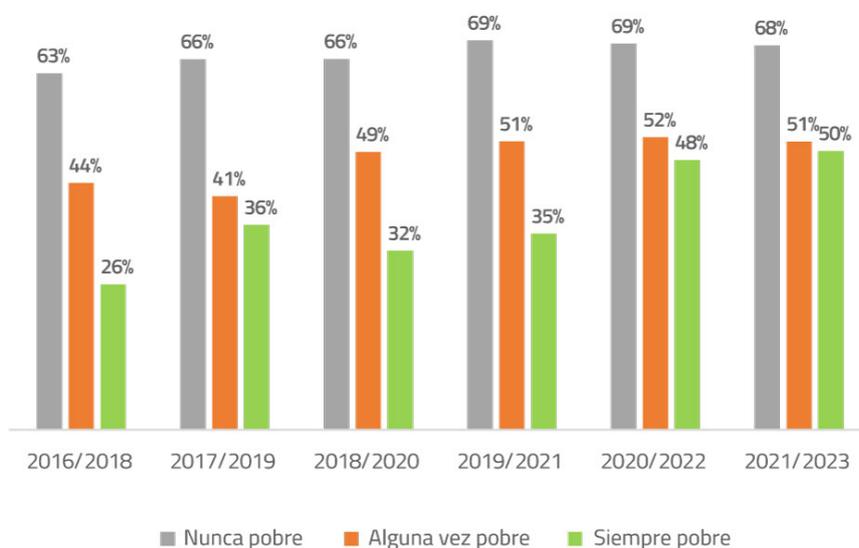


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia.

En cuanto a los niveles educativos de la población, la educación superior cumple un rol notoriamente diferenciador, al igual que la educación secundaria, aunque en menor medida. Como se puede observar en los Gráficos N.º 8 y N.º 9, las personas que no han sido pobres en ninguno de los años de seguimiento muestran tasas de culminación de educación secundaria y superior mayores a las que presenta la población vulnerable y pobre.

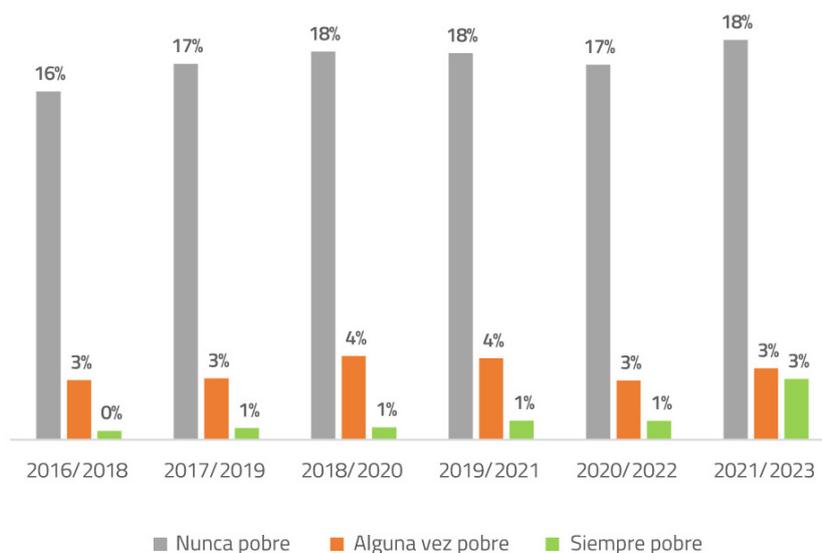
En el caso de la educación superior, la diferencia es más marcada: mientras la población no pobre cuenta con tasas de culminación de educación superior cercanas al 18%, menos del 5% de la población vulnerable o pobre cuenta con educación superior completa. Esto podría explicarse porque los trabajos más estables o formales requieren de personal calificado técnica o profesionalmente, lo que incrementa la vulnerabilidad de aquellas personas que no cuentan con estudios superiores.

**Gráfico N.º 8: Tasa de culminación de educación secundaria completa según tipo de transición de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia.

**Gráfico N.º 9: Tasa de culminación de educación superior completa, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana)**



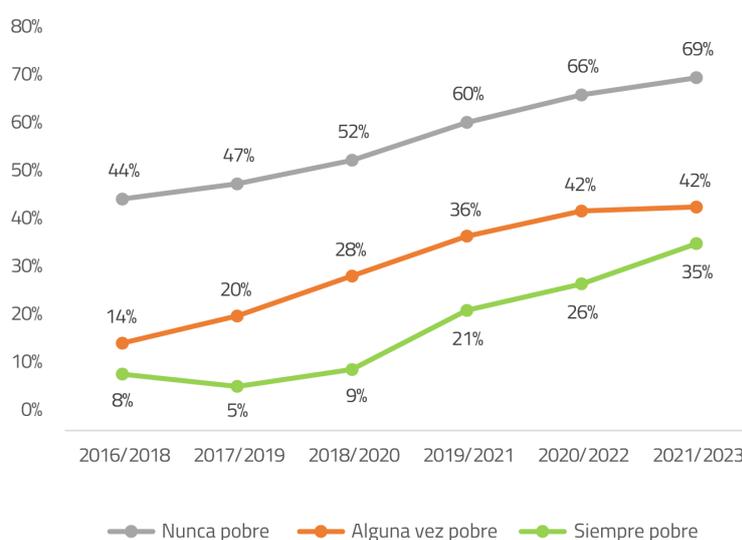
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia

En cuanto a las condiciones de vivienda, las personas que no están en condición de pobreza tienen sostenidamente un mayor acceso al paquete de servicios básicos (agua, desagüe, electricidad e internet) y mejores materiales de paredes, piso y techo de la vivienda que las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad (ver Gráfico N.º 10 y Gráfico N.º 11). Respecto al acceso a servicios, el 69% de las personas no pobres cuenta con acceso al paquete de servicios básicos, mientras que solo el 35% de los hogares pobres y cerca del 40% de los hogares vulnerables accede a dichos servicios de manera conjunta.

