



# La dimensión territorial de la pobreza y el desarrollo regional\*

*Pablo Wong-González\*\**



\*Reseña sobre el informe de junio de 2004 del Banco Mundial:  
"La pobreza en México: una evaluación de las condiciones,  
las tendencias y la estrategia del Gobierno".

\*\*Profesor-investigador titular de la Coordinación de Desarrollo  
Regional del Centro de Investigación en Alimentación  
y Desarrollo, A.C. (CIAD), Hermosillo, Sonora.  
Correo electrónico: pwong@cascabel.ciad.mx



**E**l mundo contemporáneo parece abrigar una época de grandes paradojas. Una de ellas es el crecimiento de la pobreza, fenómeno que –aunque en grados no comparables–, afecta tanto a países en desarrollo como a países desarrollados. Es altamente contradictorio el hecho de que en un contexto de enormes avances científico-tecnológicos y el consecuente incremento de la capacidad productiva global, millones de personas sufran de desnutrición, la forma más patética de manifestación de la pobreza.

Por ello, es de pertinencia mayúscula el reciente informe del Banco Mundial (junio de 2004) sobre la pobreza en México, en el cual se evalúan las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno para reducirla. Asimismo, en el documento se exploran opciones para fortalecer las acciones y programas gubernamentales diseñados e instrumentados para tal fin. En esta reseña del Informe se hará especial énfasis sobre la dimensión territorial de la pobreza y el proceso de desarrollo regional en su sentido comprensivo.

El Informe del Banco Mundial sobre la Pobreza en México destaca lo siguiente (p. 58):

En 2002, la pobreza de ingreso sigue siendo extensa y pronunciada de acuerdo con las definiciones oficiales de pobreza; un quinto de la población vive en la pobreza extrema y la mitad en pobreza moderada. Esto refleja altos niveles de desigualdad, pues 20% de la población que se ubica en niveles más bajos no recibe más que 3% de los ingresos totales, mientras que el 10% superior recibe



40%. Si bien entre los pobres hay una considerable heterogeneidad, hay más probabilidades de que quienes viven en la pobreza extrema –aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza alimentaria– vivan en hogares rurales donde la principal ocupación del jefe de familia es la agricultura –en pequeños ranchos o como jornaleros rurales– y de que su nivel de educación sea primaria o menor. Los grupos indígenas sufren de manera importante la pobreza extrema.

Las cifras anteriores revelan la correlación existente entre territorio y función; es decir, entre la geografía de la pobreza y el tipo de actividad económica y perfil ocupacional. Los datos son contundentes (p. 59): “la pobreza monetaria extrema es especialmente severa en las áreas rurales, donde aproximadamente 35% de los individuos viven en hogares ubicados por debajo de la pobreza alimentaria, en contraste con 11% en las áreas urbanas. Cerca del 65% de quienes viven en la pobreza extrema habitan en áreas rurales.”

De acuerdo al Informe, la persistencia de los altos niveles de pobreza de ingreso refleja tanto la continua y extrema desigualdad de ingreso en México como el lento crecimiento de los ingresos promedio durante las dos últimas décadas. En la década pasada esto se debió mayormente al revés masivo que sufrieron los pobres en la crisis de 1994-1996, que condujo a enormes incrementos en pobreza moderada y extrema tanto en áreas rurales como urbanas. En el Informe se argumenta que sólo recientemente México consiguió ubicar los niveles de pobreza por debajo de los que predominaban a principios de los años noventa.

Los resultados del estudio son los siguientes (p. 69): la pobreza extrema pasó de 24.2 a 20.3% de la población del año 2000 al 2002. Esta cifra se colocaba por debajo de los porcentajes de pobreza extrema de hace diez años (1992), cuando registró 22.4%, y del abrupto incremento obtenido en 1996, de 37.1%. Asimismo, la pobreza moderada disminuyó entre el año 2000 y el 2003, pasando de 53.7 a 51.7%, respectivamente. Los datos de 2002 también fueron inferiores a los registrados en 1992 (52.5%) y en 1996 (69.6%).

