

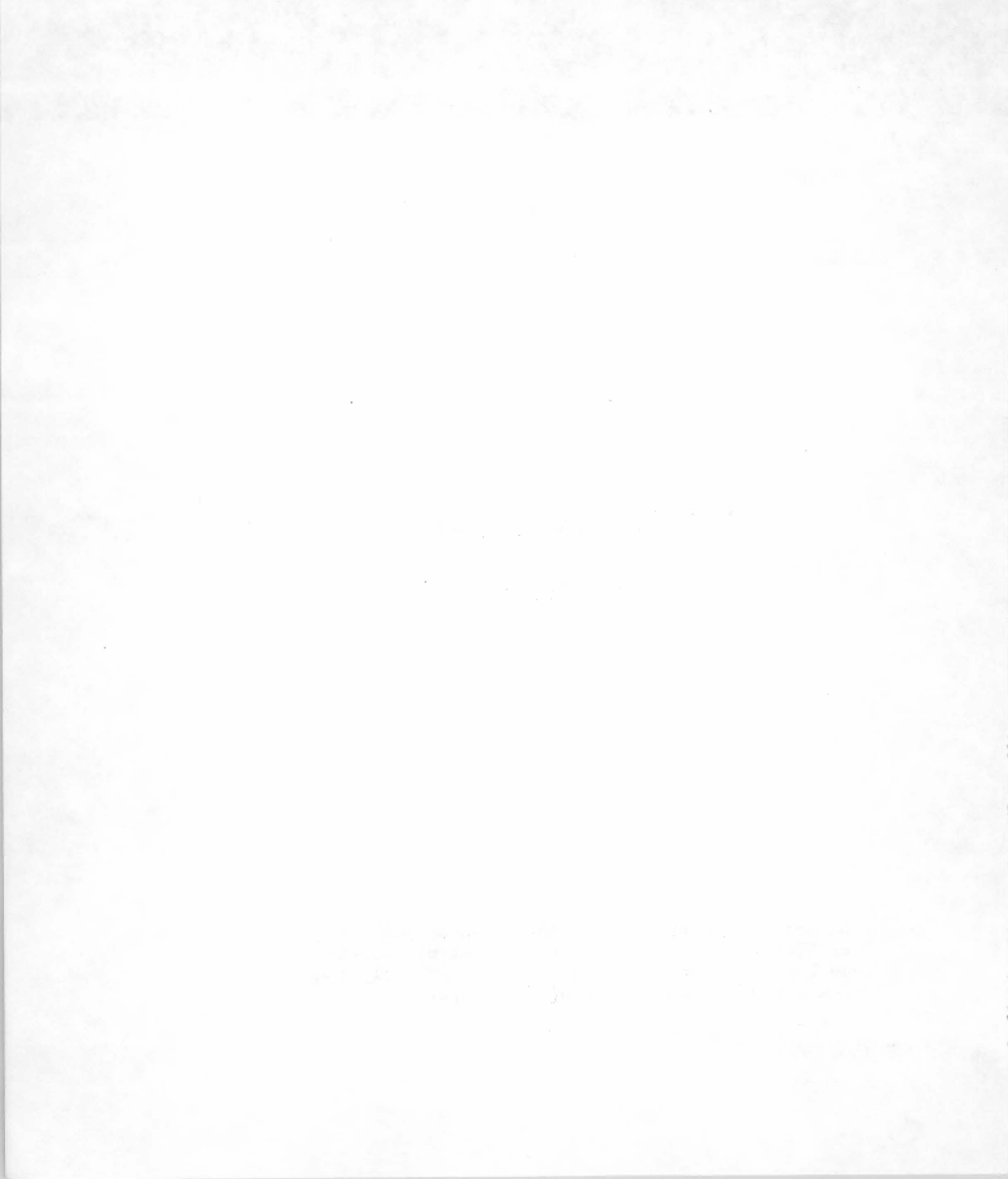
Documento CPRD-E/11

QUIENES SON LOS BENEFICIARIOS DEL
DESARROLLO REGIONAL */

David Barkin

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Texto ILPES. Siglo XXI, México, 1976.

80-8-1606



¿QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL?*

DAVID BARKIN

1. *Introducción*

El desarrollo, ya sea regional o nacional, es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más productivamente recursos disponibles y acumular recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de subsistencia en una estructura más diversificada en la que se genera un superávit que permite inversiones subsecuentes. Este proceso dual tiene su contrapartida humana —lo que suelen ignorar los interesados en el desarrollo económico que también involucra enriquecimiento y cambio estructural. En este caso, sin embargo, las estructuras que deben alterarse son las de clase social y la distribución del ingreso, aspecto este último que constituye el principal objeto de las páginas que siguen.

Uno de los dogmas básicos del desarrollo económico ha sido la búsqueda desencadenada de niveles de ingreso más altos con el reconocimiento explícito de que esto puede causar a corto plazo algún deterioro en la distribución del ingreso, esto es, mayor concentración en las manos de unos pocos. Los estudiosos creen, y los políticos lo afirman con agrado, que una vez solucionado el problema básico del ingreso bajo y de la tasa de crecimiento inadecuada, será más fácil atacar los problemas distributivos que el proceso de crecimiento inicial pudiera haber exacerbado. Este ataque al problema de la concentración podría llevarse a cabo mediante un bien diseñado programa de medidas impositivas y de gasto orientadas a redistribuir el ingreso y

* La versión inglesa de este ensayo, "A case study of the beneficiaries of regional development", fue publicada en *International Social Development Review*, de las Naciones Unidas, núm. 4 (Nueva York, 1972), pp. 84-94.

estimular la actividad económica para proporcionar nuevos empleos productivos a la población de más bajos ingresos.

Los programas de desarrollo regional pretenden reducir las diferencias de ingreso entre personas y regiones. La necesidad de ello resulta de las desigualdades que surgen durante el proceso de desarrollo, éstas son el resultado de patrones autorreforzantes del crecimiento económico que generan la inversión, y a su vez la reinversión de utilidades en los actuales centros de producción. El proceso de reinversión, elemento importante para sostener el crecimiento económico, ayuda a explicar la manera cómo los ingresos llegan a concentrarse cada vez más tanto a nivel personal como regional; quienes cuentan con el capital o tienen acceso a él pueden prosperar al llevar a cabo empresas rentables que generan mayores excedentes para reinversiones posteriores. La política gubernamental refuerza este patrón al aumentar las utilidades de las inversiones existentes y alentando reinversiones para acelerar el crecimiento económico. Las economías de escala y la aglomeración se combinan con factores culturales, políticos e históricos para favorecer la concentración de inversiones en una *élite* en algunos centros de crecimiento urbano rápido. Las escasas instalaciones de producción existentes en estas áreas, generalmente están muy atadas a recursos naturales particulares o dependen de la disponibilidad de un tipo específico de trabajador que no se encuentra en las zonas más pobres.