Respecto a los materiales de vivienda, el 81% de las personas en condición de no pobreza reside en una vivienda con pared de ladrillo, mientras que esta cifra cae a entre el 48% y 64% de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad. Una situación similar se observa con los materiales del piso y techo de las viviendas: las personas no pobres tienen piso de tierra solo en un 7% y techos de material débil<sup>6</sup> en un 31%.

En contraste, entre la población pobre estas cifras oscilan entre 23% y 39% respecto al piso de tierra, y entre 66% y 80% respecto al techo débil.

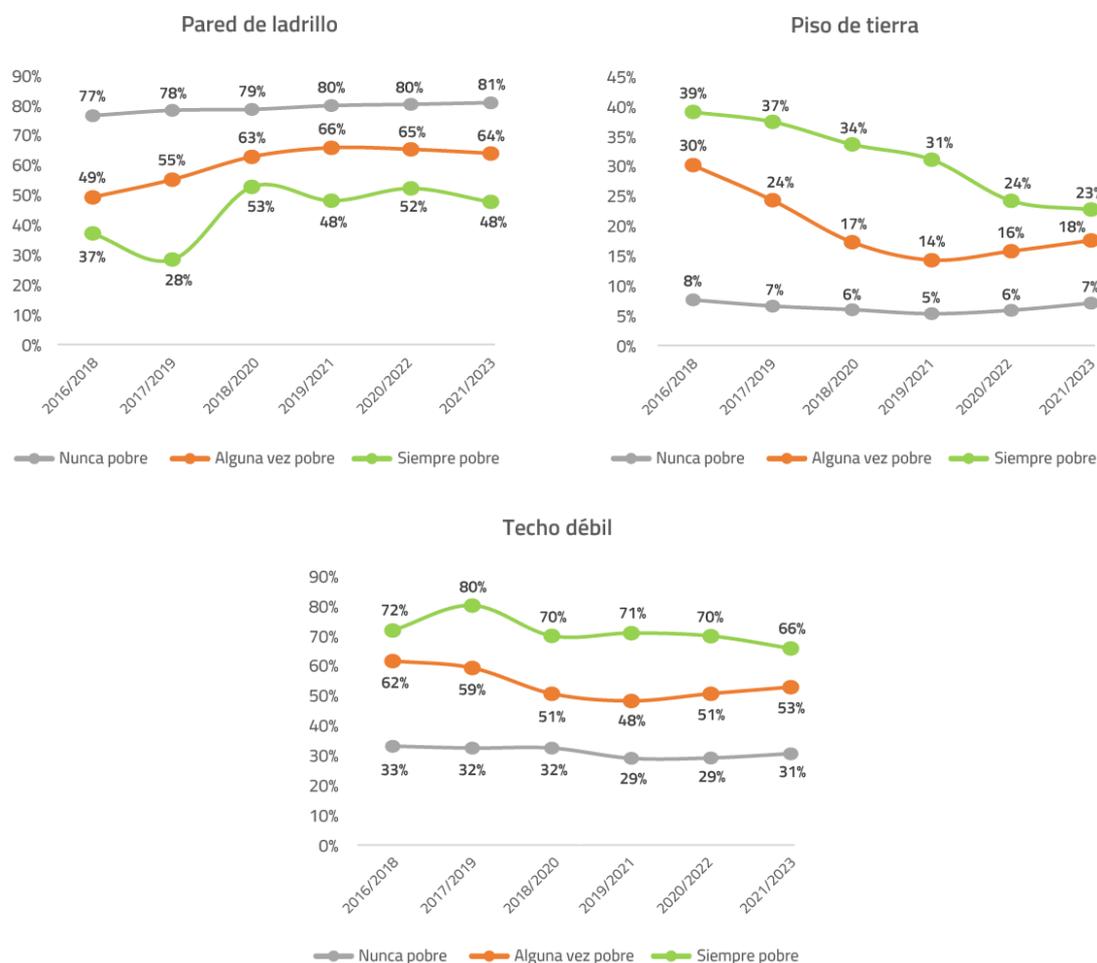
**Gráfico N.º 10: Acceso al paquete de servicios básicos en el hogar según tipo de transiciones de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia.

<sup>6</sup> Para este indicador se considera material débil a: planchas de calamina, fibra de cemento o similares, caña o estera con torta de barro o cemento, triplay, estera o carrizo, paja, hojas de palmera u otro material distinto al concreto armado, madera y tejas.

**Gráfico N.º 11: Tenencia de materiales de vivienda en el hogar según tipo de transiciones de pobreza, 2016-2023 (porcentaje de la población urbana)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2016-2023, INEI. Elaboración propia.

El análisis realizado permite identificar algunos patrones de características de las personas y hogares que se asocian a una mayor incidencia de pobreza y vulnerabilidad. Los hogares vulnerables y los hogares sostenidamente en condición de pobreza cuentan con una menor participación laboral entre sus miembros, y los que tienen empleo son de tipo informal en mayor medida.

