

CUARTA SECCIÓN
DESIGUALDAD TERRITORIAL
Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

LA DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL O EL MÉXICO QUE SE BIFURCA. CAMBIOS EN EL SEXENIO 2019-2024 Y RECOMENDACIONES PARA 2024-2030

POST SCRIPTUM*

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA**

CAMBIOS OBSERVADOS ENTRE 2018 Y 2024

La desigualdad socioespacial se entiende como la distribución polarizada o inequitativa de la riqueza y de los beneficios del desarrollo entre los grupos sociales y las diferentes escalas territoriales, fenómeno que se puede medir mediante series estratificadas de indicadores temporales y regionales.

La desigualdad en México tiene una raíz histórica que se profundizó durante el modelo de apertura comercial o neoliberal, con tendencias hacia su bifurcación. En este contexto, algunas características básicas de la estructura, dinámica y funcionamiento del sistema nacional territorial al inicio del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador eran las siguientes: a) alta concentración y dispersión demográfica, económica y geográfica; b) metropolización difusa con asentamientos en localizaciones irregulares; c) centralización del sistema de ciudades, con tendencias de crecimiento del Centro hacia el Norte de manera asociada al TLCAN y al T-MEC, lo cual es funcional al modelo de apertura comercial, exportador y maquilador, con la integración físico espacial hacia Estados Unidos de América en el marco de la nueva división internacional del trabajo; d) un proceso de polarización con el fuerte rezago del Sur Sureste sujeto a un modelo tipo enclave con extracción de renta petrolera y turismo, con menor calidad de vida de la población respecto al promedio nacional, que lo coloca en el polo más bajo de la divergencia en el territorio nacional; e) espacios periurbanos metropolitanos y zonas rurales en condiciones de

* Post scriptum al capítulo “La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca” (Sánchez, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

mayor pobreza y marginación; f) menor accesibilidad de la población a bienes y servicios en varias regiones y localidades agrarias dispersas; y, g) ampliación general de las brechas de desarrollo en el territorio nacional con debilitamiento del Estado de bienestar.

Frente a esa situación general se han tomado decisiones en materia de política territorial con diferentes criterios. Primero, sobre bases de planeación y varios estudios previos; segundo, con apoyo social, decisiones prácticas y voluntad política; y, tercero, por impactos externos de un contexto internacional favorable para México, como los cambios geoestratégicos en los bloques mundiales, principalmente la guerra comercial Estados Unidos-China que estimula la relocalización industrial (nearshoring).

El resultado general ha sido la modificación de tendencias históricas con la reducción en algunas formas de desigualdad en el desarrollo urbano regional como en los aspectos siguientes.

En lo económico territorial, se produjo una reducción en la brecha del ingreso por habitante en el país y entre macro-regiones, estados y municipios, lo cual se comprueba con las estimaciones de convergencia¹ que reportan un elevado crecimiento económico de los estados del Sur Sureste,² aún en el año 2020, el de mayor impacto de la pandemia del Covid-19, cuando el PIB cayó en -8.6% (INEGI, 2024a). Entre las causas de estos cambios destaca la inversión pública en la construcción de megaproyectos, programas sociales, obras de infraestructura y equipamiento en regiones atrasadas entre los cuales destacan los construidos en el Sur Sureste de México como El Tren Maya, el Corredor del Istmo de Tehuantepec, la Refinería de Dos Bocas, el Aeropuerto de Tulum, puentes y carreteras, entre otros. El mercado interno, a su vez, se fortaleció con la recepción de remesas que se usan principalmente en consumo, pago de servicios, deudas y salud en los hogares receptores, entre los cuales se encuentran los rurales.³

En lo físico espacial, la red nacional de ciudades mantiene una estructura y funcionamiento tendencial. No obstante, el crecimiento más rápido de estados del Sur-Sureste ha modificado los flujos migratorios hacia esta franja del país; y ha reducido el desequilibrio en las escalas macro-regional, estatales y municipales. En infraestructura, la construcción de carreteras y caminos favoreció a estados del sur del país.⁴

En lo social, disminuyó la pobreza⁵ y la desigualdad⁶ en el país, y más en estados y municipios con rezago tradicional, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, de manera asociada a los programas sociales que han significado ingresos en sectores empobrecidos con transferencia monetarias.⁷ Esto trajo consigo el fortalecimiento de la economía popular y el mercado interno, lo cual estimuló la demanda nacional. Asimismo, se construyeron obras de

contenido social y comunitario, como las de mejoramiento urbano, la dignificación de espacios de convivencia, los caminos rurales o la mayor accesibilidad a bienes y servicios por la infraestructura social de los Centros Integradores que tienen como nodos operativos a los Bancos del Bienestar,⁸ junto con el acceso a internet en localidades aisladas.