Los programas de desarrollo regional responden a la necesidad —a veces política— de ocuparse de los problemas de áreas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país. Por un lado, están planeados generalmente para usar mejor los recursos naturales y humanos del área y, por el otro, para alentar la integración de grupos aislados de la prosperidad económica. Al movilizar recursos no utilizados, a menudo se espera que tales programas contribuyan al crecimiento nacional mientras se aumentan los ingresos de las regiones que habían quedado fuera del proceso de crecimiento.

Para ser efectivos, los programas de desarrollo regional deben desarrollar la actividad económica de los centros de producción existentes a las áreas seleccionadas para el desarrollo. Si los programas de inversión se concentran en actividades de producción primarias tales como agricultura y minería, entonces las posibilidades de crecimiento autosostenido están limitadas; las actividades de maquila también son autolimitadas, y si no se lleva a cabo un proceso de reinversión para establecer una base productiva creciente, resulta pobre la perspectiva del desa-

rollo regional. Para asegurar el éxito de tal proceso, con frecuencia es esencial que el gobierno proporcione subsidios especiales y haya inversiones de infraestructura. Sin embargo, a veces esta ayuda no es suficiente y para proteger el alto costo inicial de producción, hay que combinar medidas adicionales con una política coactiva de ubicación para alentar la descentralización.

Los programas de desarrollo regional, aunque tengan éxito, no necesariamente facilitan o permiten una redistribución del ingreso personal. A menos que se tomen medidas para proporcionar recursos financieros a quienes no los tienen, con limitaciones efectivas para excluir a las *élites*, los programas de inversión tan sólo proporcionarán a los ricos oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades. El control sobre los recursos naturales potencialmente valiosos puede permitir al propietario mejorar su condición económica, pero sólo se dispone del crédito o el capital necesarios para explotarlos; en ausencia de tales recursos, es probable que el control efectivo sobre los recursos naturales pasará a quienes tienen las posibilidades financieras necesarias para desarrollarlos. Esto es, no sólo es necesario relocalizar la actividad económica, sino que es imperativo rediseñarla para facilitar el acceso de gente que de otra manera no podría aprovechar las nuevas oportunidades.

Como se demuestra más adelante, este enfoque del problema en dos niveles —relocalización de la actividad económica y apertura de nuevos canales de acceso— es fundamental para comprender algunos de los principales obstáculos al éxito de los proyectos de desarrollo regional desde el punto de vista social. Lo que aquí se sustenta es que en el primer nivel —el económico y de ubicación— es relativamente fácil llevar a cabo los objetivos manifestados; pero aun en él, en el programa mexicano estudiado en este artículo, el crecimiento regional autosuficiente no se logró debido al poco interés en subsidiar la industrialización regional. En el segundo nivel —el humano— los problemas estructurales de cambios son mayores aún y tal vez no son apreciados plenamente por quienes tratan de hacer que las regiones se desarrollen en lugar de lograr simplemente un crecimiento a una tasa más elevada: en México parece que la descentralización de la actividad económica alcanzada no alteró en forma sustancial la tendencia nacional de concentrar el ingreso y el acceso a las oportunidades económicas en pocas personas.¹

1. La estrategia del crecimiento económico manifestada por el gobierno mexicano, en realidad, se proponía explícitamente concentrar recursos para estimular ahorros e inversiones

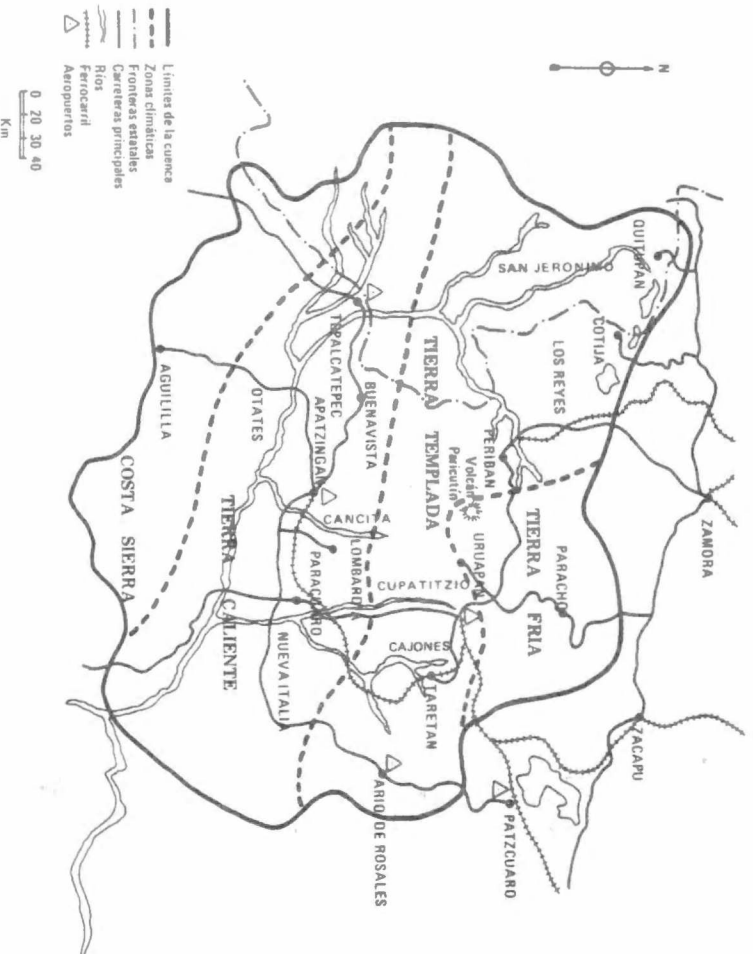
2. *Un programa de desarrollo regional en México*

El marco de este análisis es uno de los programas de desarrollo regional de más éxito en México, cuando se mide por el instrumental económico. Por lo menos durante un siglo se ha profesado en México gran preocupación por el desarrollo regional, pero el programa que se examina aquí en detalle empezó en 1947, al establecerse una comisión gubernamental semiautónoma para aprovechar las aguas de la cuenca del río Tepalcatepec,² localizada en los estados de Michoacán y Jalisco, unos 320 km al oeste de la ciudad de México. Dentro de los estándares nacionales de México, el proyecto es pequeño, con una inversión total aproximada de 600 millones de pesos durante veinte años, en un área de sólo 18 000 km². La población total de la cuenca es actualmente de 600 000 personas. El programa de construcción incluyó una serie de presas, canales de riego, caminos y obras hidroeléctricas. Las instalaciones quedaron en operación al final de los años cincuenta y desde entonces ha disminuido el programa de construcciones en la región. En 1960, la Comisión del río Tepalcatepec quedó absorbida por la Comisión del río Balsas, que tenía jurisdicción sobre un área mayor de 100 000 km² en ocho estados y ahora dedica su atención y recursos a otras regiones menos desarrolladas dentro de esta jurisdicción mayor.