Esto no solo hace difícil garantizar una sostenibilidad de sus ingresos que les permita acceder a bienes y servicios necesarios para el bienestar de sus miembros, sino acumular activos financieros y no financieros para poder afrontar shocks no previstos como lo fue la pandemia. Adicionalmente, los hogares vulnerables y los hogares sostenidamente en condición de pobreza tienen, en menor proporción, estudios secundarios y superiores completos, lo que limita las oportunidades de empleos formales a las que pueden acceder.



**Pobreza urbana:**  
¿cómo la gestión  
del territorio puede  
afectar a la pobreza  
y la vulnerabilidad?

03



Como se mencionó en la sección 1, las dinámicas inherentes al ámbito urbano diferencian al fenómeno de la pobreza en este ámbito respecto de la pobreza rural. De un lado, la necesidad de contar con fuentes de ingresos sostenibles para adquirir bienes y servicios. De otro lado, en el ámbito urbano existen conglomerados y concentraciones de pobreza que afectan no solo las oportunidades económicas, sino también a los servicios públicos a los que se puede acceder. En tal sentido, resulta importante analizar estas dinámicas a partir de la correlación de información georreferenciada con la condición de pobreza y vulnerabilidad urbana.

El análisis que se presenta en esta sección tiene como fuente principal la información georreferenciada de la ENAHO que, además de la condición de pobreza monetaria y vulnerabilidad de los hogares, registra la localización geográfica de los centros poblados donde se ubican. Esto será utilizado como proxy de la ubicación de los hogares encuestados.

El resto de la información corresponde a fuentes oficiales del Estado peruano que registran la ubicación georreferenciada de instituciones educativas, centros de salud, comisarías, centros de abastos, entre otros. A partir de esta información, se aproximó la distancia entre los hogares y los servicios señalados. También se utilizó como fuente la base de datos "Light Every Night" del Banco Mundial, que almacena imágenes de dos sensores satelitales por las últimas tres décadas<sup>7</sup>. Todas estas fuentes de información permitieron analizar

cómo la ubicación geográfica impacta en las oportunidades económicas y el acceso a servicios de educación, salud, seguridad y abastecimiento de alimentos.

En primer lugar, se analizó la distancia hacia los distritos que generan mayores oportunidades laborales. Concretamente, se calculó la distancia de cada centro poblado hacia el centro del distrito que atrae el mayor porcentaje de la fuerza laboral de la provincia<sup>8</sup>. Si bien no es una medición de distancia al trabajo, sí permite estimar la proximidad de los hogares a la fuente de oportunidades laborales en su provincia.

Los resultados se pueden observar en el Gráfico N.º 12, donde en el estrato geográfico 1, compuesto por las ciudades de Lima Metropolitana, Callao, Arequipa y Trujillo, se observa una mayor tasa de pobreza en los grupos poblacionales que están más distantes del distrito atractor de empleo. Sin embargo, esta dinámica no ocurre en las ciudades y centros urbanos de menor población.

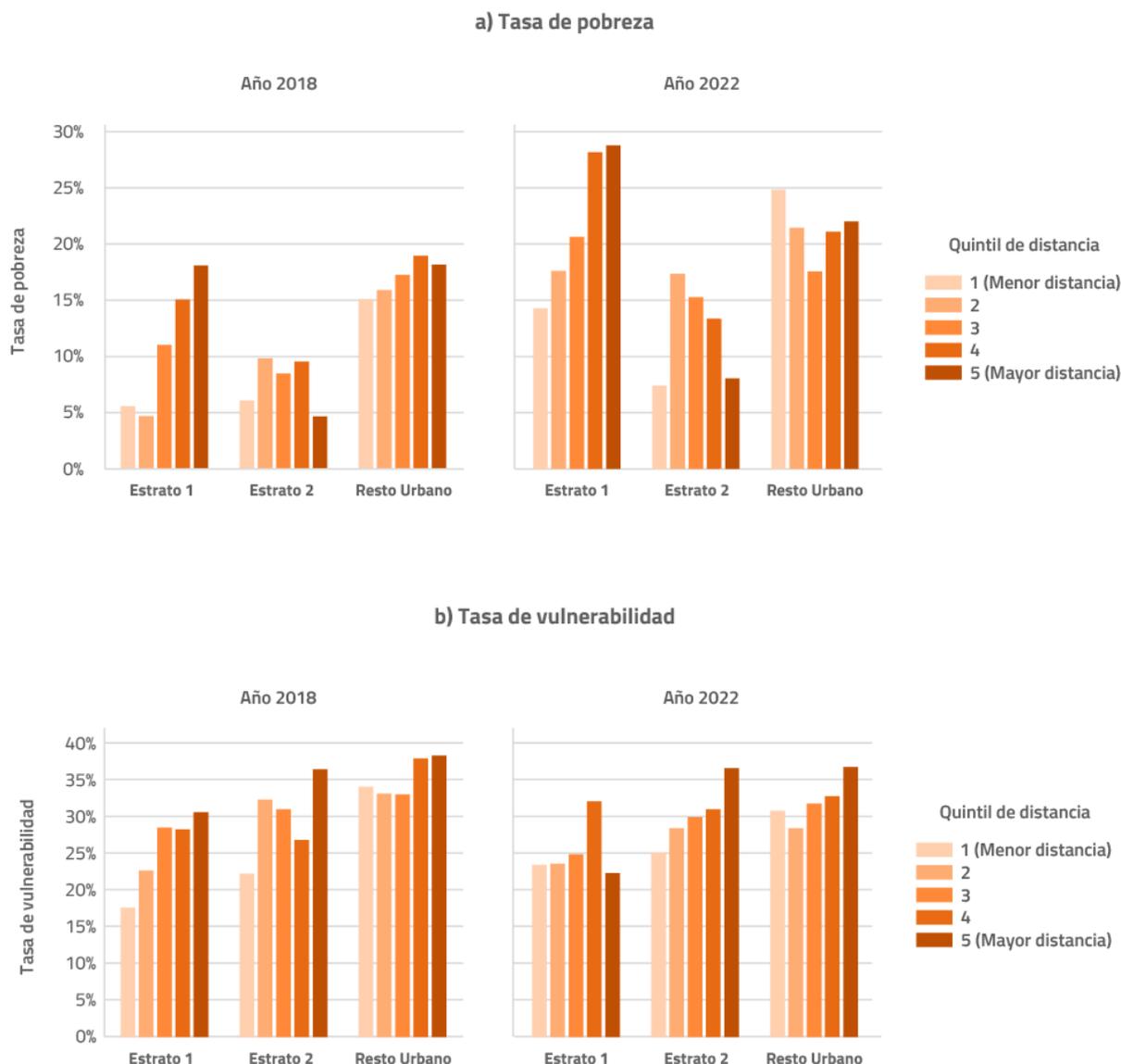
De hecho, en el estrato geográfico 2, que considera a los conglomerados urbanos con población de entre 200 000 y 500 000, únicamente los hogares a menos de 500 metros de la centralidad de su provincia cuentan con una menor tasa de pobreza. De forma similar, a mayor distancia del centro económico del hogar existe una mayor tasa de vulnerabilidad monetaria, aunque esto ocurre independientemente del estrato geográfico, como se observa en el panel b) del siguiente gráfico.