En lo ambiental, las Áreas Naturales Protegidas aumentaron su superficie; hay restricción a prácticas depredadoras como la minería a suelo abierto y el *fracking*; y se avanzó en los derechos a la vivienda, a la movilidad y al agua, entre otros aspectos.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SEXENIO 2024-2030

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar los derechos constitucionales de la sociedad y debe actuar e invertir en donde no lo hace el sector privado, para continuar desmontando la formación social construida desde los años ochenta con un modelo de acumulación capitalista injusto. En este sentido, los grandes problemas nacionales en el ámbito territorial, tanto los de raíz histórica, como los de mediano y largo plazos, requieren de la instrumentación de políticas públicas con estrategias, planes, programas y acciones, entre las cuales se mencionan las siguientes.

Aplicar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (SEDATU, 2021), con un modelo territorial de desarrollo con crecimiento socioeconómico sustentable, equitativo, convergente, policéntrico, de mediano y largo plazos, con coordinación intersectorial e intergubernamental, formas democráticas de participación ciudadana y justicia socioespacial, así como con tres ejes de acción: estructuración, desarrollo y gobernanza territorial.

Se trata de establecer la localización óptima de infraestructuras sociales considerando principios como: a) la eficiencia espacial, para minimizar la distancia entre la oferta y la demanda de servicios básicos con instalaciones accesibles a la población, y, b) la justicia ambiental, con una distribución de las infraestructuras no deseables de manera sustentable. Asimismo, se trata de lograr la igualdad de condiciones y las oportunidades socioeconómicas en el territorio, no condicionar el ciclo de vida futuro de las personas por su lugar de nacimiento, porque la desigualdad en la estructura y dinámica de los asentamientos humanos tiene una impronta inicial en las personas de acuerdo con su lugar de origen.

Luchar contra los rezagos sociales, con atención especial a la erradicación del núcleo duro de la pobreza y la marginación en todo el territorio nacional. En especial, eliminar la pobreza extrema, reducir el grado de marginación y aumentar la accesibilidad de la población a centros

urbanos, bienes y servicios. La población objetivo y las metas en valores absolutos y en porcentaje del respectivo total nacional son las siguientes: a) población en pobreza extrema (principalmente indígenas): 9.1 millones (7%); b) municipios de muy alta marginación: 204 (8%); c) municipios con muy baja accesibilidad a centros urbanos: 351 (14%); d) localidades con muy baja accesibilidad: 30,750 (16%); e) personas con muy baja accesibilidad: 3.4 millones (2%); y, f) políticas de infraestructura para la accesibilidad de 48 mil localidades y 8 millones de personas (CONAPO, 2021; CONAPO, IMT y CentroGeo, 2022 y Coneval, 2023).

Fortalecer el mercado interno desarrollando el potencial productivo de las regiones; y mejorar la convergencia en el crecimiento del producto por habitante de las regiones más atrasadas, con atención especial a las brechas de género (en México el 46% de las mujeres participa en el mercado laboral).

Sostener los recursos fiscales destinados a la infraestructura y el equipamiento que son fundamentales para potenciar el desarrollo y avanzar hacia la equidad de acuerdo con las características de los espacios urbanos, metropolitanos y regionales.

Promover modelos endógenos sinérgicos en corredores con ventajas o vocaciones propias (capital humano, social o natural) con productos, desarrollo científico, transferencia y creación de tecnología apropiada, que consideren la integración de cadenas de valor con retención de la riqueza en localidades y regiones, con derramas (spillovers) positivas y diversificación productiva.

Regular la relocalización industrial definiendo el tipo de modelo a promover en aspectos de requerimientos como un sistema de comunicaciones y transportes, infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, localización, uso de suelo, agua, energía, servicios públicos, vivienda de trabajadores y movilidad, etc.; pero también en beneficios como empleo, tecnología, cadenas de suministros, proveeduría, impuestos, crecimiento local y regional, entre otros.

Mantener las inversiones en el Sur Sureste para avanzar en la convergencia territorial del país y consolidar los megaproyectos como el Tren Maya, el Corredor Interoceánico y la refinería Dos Bocas para generar efectos multiplicadores en empleo e ingreso a la población.

Consolidar los centros integradores con infraestructura y equipamiento social, con atención especial a localidades y municipios más pobres para mejorar la calidad de vida de la población.

Promover la energía solar y el nitrógeno verde para la movilidad con fuentes bajas en carbono y hacer frente al cambio climático, con atención especial a las regiones en condiciones críticas.

Fortalecer la inversión, la planeación y el ordenamiento territorial para el mediano y largo plazos, especialmente, en corredores económicos urbano regionales y en los municipios, como orden constitucional de gobierno básico de mayor proximidad y atención a las necesidades sociales.

En resumen, aunque subsisten diferentes formas de desigualdad, las evidencias documentales y estadísticas confirman acciones que han producido cambios en las tendencias que favorecen la justicia socioespacial; pero es claro que se trata de procesos estructurales que sólo se modifican en el mediano y largo plazos. Por ello se requiere sostener la estrategia general.