La región de que se trata en este artículo, se define por el alcance geográfico de las actividades de la Comisión del Tepalcatepec. El área abarca desde las zonas muy calientes y áridas de Tierra Caliente, hasta las montañosas de Tierra Fría. La región también es bastante diversa en términos culturales. En Tierra Caliente, migraciones recientes han llevado al área gente de todas partes de México y la población es semejante a la del resto del país: mestiza con alto grado de integración a la cultura nacional. En las partes altas de la región, mucha gente no emplea todavía el español como medio principal de comunicación; el purépecha o tarasco, es aún la lengua más corriente, aunque buen nú-

adicionales. La Secretaría de Hacienda, durante el período 1958-70, claramente manifestó esta política en su discurso ante el Banco Mundial, septiembre de 1969. Véase Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizado: Una década de la estrategia económica en México", en *Merado de Valores*, núm. 44, 3 de noviembre de 1969.

2. Pueden verse mayores detalles acerca de la preocupación por el desarrollo regional en México en David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional: Enfoque por cuencas de México* (México, Siglo XXI, 1970), caps. II y IV. Los caps. V y VII del mismo libro exponen con mayor detalle el programa de desarrollo regional de la cuenca del Tepalcatepec.



mero de personas es bilingüe pues necesita asistir a los mercados regionales.

Uruapan y Apatzingán, dos ciudades de la región, son centros importantes de mercado y sede de oficinas regionales de agencias gubernamentales y de la Comisión del río Balsas. Uruapan, que se localiza en la zona templada, es la mayor de las dos (82 672 habitantes). Como sucede en la mayoría de las ciudades secundarias de México, la migración de zonas rurales, en este caso del área montañosa de los alrededores, ha aumentado la población. Los indios de Tierra Fría se mezclan con los mestizos para intercambiar artesanías y otros productos regionales en el gran mercado del pueblo. Apatzingán (44 819 habitantes) está en la Tierra Caliente y ha quintuplicado su población en los últimos veinte años, desde que se estableció la Comisión, como resultado de un gran aumento de la producción agrícola y de la consiguiente necesidad de mano de obra.

Más del 60 por ciento de la inversión de la Comisión durante los primeros veinte años, se realizó en Tierra Caliente. Aunque Tierra Caliente durante siglos fue habitada por grupos de tarascos e indios nahuas, la población estaba muy dispersa y sus tierras no se cultivaban por la falta de capital para desarrollar su potencial. A principios de este siglo se establecieron inmigrantes italianos en la zona y construyeron obras de irrigación para plantar arroz, huertos de limones y criar ganado. Emprendieron la explotación de casi 64 000 hectáreas que fueron expropiadas en 1938 y convertidas en ejidos colectivos en virtud del programa mexicano de reforma agraria.³

Después de la expropiación, los trabajadores tomaron el control de las haciendas que antes controlaban los italianos y con la ayuda de bancos agrícolas del gobierno, trataron de aumentar el cultivo y planear nuevas cosechas. Al construirse nuevas obras de irrigación e incrementar las ya existentes en la región, se formaron nuevas comunidades y se amplió el área de cultivo. Se construyeron además obras de infraestructura que han tenido efectos impresionantes en Tierra Caliente. Durante dos decenios de inversiones gubernamentales, los enlaces de la región con el resto del país consistentes en sistemas primitivos de caminos que sólo eran utilizables en la temporada de secas, se convirtieron en una red de carreteras de primera clase. También se construyeron aeropuertos y se regularizó el servicio postal. Se aumentaron escuelas, hospitales y otros servicios públicos y disminuyó en gran medida la incidencia de la malaria y la disentería al mejorarse las condiciones sanitarias. Los servicios de salud pública contribuyeron también a reducir la tasa de mortalidad de 16 a 10 por mil.

a] *Desarrollo agrícola*

La Comisión de Tepalcatepec dedicó la mayor parte de su energía y sus recursos a la agricultura. Entre 1950 y 1970, el área cultivada en Tierra Caliente aumentó 2.5 veces y la zona de irrigación aumentó a casi seis veces el tamaño de la extensión original. Un cambio lento de la agricultura tradicional de subsistencia a la de exportación, acompañó a la expansión del área de irrigación. El algodón desplazó al maíz como cosecha principal, pero recientemente el aumento de los costos hizo disminuir la producción en el área, mientras que las cosechas de

3. Se puede encontrar una descripción del establecimiento de la región y su desarrollo subsecuente, en Ezio Cusi, *Memorias de un colono* (México, Editorial Jus, 1969). Cusi es hijo de un antiguo colonizador.

melón aumentaron en importancia. Cambiaron también las técnicas agrícolas y se triplicó el valor de producción por hectárea. El valor del producto agrícola en la región aumentó más de seis veces, en precios constantes de 1960. La composición cambiante de las cosechas a una zona de irrigación mayor, combinada con la mecanización y la tecno-

*México: La economía agrícola de Tierra Caliente.
Michoacán, 1950-70*

	1949/50	1954/55	1959/60	1964/65	1969/70
Area cultivada (miles de hectáreas)	42.3	63.3	105.7	109.5	107.7
Porcentaje de tierra en cultivos principales					
Ajonjolí	18.6	12.6	10.1	11.0	14.2
Algodón	<i>a</i>	0.8	11.3	38.4	28.5
Arroz	16.2	18.4	13.1	11.0	5.8
Caña de azúcar	1.6	0.2	0.5	<i>a</i>	<i>a</i>
Frijoles	1.4	1.7	1.5	0.5	<i>a</i>
Limón	7.4	7.0	7.9	7.3	8.0
Maíz	52.7	52.1	44.9	18.3	31.6
Melón	0.6	2.1	4.3	5.5	4.7
Sandía	0.2	0.2	3.8	4.6	0.2
Otros	1.3	4.9	2.6	3.4	7.0
Porcentaje de terrenos irrigados					
	36.3	49.8	68.1	81.7	70.0 ^b
Valor de la producción agrícola (miles de pesos de 1960)					
	33 600	219 000			252 300 ^b

FUENTES: 1950-65; David Barkin y Timothy King, *op. cit.*, cap. vi, 1970: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Economía Agrícola

a Menos de 0.05 por ciento.

b Estimación.

logía moderna, ayuda a explicar el gran aumento en el valor del producto.