<sup>7</sup> Para más información sobre la base de datos del Banco Mundial ingresar al siguiente enlace: <https://worldbank.github.io/OpenNightLights/wb-light-every-night-readme.html>.

<sup>8</sup> Este distrito es identificado mediante las preguntas que se registran en el módulo de trabajo de la ENAHO respecto del distrito donde labora la persona encuestada.

**Gráfico N.º 12: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintil de distancia al centro económico de la provincia y estrato geográfico, 2018 y 2022**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2022, INEI. Elaboración propia.

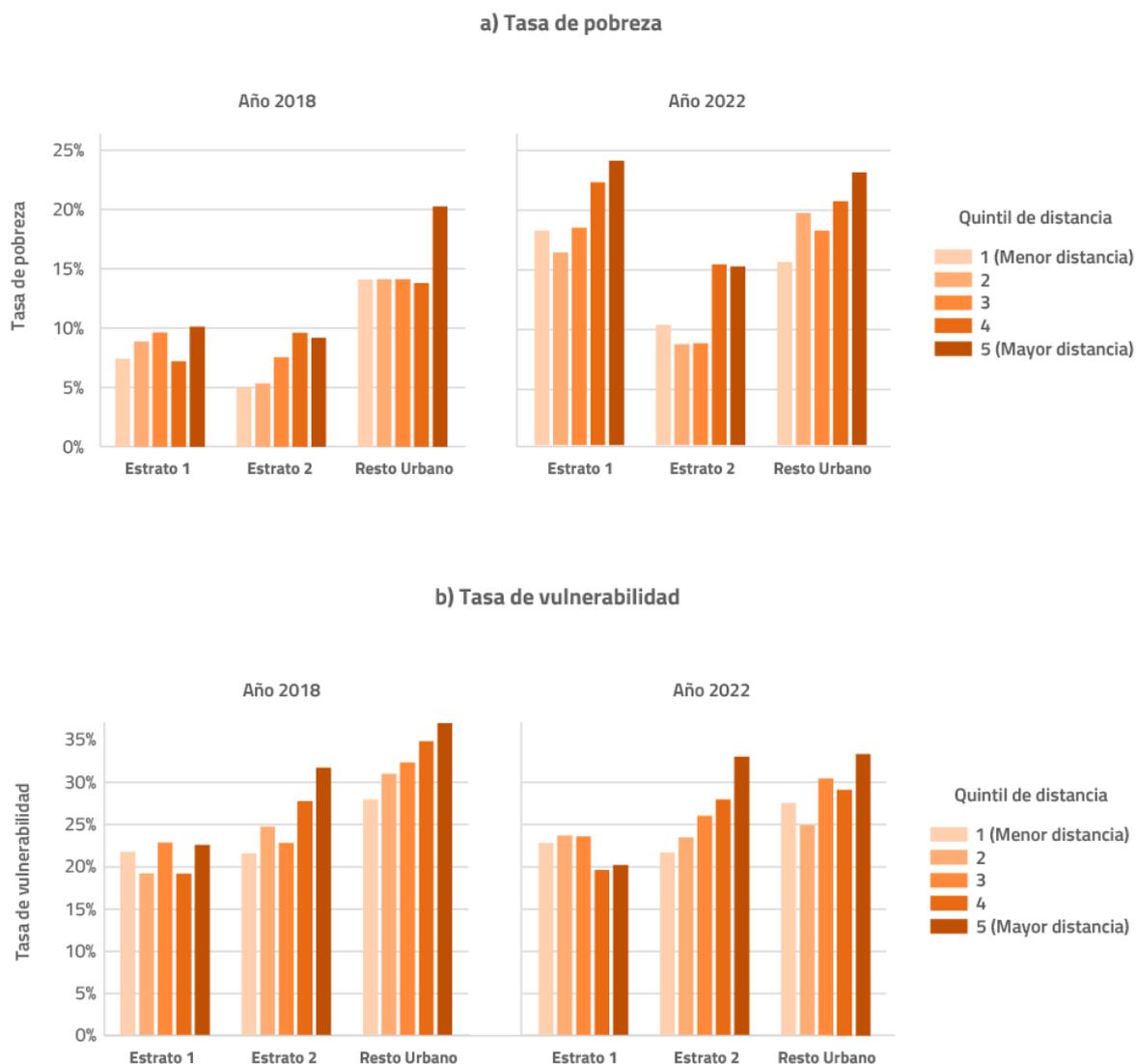
En segundo lugar, la cercanía a los centros de abastos o mercados representa una ventaja para la disponibilidad de alimentos y bienes, sobre todo para los hogares en condiciones de vulnerabilidad o pobreza. Mientras más lejano se está de los mercados, los alimentos y bienes de primera necesidad tienen un costo mayor para los hogares por lo que implica su traslado.