Más allá de las diferencias metodológicas y de las fuentes utilizadas,<sup>1</sup> lo remarcable y sorprendente de estos resultados en la disminución de los niveles

<sup>1</sup> Véanse los comentarios de Julio Botvinik reportados en la nota “Erróneo informe del Banco Mundial sobre pobreza en México”, *Agencia Informativa Latinoamericana Prensa Latina, S. A.*, La Habana, agosto 22 de 2004.



de pobreza, es que esto se logró en un período de franco estancamiento de la economía mexicana, ya que en 2001 decreció 0.3% y en 2002 solamente alcanzó 0.9%. Si como lo señala el Informe, los cambios en la pobreza en términos de ingresos son impulsados por las interacciones entre crecimiento y desigualdad de ingresos, entonces la tendencia a la baja en el período reciente se debe, fundamentalmente, a cambios en la desigualdad. En el Informe se puntualiza que esto fue impulsado por una combinación de crecimiento sustancial de los ingresos en las áreas rurales y una disminución en la desigualdad, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Entre los aspectos puntuales de esta tendencia se menciona la implementación de programas sociales dirigidos a los diferentes sectores, como son el de "Oportunidades" y el de "Seguro Popular". De acuerdo a datos del Banco Mundial, el gasto en programas dirigidos específicamente a los pobres representa ahora 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB), comparado con 0.7% de 1990. Los programas que contemplan transferencias a los pobres, liderados desde su creación por "Oportunidades" [antes Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)], aumentaron en promedio 8.4% por año durante la década de 1990 y 9.8% también anualmente después del año 2000 (p. 136).

Sin embargo, habría que tomar con cautela el análisis de los factores causales de la mejoría en la distribución, al menos en una perspectiva de mediano y largo plazos sobre la efectividad de los programas para combatir la pobreza. Reconociendo el impacto positivo de los programas sociales para mitigar el estado de pobreza, el Informe también señala la influencia de factores externos a éstos. Este es el caso de la baja inflación que ha registrado el crecimiento de los precios, que se ha mantenido por debajo de los salarios, así como el de la creciente afluencia de remesas provenientes de trabajadores migrantes en los Estados Unidos, que en 2003 rebasaron los trece mil millones de dólares;<sup>2</sup> remesas que, en gran medida, llegaron a zonas rurales y de alta marginación.

<sup>2</sup> Factores enunciados por Pablo Sherwell Cabello en "La pobreza en México. Problema complejo", *Diario de Yucatán* ([www.yucatan.com.mx](http://www.yucatan.com.mx)), 22 de agosto de 2004. El impacto significativo de las remesas sobre la caída de los niveles de pobreza también es mencionado en el análisis hecho en el Informe del Banco Mundial.



Considerando las macro regiones del país,<sup>3</sup> la Ciudad de México y el Norte son las mejor libradas en cuanto a niveles de pobreza. En relación a la incidencia de pobreza extrema, en 2002 la Ciudad de México registró 4.2% y la región Norte, 9.7 %, mientras que el Centro alcanzaba 18.6%, el Golfo Sur 34.7% y el Pacífico Sur, 46.4%. Un patrón similar se presentó para la pobreza moderada: Ciudad de México, 27.9% y región Norte, 37.6%, contra 53, 68.4 y 75.9% de las regiones Centro, Golfo Sur y Pacífico Sur, respectivamente.<sup>4</sup>

Como puede observarse, existen grandes diferencias en las condiciones de bienestar o pobreza entre regiones. El Informe reconoce que:

las diferencias regionales tienen un profundo arraigo histórico. Ha habido cierta convergencia geográfica de largo plazo en la mayor parte de los indicadores de servicios e indicadores sociales, pero una tendencia hacia la divergencia en las mediciones de ingreso y salarios en la década de los 1990s, que parece estar asociada con los efectos diferenciales en el proceso de la integración internacional tanto antes como después del TLCAN. Por lo regular, las áreas más cercanas a la frontera o a los centros urbanos han mostrado un crecimiento más rápido (p. xxvii).

Precisamente, tal vez este es uno de los puntos más débiles de la estrategia denominada "Contigo". Como marco conceptual gubernamental para la reducción de la pobreza y el desarrollo social, Contigo se considera un excelente enfoque, bien desarrollado y coherente para evaluar la pobreza y enmarcar la planeación como parte de las políticas públicas oficiales (p. 21). Este enfoque reconoce la multidimensionalidad del bienestar y la necesidad de múltiples categorías de acción pública para elevar los estándares de vida (desarrollo humano, generación de ingresos, acumulación de activos físicos y protección social).

<sup>3</sup> De acuerdo a la clasificación del Consejo Nacional de Población, las macro regiones son: Norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas), Centro (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala), Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), Golfo Sur y Caribe (Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y Ciudad de México.

<sup>4</sup> Cabe señalar –como se anota en el Informe del Banco– que existe una gran heterogeneidad en los niveles de pobreza al interior de las regiones, estados y municipios. Por otro lado, agrupaciones diversas de estados pueden cambiar los resultados promedio de cada región.