Aun dentro de los estándares más conservadores de valoración de su productividad, el proyecto redituó a la nación un 13 por ciento sobre la inversión de capital gubernamental.⁴ Además del aumento considerable de la producción agrícola incluido en este cálculo y de otros beneficios económicos, la inversión social de la Comisión aumentó la calidad del medio ambiente de los habitantes de la región. Por lo tanto de acuerdo con la mayoría de los estándares de valoración, el programa de inversión de la Comisión de Tepalcatepec fue, desde el punto de vista nacional, un empleo inteligente de los recursos. Es decir, el aumento del ingreso y otros beneficios generados con este programa de inversión, fueron mayores de los que se habrían podido obtener invirtiendo los fondos en cualquier otra parte del país.

Deben hacerse ciertas reservas a esta conclusión del análisis adicional costo-beneficio que presenta un panorama tan positivo del efecto del programa de inversión pública en Tierra Caliente. Al no incluir en los cálculos el hecho de que las diferencias económicas entre clases sociales dentro de la cuenca son ahora mayores que en 1950 y que el beneficio del proyecto para la región es diferente al del país, se están ignorando algunos de los aspectos del bienestar más importantes planteados por programas de esta naturaleza. Buena parte del beneficio de la producción agrícola se dirige, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país. Casi toda la fuerza hidroeléctrica se exporta a áreas industriales y las partes más altas y frías de la cuenca, que suministran el agua para la prosperidad de Tierra Caliente, virtualmente no han experimentado cambio alguno durante este período. La pobreza que caracterizaba a Tierra Caliente ha disminuido, pero —como se verá más adelante— no sin causar grandes diferencias en los ingresos personales de los habitantes del área, y dejando a la zaga las zonas más altas de la cuenca.

b] *Crecimiento de la población y migración*

En vista del estancamiento de la mayor parte de la región, no es sorprendente que haya habido menos inmigración en la región que la esperada en 1947 por los planificadores del proyecto. El desarrollo

4. Véase Barkin y King, *op. cit.*, pp. 211 sr.

agrícola en Tierra Caliente atrajo inmigrantes en busca de oportunidades económicas mejores, pero esta inmigración no pudo contrarrestar la emigración de las zonas más pobres de la región. De ahí que el crecimiento total de la población de la cuenca fue ligeramente menor al índice natural de crecimiento entre 1950 y 1970; se estima que durante estos años, 39 000 habitantes (o sea el 0.5 por ciento de la población) dejaron la región.⁵

Tierra Caliente atrajo unas 32 000 personas (en contra de unas 71 000 que abandonaron otras partes de la cuenca) y ofreció bastantes alientes para impedir la emigración de otras 50 000 que tal vez habrían abandonado Tierra Caliente de no haberse hecho las inversiones. Parece claro que el aumento del estándar de vida y la disponibilidad de oportunidades de trabajo adicionales resultaron atractivos cuando se compara con otras partes del país donde la emigración de áreas rurales parece crecer de año en año. Sin embargo, en general, el programa de la cuenca del Tepalcatepec resultó insuficiente para contribuir en forma positiva a que se redujera la corriente migratoria hacia las áreas urbanas del resto del país.⁶

Esto se debe en parte a la pobreza y a la ausencia de inversiones gubernamentales en otras partes de la cuenca, factores ambos que impidieron la movilización del capital y los recursos naturales para proporcionar fuentes de empleo adicionales. Además, el desarrollo agrícola en Tierra Caliente no estableció una base para el crecimiento económico posterior. Una vez controlada toda el agua disponible para la irrigación, hubo muy pocas posibilidades de crear nuevos trabajos, por que el desarrollo industrial se limitó a la primera etapa de procesamiento de productos agrícolas. Las medidas gubernamentales, lejos de impulsar un proceso de crecimiento económico autosostenido en la re-

5. Un nuevo análisis de los efectos migratorios del desarrollo regional, puede verse en David Barkin, "The demographic impact of regional economic development", *Growth and Change*, vol. III, núm. 1 (Lexington, Ky., 1972).

6. Para más información acerca de los modelos y problemas migratorios en recientes acontecimientos de México, véase Gustavo Cabrera, "Migración interna", en *La dinámica de la población de México* (México, El Colegio de México, 1970) y Humberto Muñoz, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, "Migration and socioeconomic status: Monterrey and Mexico City compared", *International Migration Review*, vol. V, núm. 4 (Staten Island, N. Y., 1971). Véase un análisis de los problemas relacionados con las actividades gubernamentales para fomentar la colonización en Juan Ballesteros, Matthew Edel y Michael Nelson, *La colonización del Papaloapan* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970).

gión, proporcionaron incentivos para transferir ganancias a otras partes mucho más industrializadas del país.⁷

c] *Financiamiento del desarrollo agrícola*

El programa de inversión proporcionó la infraestructura básica que hizo de Tierra Caliente un lugar atractivo en el que se pudieran hacer inversiones agrícolas. Como en muchos otros proyectos de México, se suponía que los empresarios aprovecharían las oportunidades lucrativas que proporcionaba la Comisión. Se tomó casi como artículo de fe el supuesto de que los productores individuales reaccionando ante las nuevas oportunidades productivas, explotarían rápida y eficientemente los servicios de irrigación y de transporte.

Este supuesto es parte importante en la estrategia fundamental para el desarrollo en muchos países con empresas privadas o economías mixtas (privadas y públicas). El papel del gobierno se concibe a veces como algo que facilita e influye explícitamente en el proceso privado de tomar decisiones: la inversión privada se hace más atractiva y ello estimula a la empresa privada. Dentro de esta concepción, no se espera que el gobierno produzca bienes y servicios para el mercado, sino que establezca las mejores condiciones posibles para la operación de las empresas privadas que producirán esos artículos. Sólo cuando las empresas privadas no desean o no pueden producir un cierto bien que el gobierno considera esencial, el sector público podrá hacerlo; una excepción importante a esta descripción general de la interacción privada-pública, es el caso de ciertas industrias clave —como la electricidad y el petróleo— que quedan en manos del sector público en bien del interés nacional. Así, en este tipo de modelo se espera que los gastos públicos para el desarrollo estimulen inversiones privadas adicionales y complementarias para aumentar el volumen de artículos disponibles en el mercado.