Esta tendencia se puede apreciar en el Gráfico N.º 13, donde se muestran los niveles de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de distancia hacia los centros de abastos o mercados más cercanos por estratos geográficos urbanos.

De un lado, se puede observar que antes de la pandemia no existía una relación muy clara entre la distancia a los mercados y la pobreza y vulnerabilidad en las principales ciudades del país (estrato geográfico 1). Sin embargo, en 2022 sí se aprecia que, a mayor lejanía respecto de los mercados, mayor es la tasa de pobreza urbana en las principales ciudades.

De otro lado, en el resto de los estratos geográficos se observa que, tanto antes de la pandemia como después de ella, una mayor distancia a los mercados de abastos está asociada a mayores tasas de pobreza y vulnerabilidad, siendo esta relación más clara en la tasa de vulnerabilidad.

### Gráfico N.º 13: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintil de distancia al centro de abastos más cercano y estrato geográfico, 2018 y 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2022, Censo Nacional de Mercado de Abastos de 2016. Elaboración propia.

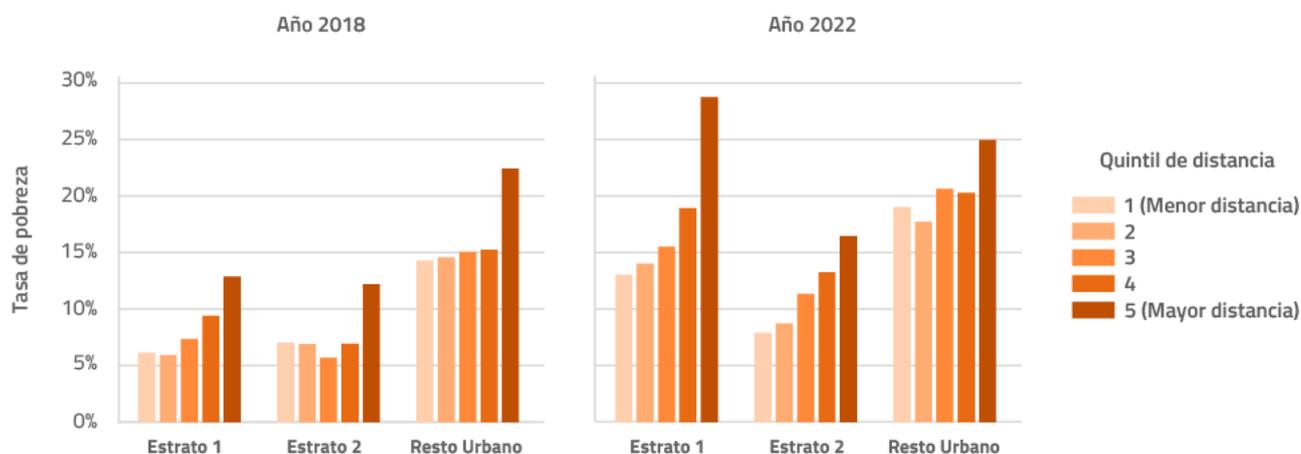
En tercer lugar, diversos estudios han resaltado la asociación entre inseguridad o crimen con los niveles de pobreza y vulnerabilidad. La información pública georreferenciada del Ministerio del Interior permite identificar la localización de las comisarías a nivel nacional, lo que a su vez permite estimar la proximidad de los hogares a alguna comisaría.

Es plausible que los vecindarios cercanos a las comisarías cuenten con mayores niveles de seguridad porque representan ubicaciones en las cuales es más complicado realizar actividades delictivas.