Sin embargo –como se reconoce en el Informe–, “entre los programas gubernamentales aún falta mucho para lograr la plena implementación de los principios del marco conceptual Contigo” (p. xv). De ahí las limitaciones del programa Microrregiones. Desde la perspectiva oficial, este programa es una respuesta innovadora a los retos del desarrollo rural integrado. Se enfoca a municipios marginados, identificando localidades con potencial para servir como centros estratégicos comunitarios que tengan la capacidad de proporcionar servicios incrementados en infraestructura, servicios sociales y capacidad productiva a comunidades dispersas en sus esferas de influencia. Sin embargo, se reconoce que este programa enfrenta varios retos conceptuales y operacionales: “aún no es un programa integral territorial sino una combinación de programas/inversiones de diferentes Secretarías” (p. 231).

Con base en lo anterior, puede argumentarse que el programa Microrregiones –a pesar de los avances– parece no resolver la “confusión conceptual” y, por lo tanto, procedimental –heredada de sus antecesores PRONASOL y PROGRESA–, entre desarrollo social y desarrollo regional, al tomar al primero como sinónimo del segundo. Reconociendo las bondades del programa, así como la intención de eliminar el sentido asistencialista, el sesgo en el gasto en la dimensión social –aunque indispensable para el desarrollo regional– no ha sido suficiente, teniendo escasa o nula incidencia sobre el ámbito productivo. Como consecuencia, no se ha alcanzado un desarrollo territorial integrado, pues no ha sido posible desarrollar bases productivas en las regiones que conduzcan a un proceso de crecimiento autogenerativo y, por lo tanto, a la creación de empleos permanentes bien remunerados. De hecho, el Informe señala que “el incremento sustancial del gasto en desarrollo social de la crisis en adelante (1995-1996) se ha logrado pese a la estrechez fiscal, en especial mediante reducciones en el gasto en ‘funciones productivas’, que sólo en parte ha sido compensado por el crecimiento a partir de 2000 en la categoría de desarrollo rural” (p. 132).

Este es uno de los grandes retos para el futuro en el combate a la pobreza que señala el Informe: la necesidad de integrar estrategias de competitividad y crecimiento (p. xlvi). En ese sentido se reconoce que la estrategia actual del gobierno para la pobreza extrema está más encaminada hacia el área social que en la esfera productiva. En este tema el Informe propone la necesidad de



obtener una estrategia territorial más estructurada y coordinada que pudiera construirse sobre los programas ya existentes, como Microrregiones y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En síntesis, el Informe presenta evidencia de que las estrategias recientes de combate a la pobreza en México han experimentado avances importantes en algunos aspectos, particularmente en cuanto al acceso a los servicios básicos; se ha logrado bajar los niveles de pobreza a los que se tenían antes de la crisis de 1995-1996. Se hace un análisis detallado de las condiciones y tendencias de la pobreza a partir de las diferentes dimensiones de la misma (capital humano/capacidades, pobreza de activos, y pobreza de ingresos/oportunidades de ingreso), así como una comparación en la perspectiva internacional. Por otro lado, con las reservas de una discusión más profunda sobre los datos presentados, es relevante la crítica y el reconocimiento que se hace de los temas en los que aún hay grandes desafíos y una agenda pendiente por desarrollar.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial integral, considerado como uno de los pilares para el combate a la pobreza, se requiere una estrategia de focalización que conjugue las acciones de desarrollo social con la potenciación de la base productiva, que genere empleo permanente e inversión para lograr un desarrollo regional autosostenido. Aparte de afinar la metodología de identificación de los centros estratégicos comunitarios que difundan el desarrollo en el área de influencia, es necesario alcanzar una mayor coordinación interinstitucional entre los distintos programas de incidencia local, así como una mayor descentralización de los recursos y de las facultades para la toma de decisiones que fortalezca las capacidades de gestión de los actores sociales y el desarrollo endógeno.

Como lo sugiere el Informe, "vivir en un área pobre puede constituir una profunda diferencia en el desarrollo y las perspectivas de los individuos" (p. xxvii). De ahí la importancia de una consideración profunda de las disparidades territoriales como una dimensión de las disparidades sociales en la distribución del ingreso, creando igualdad de oportunidades sociales y económicas en las diversas regiones. Así lo visualizaba Amartya Sen (2000: 19) al enfatizar que "el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza, las privaciones sociales sistémicas y la escasez de oport-



tunidades, entre otras". De no incluir de manera integral esta perspectiva ligada a la recuperación económica y generación de empleo bien remunerado,<sup>5</sup> en México como en la mayoría de los países de América Latina, las metas de desarrollo para el nuevo milenio de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, difícilmente podrán ser alcanzadas.

### **Bibliografía**

Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*, México, Editorial Planeta.

<sup>5</sup> En este tenor, en la edición 2003 de *Panorama Laboral* (nota 3), de la Organización Internacional del Trabajo, se subraya la necesidad de una macroeconomía sostenible.