En Tierra Caliente de Michoacán se vio claramente que los agricultores no esperaban los altos beneficios que podrían obtenerse al mo-

7. Varios estudiosos mexicanos han mencionado esta tendencia hacia las corrientes de recursos interregionales dirigidas a las partes más ricas del país. Véase, por ejemplo, Kirsten Albrechtsen y Daniel Murayama, "Desarrollo desigual de México", en *Demografía y Economía* (El Colegio de México), vol. vi, núm. 2 (1972). Se dice también con frecuencia que la política del gobierno de México ha canalizado sistemáticamente recursos hacia regiones que contribuyen al crecimiento económico nacional global sin tener en cuenta su repercusión sobre la distribución del ingreso o el equilibrio regional. Véase Ortiz Mena, *op. cit.*; y Ángel Palerm, "Una crítica del desarrollo económico regional" en David Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional* (México, Sep-Setentas, 1972).

dermar la agricultura y, como resultado de ello, no respondieron con la rapidez deseada. Aún con la ayuda de experimentos agrícolas, el paso de la economía agrícola tradicional a otra moderna y comercial resultó lento y a veces incierto. Más aún, varios factores institucionales y estructurales fueron responsables de un período de transición mayor y de una distribución del ingreso regional altamente concentrada. A continuación se examinan dos de estos factores, los altos costos de producción y el suministro de crédito agrícola.

Toda la producción agrícola de México está condicionada por la reforma agraria promulgada después de la revolución de 1910. Desde entonces, a los campesinos sin tierra se les han proporcionado parcelas que ellos mismos pueden cultivar. Aunque los ejidos fueron concebidos como unidades en las cuales los campesinos podrían trabajar y administrar colectivamente la tierra, la mayoría de los ejidatarios no trabajan sus tierras en tal forma, sino que las administran como si fuesen propiedad privada. Hay una diferencia importante entre la tierra ejidal y la privada, pues el ejidatario no tiene derecho a enajenar la tierra en ninguna forma (vender, hipotecar, arrendar, etc.), salvo en circunstancias especiales y no debe permitir que la tierra esté inactiva por más de dos años a menos de perder su derecho a cultivarla. Pese a esta disposición, algunos ejidatarios encuentran la forma de arrendar o vender sus derechos para cultivar la tierra cuando necesitan hacerlo.

Así, parece ocurrir cuando la introducción del riego permite cultivar cosechas comerciales. Sin el derecho de hipotecar la tierra, muchos ejidatarios se encuentran sin posibilidades de conseguir crédito para sus cultivos. El crédito es necesario para la producción de cosechas comerciales por su alto costo. En Tierra Caliente, el problema se agudizó debido a las inversiones iniciales que requirió la preparación de la tierra para su cultivo. La mayoría de las tierras mejores y más accesibles pertenecían a los ejidatarios, pero estaban cubiertas de maleza, arbustos pequeños y piedras que hubieron de quitarse para facilitar el uso de maquinaria, en la actualidad casi indispensable para la producción del algodón. Esta operación era muy cara y estaba más allá de los medios de los ejidatarios y pequeños propietarios.

Ya preparada la tierra para el uso de maquinaria, la siembra de algodón todavía resultaba un proceso muy caro. La práctica tan difundida de rentar equipo con operadores para hacer gran parte de este trabajo hizo innecesarias las grandes inversiones en maquinaria y permitió cultivar parcelas relativamente pequeñas en forma casi tan eficiente como la de los grandes ranchos y proporcionó otra inversión pro-

vechosa a quienes disponían de capital o tenían acceso al crédito. Sin embargo, el costo del cultivo del algodón es mucho mayor que el de las cosechas tradicionales a causa de la mecanización y de la necesidad de aumentar el control de enfermedades y plagas en el área donde se expande el cultivo, gastos que vienen aumentando sistemáticamente en los últimos años.

Tanto los altos costos de inversión que requiere preparar la tierra para el cultivo, como los costos de arrendar equipo para trabajar la tierra usando productos químicos a fin de controlar las enfermedades y plagas y aumentar la fertilidad eran grandes obstáculos para que cultivaran algodón personas que tenían tierras suficientes y adecuadas.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) fue establecido en 1935 para ayudar a suministrar el crédito necesario sin aval, mediante préstamos a corto plazo para cosechas y con el fin de financiar la agricultura ejidataria. El BNCE comenzó a operar en Tierra Caliente en los años cuarenta, financiando la producción de las haciendas expropiadas en 1938. Financió principalmente la producción de las cosechas tradicionales de subsistencia, aunque apoyó también algunos plantíos de arroz y experimentos ganaderos. Después que se formó la Comisión del Tepalcatepec y el agua de riego llegó a ser relativamente abundante, el éxito del experimento local y algunos esfuerzos privados provechosos con el algodón indujeron al BNCE a financiar en escala limitada la producción de esa fibra. Desde el principio, los recursos del BNCE fueron inadecuados para proporcionar crédito a todos los ejidatarios; los prestamistas privados no prestaban a todos los solicitantes, ante la falta de seguridad y experiencia en cosechas comerciales de la mayor parte de los terratenientes potenciales que pudieran solicitar crédito.

La imposibilidad del BNCE para proporcionar a los ejidatarios el crédito necesario para cultivar algodón contrasta con la expansión rápida de la superficie algodонера que financiaron las fuentes de crédito privadas, que se dieron cuenta del atractivo de la nueva cosecha. El sector privado no sólo financió la siembra, sino que comenzó a construir despepitadoras para procesar el algodón en rama de la región; por lo general, fueron los mismos grupos financieros los que entraron en la construcción de las despepitadoras y en el financiamiento del cultivo, o en la siembra misma a través de convenios de arrendamiento.

Los inversionistas tenían que financiar la producción de algodón a fin de asegurar un suministro mínimo de fibra para sus plantas despepitadoras y para cumplir sus compromisos comerciales. A iniciativa

de un grupo de agricultores no ejidatarios, el BNCE construyó en 1956 una despepitadora con componentes usados y construyó otra al principio de los años sesenta; estas plantas beneficiaron a los usuarios ejidales y privados al transferir a los agricultores las ganancias del procesamiento de la fibra. Presiones subsecuentes y efectivas de las otras firmas y lo inadecuado de los recursos financieros limitaron la capacidad del BNCE para ampliar sus operaciones, mientras que los grupos privados construyeron otras ocho despepitadoras.

Los prestamistas buscaron activamente tierra cultivada y muchos ejidatarios encontraron provechoso arrendar sus tierras en vez de plantar cosechas tradicionales. Así, los ejidatarios arrendaron sus tierras a otros que pudieran plantar algodón y hacia 1960, los contratos de arrendamiento eran muy comunes en la región. Los términos usuales permitieron que el arrendador limpiara la tierra y la prepara para la mecanización en lugar de pagar renta y poder usarla por dos años. Por lo general, éste era un período suficiente en el cual se obtenía una remuneración atractiva preparando la tierra. Así, se limpiaron aproximadamente 40 000 hectáreas durante cinco años.