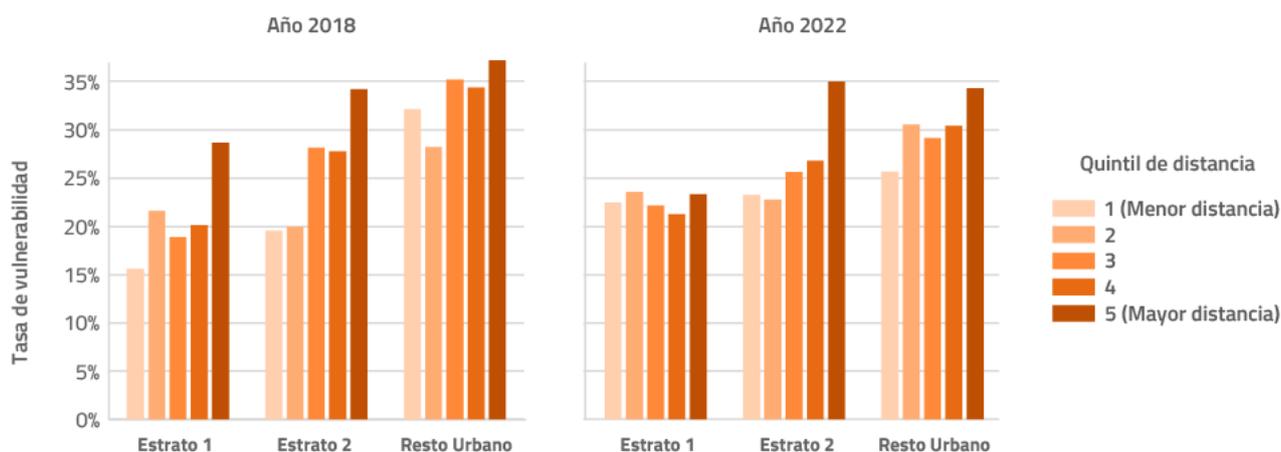


**Gráfico N.º 14: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintil de distancia a la comisaría más cercana y estrato geográfico, 2018 y 2022**

**a) Tasa de pobreza**



**b) Tasa de vulnerabilidad**

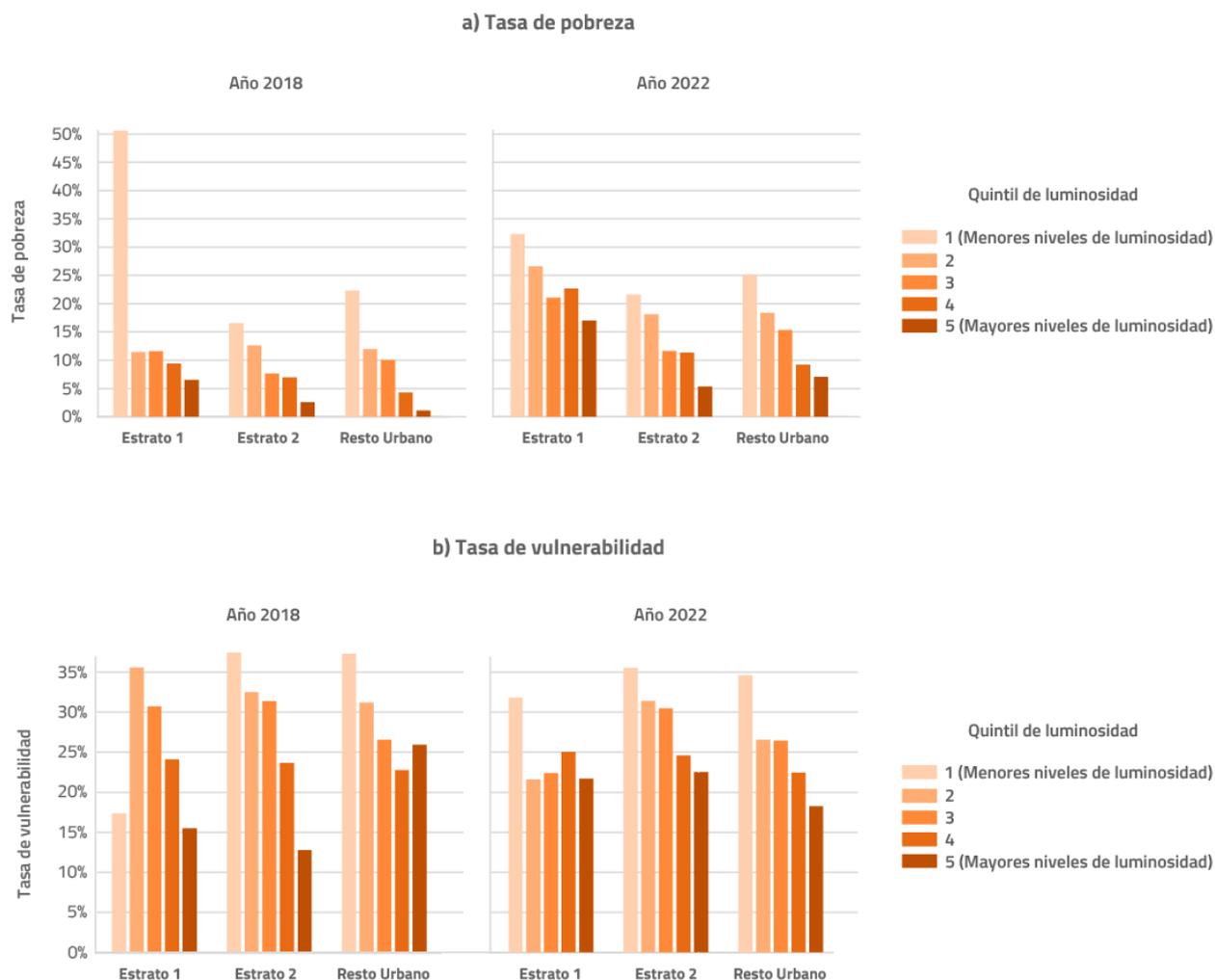


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2022, INEI, Censo Nacional de Comisarías 2017. Elaboración propia.