NOTAS

¹ La Convergencia Sigma (desviación estándar del logaritmo natural del PIB por habitante) por entidad federativa fue, en años de crisis, como 1995 (0.23), en 2005 (0.23) y 2009 (0.19); aumentó en 2019 (0.23), se redujo en 2020 año de Covid-19 (0.22) y volvió a disminuir en 2023 (0.20), es decir, se redujo esta forma de desigualdad en la fase de recuperación de la pandemia y con crecimiento económico. En la escala de macro-región, disminuyó de 0.23 en 2019 a 0.20 en 2023, aun incluyendo petróleo y gas, por el caso atípico de Campeche. En máximos-mínimos del PIB por habitante por entidad federativa (incluyendo a Campeche) fue en 2000 de 15 veces, en 2010 fue de 12 veces, en 2018 de 10 veces, y en 2024 se estima en 8 veces (INEGI, 2024b y CONAPO, 2023a y 2023b).

² En el año 2022, la tasa de crecimiento del PIB de Tabasco fue de 17.0%, Oaxaca 7.8%, Quintana Roo 7.2% y Chiapas 5.5%, frente al país que alcanzó 3.9% (INEGI, 2024b).

³ En Estados Unidos de América hay 37.3 millones de mexicanos reconocidos que generan 324 mil millones de dólares de PIB en ese país. En el año 2023 enviaron 63.3 mil millones de dólares en remesas y para 2024 se esperan 68 mil millones, lo que representa el 18.5% de su ingreso (Banco de México, 2024).

⁴ En el marco del Plan carretero 2019-2024 se construyeron 551 obras con 8,120 kilómetros y una inversión de 228 mil millones de pesos en programas de: Caminos de mano de obra, Caminos rurales y alimentadores, Carreteras federales libres de peaje y Autopistas (SICT, 2024).

⁵ Entre 2018 y 2022, el número de personas en pobreza disminuyó en 5.1 millones, ya que disminuyó de 41.9% a 36.3%, después del aumento en el año 2020 a 43.9% por los impactos del Covid-19. No obstante, en el año 2022, más de 46.8 millones de personas todavía vivían en condiciones de pobreza multidimensional y 9.1 millones de personas se encontraban en pobreza extrema (Coneval, 2023).

⁶ El Coeficiente de Gini indica una disminución en la concentración del ingreso. En 2000 era 0.55 y en 2010 de 0.50; en el año 2018 fue 0.46 y para el año 2022 disminuyó a 0.43 (Coneval, 2023).

⁷ Entre 2019 y 2024 se habrán entregado 2.7 billones de pesos del presupuesto público a programas sociales. En 2024, se espera cubrir a casi 28 millones de personas; y de los 35.2 millones de hogares existentes en el país, el 79% recibirán, aunque sea un programa social cuyo presupuesto alcanza 745 mil millones de pesos (Secretaría del Bienestar, 2024).

⁸ El Banco del Bienestar cuenta con 3,149 sucursales con presencia en 2,701 localidades de los 32 estados del país, y ayuda a que los beneficiarios de los programas sociales como los adultos mayores o personas con alguna discapacidad retiren sus fondos sin necesidad de trasladarse a grandes distancias con altos costos de transportación (Banco del Bienestar, 2024).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco del Bienestar (2024), “Comunicado 005/Banco del Bienestar concluye con éxito su Plan de Expansión; ya opera con 3,149 sucursales”, *Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo*, 26 de febrero.
- Banco de México (2024), *SIE, Balanza de pagos, remesas 1999-2024*, consulta de cuadro resumen (SIE, Banco de México), en: banxico.org.mx.
- CONAPO (2021), *Índices de marginación 2020*, Consejo Nacional de Población, Gobierno, en: www.gob.mx.
- CONAPO, IMT, CentroGeo (2022), *Análisis geoespacial de la accesibilidad a centros urbanos de las localidades de México*, Consejo Nacional de Población, en: www.gob.mx.
- CONAPO (2023a), *Población a mitad de año, 1950-2070*, Datos Abiertos de México - Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070
- CONAPO (2023b), *Conciliación demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de población de México 2020 a 2070. Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070*, Consejo Nacional de Población, en: www.gob.mx.
- CONEVAL (2023), *Medición multidimensional de la pobreza, Anexo estadístico 2022*, en: coneval.org.mx.
- INEGI (2024a), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral. Año Base 2018*, Producto Interno Bruto Trimestral (PIBT), en: inegi.org.mx.
- INEGI (2024b), *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE). Año base 2018*, en: inegi.org.mx.
- Sánchez Almanza, Adolfo (2018), “La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca”, en Calva, José Luis (coord.), *Desarrollo territorial y urbano*, México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/desarrollo-territorial-y-urbano/>
- Secretaría del Bienestar (2024), *Consolidado por Entidad del Número de Beneficiarios, 2023, 2023T4.xlsx*, en: live.com.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2021), en: www.gob.mx.
- Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (2024), *Inversión por 228 mmdp permitirá al Gobierno de México entregar 551 nuevas obras carreteras: SICT, SCT*, 28 de febrero, Comunicado.