Sin embargo, el arrendamiento se alargó más allá del período de dos años porque los ejidatarios aún no podían obtener el capital necesario para trabajar. En una encuesta, la oficina local de la Secretaría de Agricultura y Ganadería estimó que en 1965 cerca del 65 por ciento de los ejidos en los que se cultivaba algodón eran arrendados a otros ejidatarios o a agricultores privados ("inversionistas", como se les llamaban en la región). Se permitía continuar con este sistema ilegal, tal vez porque la cosecha se encontraba dentro de los productos mexicanos de exportación de mayor importancia.⁸

Más recientemente, ha disminuido sustancialmente el arrendamiento de tierras ejidales a la vez que se reducía el área total de cultivo de algodón, pues los costos continuaron subiendo. En una primera etapa, los costos ascendientes coincidieron con el debilitamiento del mercado mundial del algodón y se indujo al gobierno de México para suprimir los impuestos de exportación al algodón. Con la caída de las grandes tasas de utilidad que recibían los agricultores, se dejó sentir en la región un gran desencanto por los plantíos de algodón, especialmente entre los grandes agricultores. Como respuesta parcial a esta

8. Véase, Iván Restrepo F. y José Sánchez S., "El arrendamiento de tierras ejidales: el caso de Apatzingán", en *Revista del México Agrario*, vol. III, núm. 1 (1969), pp. 37-58.

tendencia y ante la importancia del algodón para la balanza de pagos mexicana, el BNCE aumentó su financiamiento para la cosecha de algodón de producción ejidal; sin embargo, durante este tiempo las utilidades de los plantíos de algodón habían descendido de un nivel promedio de 2 500 pesos mexicanos por hectárea a menos de 1 000. (Estos cálculos se sujetan a un promedio grande de variación en cualquier cosecha anual e incluyen como elemento de costo, el de arrendar la tierra.)

Como resultado, el algodón se cosechó en menos de una cuarta parte de toda la tierra cultivada en Tierra Caliente en 1970 y los arrendatarios declararon haber cosechado sólo una quinta parte de esta superficie. Sin embargo, ante la importancia del algodón como una de las mayores cosechas exportables de México, el gobierno ha decidido un aumento de la producción en los años venideros.

El BNCE y otros dos bancos agrícolas gubernamentales aumentaron considerablemente sus operaciones de préstamo; y financiaron un aumento de casi un 50 por ciento de la superficie cultivada para la estación agrícola en Tierra Caliente, 1971-1972. De esta manera, muchos de los inversionistas privados que tenían también grandes inversiones en despepitadoras, tuvieron asegurado el suministro de materias primas para sus plantas de procesamiento sin correr el riesgo de las bajas utilidades del cultivo. Los ejidatarios y otros cultivadores en pequeño reciben ahora los recursos para cultivar sus propias tierras, pero sólo en la medida en que la tasa de beneficio resulte poco atractiva.

Condiciones similares prevalecen para otros cultivos comerciales importantes de la región como melones y sandías. El cultivo de estos productos está financiado principalmente por las emparadoras que han contratado la exportación a los Estados Unidos, algunas de las cuales son propiedad de extranjeros. Así, durante los tres meses de cosecha, la producción de melón en Tierra Caliente es una de las fuentes principales de exportación de fruta a los Estados Unidos. Aunque los precios de estas frutas fluctúan mucho más que el algodón, la reducción de utilidades causada por el aumento de los costos no ha desalentado el interés privado por arrendar tierras y financiar su cultivo.

En ambos casos —algodón y melón—, así como otros cultivos en la zona, la etapa intermedia de preparar el producto para el mercado —despite o clasificación y empaque— es más rentable que el cultivo de los productos. El BNCE dio facilidades para eliminar a los intermedios, pero los esfuerzos en este sentido se habían frustrado conti-

nuamente ante la presión efectiva de intereses privados que también querían entrar en este lucrativo campo de actividades.

Grupos pequeños de ejidatarios han sido capaces de participar en la industria de empaque de melón, por los bajos requerimientos de capital inicial y encontraron que podían recuperar completamente su inversión en menos de tres estaciones, empleando a sus parientes como trabajadores y garantizando los mejores precios para la fruta. Sin embargo, los altos costos de construir una despepitadora de algodón excluye iniciativas similares con este producto. Es probable que empacadores establecidos ejercerán en el futuro para evitar una presión todavía mayor el establecimiento de empacadores adicionales de melón, en vista de la falta de crecimiento del área cultivada y del peligro que tal competencia representa para su capacidad de cumplir las condiciones de los contratos de exportación.⁹

Como antes se dijo, la división de responsabilidad entre los sectores público y privado de la economía impidió que la mayoría de los pequeños agricultores y los ejidatarios plantaran algodón u otras cosechas comerciales en sus tierras, hasta que las tasas de beneficio hubieran bajado sustancialmente. El crédito es esencial para la producción rentable de productos agrícolas comerciales. En Tierra Caliente los costos iniciales de preparación de la tierra se añadieron a los costos normalmente altos de producción, en continuo ascenso por la rotación inadecuada de cosechas y por la ausencia de defensas físicas naturales contra enfermedades y plagas. La escasez de crédito agrícola y su desigual distribución hacia los pequeños cultivadores y ejidatarios ha provocado una concentración en los medios de producción que refuerza otros procesos concentradores en la cuenca del Tepalcatepec.

3. *Desarrollo regional y concentración del ingreso*

El gran aumento en la producción agrícola de Tierra Caliente fue acompañado del aumento de la población y de la concentración del control de la tierra, lo cual facilitó a su vez la concentración del in-

9. Después de un año de fundada la primera empacadora ejidal se ejerció presión efectiva por parte de grupos privados mayores. Los grupos grandes trataron de limitar el alcance de las operaciones de la cooperativa de empacadores y aún están amenazando su existencia. En diciembre de 1971, una serie de artículos que aparecieron en el diario capitalino *Excelsior* expusieron claramente los problemas que afectaban a estos pequeños grupos de agricultores.

greso. A continuación se examinan las causas de tal concentración y las posibilidades de un cambio en los patrones de distribución existentes.

El objetivo principal del programa de desarrollo regional —que se logró— fue un aumento a bajo costo de la producción agrícola.