Finalmente, en los últimos años los avances tecnológicos han facilitado el análisis de grandes volúmenes de información, incluyendo las imágenes satelitales. El Banco Mundial cuenta con una amplia base de datos de imágenes satelitales nocturnas que recopilan la luminosidad a nivel global durante la última década. Con dichas imágenes se puede generar un índice de luminosidad o radiación tomando como referencia una localización y un radio de distancia alrededor de dicho punto.

En otras palabras, se puede cuantificar la luminosidad alrededor de un punto en un índice que oscila entre 0 y 100, siendo 100 la mayor luminosidad posible dentro de la circunferencia con centro en el punto de referencia. Como resultado, se obtuvo el Gráfico N.º 14, que muestra las tasas de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de luminosidad. La pobreza y la vulnerabilidad están fuertemente asociadas a menores niveles de luminosidad en todos los estratos geográficos urbanos, tanto antes como después de la pandemia, lo que también se asocia a menores niveles de seguridad.

## Gráfico N.º 15: Tasa de pobreza y vulnerabilidad según quintiles de luminosidad del vecindario (1 km) de los hogares y estrato geográfico, 2018 y 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2022, INEI; Light Every Night - Banco Mundial. Elaboración propia.



A manera de conclusión, las distancias en el ámbito urbano hacia las centralidades, mercados y comisarías, así como las condiciones de luminosidad de los barrios urbanos están asociadas generalmente a la pobreza y la vulnerabilidad en la mayoría de los estratos. Esto representa una alerta en la medida en que todas podrían estar asociadas a una limitación en la movilidad urbana que tiene como consecuencia mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad en las periferias y zonas marginadas de las ciudades del país.

De lo anterior, resulta evidente que la movilidad urbana y la distribución geográfica de servicios públicos están asociadas a la pobreza y vulnerabilidad en zonas urbanas. En ese sentido, resulta primordial implementar medidas de política que promuevan un transporte urbano formal que, a su vez, facilite los desplazamientos de la población urbana menos favorecida y fomente el dinamismo de la economía local en los distritos de mayor concentración de pobreza.

# Conclusiones y recomendaciones de política

04

## 04. Conclusiones y recomendaciones de política

Los crecientes niveles de pobreza y vulnerabilidad de los últimos años se han concentrado principalmente en las zonas urbanas del país. En particular, entre 2019 y 2023, la población urbana en condición de pobreza se duplicó, hasta alcanzar los 7.5 millones de personas en 2023. Ese mismo año, la población vulnerable a caer en dicha condición también se incrementó levemente, hasta los 8.1 millones de personas. En suma, en el ámbito urbano la población en condición de pobreza o vulnerable a caer en ella aumentó como resultado de la contracción económica que, junto con los elevados niveles de inflación observados entre 2022 y 2023, deterioraron la capacidad de los hogares para cubrir todas sus necesidades.

Resulta fundamental establecer políticas para revertir lo más pronto posible estas cifras. En particular, mejorar las condiciones del entorno y promover el incremento de las capacidades para que los hogares puedan generar ingresos sostenibles que les permitan no solo cubrir sus necesidades mínimas, sino generar ahorros que puedan servir en momentos de crisis o eventos adversos inesperados. Esto último resulta aún más relevante si se considera que incluso antes de la pandemia, cuando las cifras de pobreza seguían una tendencia decreciente, los niveles de vulnerabilidad se veían casi invariables. Es decir, incluso en la época de bonanza económica existía una gran cantidad de personas a las que solo les bastaba un shock adverso (como la pandemia) para caer en la pobreza. Ello tiene que considerarse en el diseño de

políticas públicas.

Como demuestra el presente documento, para reducir las condiciones de pobreza se requiere cambios estructurales enfocados en que los hogares cuenten con las capacidades para generar ingresos sostenibles, y un entorno cuyas condiciones les permitan afrontar de mejor manera eventos adversos no previstos. El análisis de la base de datos de panel de la ENAHO es claro: los hogares no vulnerables ni pobres son aquellos con menores índices de informalidad, mayor proporción de miembros del hogar con ingresos y mejores niveles educativos.

En ese sentido, las estrategias que se implementen desde el Gobierno para abordar la pobreza urbana no solo deben considerar los programas sociales, sino también implementar reformas y mejoras estructurales que favorezcan la creación de empleos y emprendimientos formales, el crecimiento y formalización de las micro y pequeñas empresas, y el incremento del capital humano de los hogares priorizando no solo a aquellos que ya están en condición de pobreza, sino también a aquellos vulnerables de caer en ella ante un evento no previsto. Al mismo tiempo, las políticas para abordar la pobreza urbana deben incluir un enfoque de riesgos que apunte a mejorar las capacidades de los hogares pobres y vulnerables para ser resilientes frente a dichos riesgos y mitigar sus potenciales impactos.





Desde el punto de vista de gestión urbana o territorial, se debe promover mejoras en las condiciones de los espacios para que sea viable la creación y el crecimiento de negocios. El análisis presentado en la sección 3 de este documento ha logrado identificar que los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad están asociados a una mayor distancia hacia los centros económicos, comisarías y mercados de abastos, así como también a menores niveles de luminosidad de los espacios públicos cercanos a los hogares. Así, es posible identificar dos espacios donde las políticas públicas pueden tener impacto.