No sólo hubo un aumento considerable en la producción, sino que la mayoría de ésta se destinó a la exportación. El algodón es el producto más importante de exportación y el déficit persistente en la balanza de pagos es una preocupación constante entre los políticos mexicanos. El aumento de la producción trajo consigo un aumento en el empleo; es posible que en Tierra Caliente 25 000 personas más de las que se esperaban estén empleadas en la actualidad.¹⁰ Además, otras 15 000 personas emigran anualmente al área para trabajar durante un período de tres meses en las cosechas del algodón.¹¹

Parece claro que han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de esa área. La disponibilidad mayor de medios educativos y médicos se combina con el mejoramiento de las comunicaciones y transportes para hacer más habitable la región. Estas mejoras elevaron la calidad de los servicios públicos en el área a un nivel ligeramente inferior al de otras comunidades rurales más cercanas al centro del país.

El patrón de desarrollo de Tierra Caliente ha hecho posible que un número pequeño de habitantes reciba ingresos mayores al promedio regional, y goce de un nivel de vida sumamente alto. Como ya se dijo, la importancia del crédito agrícola en la producción comercial permitió a quienes tenían acceso a él, obtener, a través de contratos de arrendamiento, controlar las mejores tierras. Estos inversionistas vieron a sus empresas desarrollarse rápidamente y llegaron a ser patrones agrícolas importantes en la zona. Muchos ejidatarios y pequeños agricultores podían escoger entre trabajar como obreros agrícolas y recibir una renta por sus tierras, o cultivar éstas con los productos de subsistencia tradicionales, lo cual es mucho menos rentable.

Otros que tenían capital y contactos comerciales apropiados, pudieron obtener franquicias valiosas suministrando insumos a los agricultores comerciales de la región, abriendo empresas de alquiler o reparación de equipo o proporcionando asistencia técnica y comercial a los agricultores de más éxito. Los aumentos de los costos de

10. Véase David Barkin, "The demographic impact of regional development", *loc. cit.*

11. Véase Carlota Botey y Régulo Cantú, *Los jornaleros migratorios: el caso específico de los pizcadores de Apaxtzingán*, estudio inédito disponible en El Colegio de México

producción muy rara vez los afectan pues, el aumento de estos costos se debe al aumento de los servicios que ellos suministran.

Muchos de los financiadores de las cosechas de melón y algodón en la región y otros vinculados a las diferentes industrias de servicios asociados con el desarrollo agrícola son inmigrantes del norte o de los Estados Unidos. Invirtieron su capital y pudieron establecerse en forma independiente durante los primeros años de crecimiento rápido o asociándose con alguno de los grupos adinerados involucrados directamente en el financiamiento del cultivo. Generalmente eran personas que tenían contactos en su región de origen y que emigraron a Tierra Caliente con el objeto de incorporarse a este negocio. Llegaron con recursos financieros, conexiones comerciales y con la técnica mercantil para empezar inmediatamente.

No toda la gente de Tierra Caliente disponía de capital suficiente para participar lucrativamente en la industria de servicios o para arrendar tierras en las que se cultiven cosechas comerciales. En 1970, más de la mitad (55 por ciento) de la mano de obra agrícola declaró trabajar para otros como fuente principal de ingreso; este porcentaje no incluye el número considerable de familiares no remunerados que trabajaban sus propias tierras, los ejidatarios que trabajaban tierras ajenas en períodos cortos durante el año y los trabajadores estacionales que, según el censo, vivían en otras partes. Como la mayoría de las personas percibían el salario mínimo, estas cifras sugieren que gran cantidad de la población vive en esta zona a nivel de subsistencia.

Aun aquellos que trabajan sus propias tierras, no están en posibilidad de cultivarlas con cosechas comerciales. Actualmente, el BNCE está proporcionando crédito para el cultivo del algodón sólo a 33 de los 96 ejidos de la zona, y el sistema de irrigación que construyó la Comisión no tiene capacidad para suministrar agua a todas las tierras durante la estación agrícola. Algunos agricultores privados pueden obtener crédito, pero incluso entre ellos mismos hay un alto grado de concentración en el control de tierras por parte de algunos agricultores y financiadores importantes. Grupos privados, en algunas ocasiones, complementan el sistema de irrigación gubernamental invirtiendo en pozos; tales inversiones generalmente están fuera de las posibilidades financieras de la mayoría de las comunidades ejidales.

Parece irónico que cuanto más crece la disponibilidad de crédito oficial para el cultivo de algodón, más disminuyen las utilidades. Abordar el problema reforzando la prohibición legal de arrendar tierras y extendiendo el crédito ejidal nos parece ahora una solución anticuada

y hasta errónea en vista del aumento rápido de los costos.¹² Pudo haber sido eficaz en la redistribución del ingreso durante el decenio anterior, pero con el descenso de utilidades, el interés privado ha estado alentando esa redistribución del crédito para trasladar a los ejidatarios o al BNCE los riesgos de los agricultores mayores (que a menudo son propietarios de las plantas despepitadoras).

La proximidad de la pobreza y la afluencia que sorprende al visitante de Tierra Caliente puede explicarse como una forma de desarrollo capitalista que al principio favoreció a quienes ya poseían capital o conocimientos técnicos. Estas personas emigraron a la zona cuando ésta empezó a desarrollarse y colaboraron con las agencias oficiales para explotar su potencial agrícola. Su experiencia y acceso al capital facilitaron el crecimiento de la región, pero cerraron las puertas de gran parte de los beneficiarios del desarrollo agrícola a la mayoría de los ejidatarios y agricultores de la zona. La agricultura comercial y las empresas de servicios se enriquecieron debido al crecimiento del área y sólo algunas personas pudieron gozar indirectamente de los frutos del proyecto mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la mayor disponibilidad de servicios públicos. Así, la diferencia entre ricos y pobres se hizo más grande y más rígido el sistema de estratificación social de la región.

El aumento en las desigualdades de Tierra Caliente que se menciona en esta sección, no ha sido medido hasta ahora. Es posible verificarlo en cierto grado con la información disponible sobre salarios de los jornaleros de Tierra Caliente. En los últimos veinte años, el salario real (*id est*, en pesos con un valor adquisitivo constante) de este tipo de trabajador no ha aumentado, a pesar del gran incremento en la producción y en el valor de las cosechas. Sin embargo, hay algunas excepciones importantes; en el período cumbre de la cosecha, cuando ésta era excepcional, la tarifa de trabajo a destajo aumentó sustancialmente y los pizcadores más hábiles pudieron ganar hasta cuatro veces el salario diario que prevalecía. La mayoría de las personas que trabajaban en la cosecha eran de otra región, porque los nativos estaban ocupados en su trabajo cotidiano. Varios de los trabajadores de las plantas despepitadoras, empacadoras de melón y otras industrias conexas, se agremiaron y también han obtenido salarios relativamente altos por su trabajo; lo mismo sucede con las personas que trabajan en las industrias de servicios en Apatzingán y en algunos de los pueblos más

12. Véase David Barkin, "Agricultural development in Mexico: A case study of income concentration", en *Social Research*, vol. xxxvii, núm. 2 (Nueva York, verano de 1970).

pequeños de la zona. En gran proporción, estas personas son inmigrantes que proceden de otras regiones del país o del extranjero, los que son atraídos al área por los salarios altos y los beneficios que ofrece. Esto sugiere que los beneficiarios principales de la prosperidad de la región financian y controlan la venta y el proceso de los productos agrícolas, al igual que algunos de los trabajadores del campo que emigran y otros empleados por las industrias auxiliares. También en este aspecto los agricultores están en la situación más desventajosa.