Por un lado, la asociación entre los niveles de pobreza y la distancia hacia los centros económicos y mercados de abastos permite inferir que existe un problema de movilidad urbana donde los hogares más pobres y vulnerables son los que se ubican lejos de las oportunidades laborales. Esto puede afrontarse tanto mediante una mejora significativa de los sistemas de transporte público para disminuir los costos de traslado dentro de las ciudades, como mediante la generación de espacios públicos y nuevas centralidades distribuidas en distintas zonas de las ciudades que reduzcan la enorme cantidad de viajes que se realizan en la actualidad.

Por otra parte, la inseguridad ciudadana representa no solo un problema de orden interno, sino también perjudica la creación de emprendimientos formales y, por ende, la generación de ingresos sostenibles para los hogares, principalmente en las zonas de las ciudades con menores condiciones de seguridad (por ejemplo, alumbrado público y presencia policial en las noches). Una propuesta para reducir la pobreza urbana debe considerar la recuperación de espacios públicos seguros que fomenten una dinámica social y económica sostenible en zonas de mayor concentración de pobreza y vulnerabilidad.

En esta línea, la elaboración de la propuesta implica, además, la articulación de diferentes instrumentos a cargo de distintos sectores y niveles de gobierno, lo que demanda un análisis integrado de soluciones para el corto y largo plazo. Este paquete integral debe analizar las condiciones necesarias para la generación de ingresos sostenibles, tales como la mejora de la calidad educativa, la transición de la escuela secundaria a la superior —que demanda reformas estructurales y mejoras a largo plazo—, y la provisión de programas formativos y de habilidades que permitan que la población vulnerable acceda a mejores condiciones laborales o de emprendimiento.

# Referencias

05

# 05. Referencias

- Aguilar, A. G., & López, F. M. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México: Las desventajas acumuladas. *EURE (Santiago)*, 42(125), 5-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100001>
- Baharoglu, D., & Cressides, C. (2002). Urban Poverty. En *A sourcebook for Poverty Reduction Strategies: Macroeconomic and sectoral approaches (Vol. 2)*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/681651468147315119/Macroeconomic-and-sectoral-approaches>
- Céspedes Reynaga, N. (2020). Crecimiento económico y pobreza en las regiones y en los sectores económicos de Perú. En *Repositorio Académico USMP. Universidad de San Martín de Porres*. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/8845>
- Chamhuri, N. H., Karim, H. A., & Hamdan, H. (2012). Conceptual Framework of Urban Poverty Reduction: A Review of Literature. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 68, 804-814. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.12.268>
- Dollar, D., Kleineberg, T., & Kraay, A. (2013). Growth Still Is Good for the Poor.
- Dollar, D., & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7(3), 195-225. <https://doi.org/10.1023/A:1020139631000>
- Espinoza, Á., & Fort, R. (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. *GRADE, ADI*. [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort\\_GRADEADI\\_expansionurbana.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf)
- Fosu, A. K. (2017). Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: Recent global evidence. *Research in Economics*, 71(2), 306-336. <https://doi.org/10.1016/j.rie.2016.05.005>
- Herrera, J., & Correa, N. (2021). Pobreza y Distribución del Ingreso.
- Lemanski, C. (2016). Poverty: Multiple perspectives and strategies. *Geography*, 101(1), 4-10. <https://doi.org/10.1080/00167487.2016.12093977>
- Lemanski, C., & Marx, C. (2015). *The City in Urban Poverty*—Google Libros. Palgrave Macmillan. [https://books.google.com.pe/books?id=qde\\_CQAAQBAJ&lpg=PP1&dq=The%20City%20in%20Urban%20Poverty&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=qde_CQAAQBAJ&lpg=PP1&dq=The%20City%20in%20Urban%20Poverty&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false)
- Mohamoud, Y. A., Kirby, R. S., & Ehrental, D. B. (2019). Poverty, urban-rural classification and term infant mortality: A population-based multilevel analysis. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 19(1), 40. <https://doi.org/10.1186/s12884-019-2190-1>
- Mohanty, S. K., & Vasishtha, G. (2021). Contextualizing multidimensional poverty in urban India. *Poverty & Public Policy*, 13(3), 234-253. <https://doi.org/10.1002/pop4.314>
- Ranis, G., Stewart, F., & Ramirez, A. (2000). Economic Growth and Human Development. *World Development*, 28(2), 197-219. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00131-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00131-X)
- Ravallion, M., & Chen, S. (1997). What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? *The World Bank Economic Review*, 11(2), 357-382.
- Sekkat, K. (2017). Urban Concentration and Poverty in Developing Countries. *Growth and Change*, 48(3), 435-458. <https://doi.org/10.1111/grow.12166>
- Silva-Laya, M., D'Angelo, N., García, E., Zúñiga, L., & Fernández, T. (2020). Urban poverty and education. A systematic literature review. *Educational Research Review*, 29, 100280. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2019.05.002>
- Sridhar, K. S. (2015). Is Urban Poverty More Challenging than Rural Poverty? A Review. *Environment and Urbanization ASIA*, 6(2), 95-108. <https://doi.org/10.1177/0975425315589159>
- Suri, T., Boozer, M., Ranis, G., & Stewart, F. (2011). Paths to Success: The Relationship Between Human Development and Economic Growth. *World Development*, 39(4), 506-522. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.08.020>

VIDENZA