4. *La perspectiva nacional*

Mejorar la distribución del ingreso, para que sea más equitativa, es una meta a la que México aspira desde hace mucho tiempo. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles sugieren que en vez de seguir tal dirección, el esfuerzo de desarrollo mexicano se ha apartado de ese fin.¹³ Las autoridades de la Secretaría de Hacienda han reconocido abiertamente creer que la concentración del ingreso facilita el uso del ahorro para la inversión¹⁴ y han adoptado medidas que estimulan la concentración ulterior del ingreso. Esta actitud y el beneplácito que las autoridades le han otorgado, explica en parte el rápido crecimiento en los últimos treinta años a costa de aumentar las diferencias entre ricos y pobres y especialmente entre los habitantes rurales urbanos.¹⁵ Como ya se explicó, aunque hubo un rápido aumento en la producción agrícola de la región, los beneficios se concentraron en manos de un grupo relativamente pequeño. Se trata a continuación de situar la contribución de la Comisión del Tepalcatepec en el contexto del desarrollo nacional. Aunque es claro que el proyecto de desarrollo regional tuvo éxito al lograr una tasa aceptable de recuperación de la inversión pública en Tierra Caliente, sus logros en inducir un proceso de crecimiento regional autosostenido fueron limitados. Desde que el área cultivable de la zona se estabilizó a poco menos de 110 000 hectáreas ha sido es-

13. Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencia y perspectiva", en *El perfil de México en 1980* (México, Siglo XXI, 1970), vol. I.

14. Ortiz Mena, *op. cit.*

15. Hay abundante bibliografía sobre la problemática de la distribución del ingreso en México que no sólo explica lo que pasa, sino que explora las razones de estos cambios. Véase, en particular, Carlos Tello, "Notas para el análisis de la distribución del ingreso en México", en *El Trimestre Económico*, núm. 150 (abril de 1971); Jesús Prieto Vásquez, "La distribución del ingreso en México", en *Comercio Exterior*, vol. XIX, núm. 9 (1969) y Jesús Puentes Leyva, *La distribución del ingreso en un área urbana: el caso de Monterrey* (México, Siglo XXI, 1969).

caso el aumento en la actividad económica y la suerte de la región depende en gran parte de la intensidad de las plagas que dañan las cosechas y de las condiciones del mercado mundial del algodón, el melón, la sandía y el limón. Al completarse las inversiones iniciales en los servicios de procesamiento, hubo pequeñas construcciones adicionales de servicios productivos para la industria. Tampoco parece que en la región habrá un desarrollo ulterior de nuevas industrias en un futuro no muy lejano, pues otras industrias que debieran establecerse encuentran que el clima caliente y la falta de fuerza de trabajo estable y capacitado, son un serio obstáculo para el desarrollo posterior.

Sin embargo, el programa de la cuenca del Tepalcatepec sólo es una pequeña parte del programa total de inversión pública en México. En agudo contraste con los efectos descentralizadores de este programa, por muy limitados que sean, la mayoría de las inversiones públicas se localizan en las partes más ricas del país, con una proporción excepcionalmente alta en la capital. La descentralización del empleo y los efectos migratorios examinados en este artículo son relativamente insignificantes en vista de la poderosa fuerza de atracción que ejercen las inversiones en las partes más desarrolladas del país. Un programa efectivo de descentralización regional o de desarrollo debería incluir una restructuración de la localización de todo programa de inversión pública nacional.

La reforma agraria habría tenido éxito en disminuir la migración y estimular el desarrollo regional en algunas de las partes más pobres del país. Distribuyendo las tierras ejidales entre mayor número de campesinos se consiguió detener o frenar a un número potencialmente grande de migrantes hacia las ciudades. Sin embargo, esto se hizo a costa de quienes no abandonaron las áreas de subsistencia agrícola y rápidamente dejados en el olvido. La concentración ulterior de las inversiones fiscales en la agricultura de determinadas regiones del país dejó a la mayoría de los pequeños granjeros (y ejidatarios) a la zaga del desarrollo económico nacional. Al invertir sistemáticamente en grandes proyectos de riego y desarrollar una tecnología intensiva en el empleo del capital para productos comerciales, el gobierno garantizaba un incremento sostenido de la producción agrícola, pero no el bienestar de todo el sector agrícola de la economía. Como resultado de ello puede estimarse que la concentración del ingreso en la agricultura es ahora mayor que en la economía como un todo.¹⁶

16. Salomón Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1968).

El número de migrantes que atrajo la inversión pública en Tierra Caliente y en otros programas de desarrollo agrícola a través del país, es todavía menos significativo si se considera la fuga de personas del sector menos ventajoso de subsistencia agrícola, el cual está constituido en buena parte por el sector ejidal. El estancamiento de los ingresos de una gran parte de los agricultores contrasta fuertemente con el rápido crecimiento global de la producción agrícola. En general, éste es un problema que se ignora cuando se planea la asignación de la inversión pública y con frecuencia es motivo de lamentaciones en el análisis oficial de la economía mexicana.¹⁷

Las inversiones en Tierra Caliente claramente se dirigieron a acumular una gran riqueza en la zona, pero sus beneficios se concentraron fuertemente en manos de una minoría. A fin de llevar a cabo un programa de desarrollo regional efectivo, con oportunidades de empleo crecientes para las personas que no puedan participar en el surgimiento de la economía agrícola, hubiera debido recurrirse a subsidios especiales y protegerse a las nuevas industrias para competir con los productores ya establecidos en las áreas más desarrolladas del país. Dada su distancia a los principales mercados de México y los altos costos de producción debido a las condiciones climáticas, así como a la falta de mano de obra entrenada disponible de inmediato, tendrían que haberse establecido incentivos especiales para inducir a los empresarios a abordar nuevas actividades productivas fuera de la agricultura en la misma zona. Este tipo de protección es semejante al que los países en desarrollo, incluso México, conceden a nuevas industrias y la experiencia de Michoacán demuestra la necesidad imperativa de hacerlo. Como se muestra más abajo, esta medida no garantizaría que dichas actividades contribuyeran a una redistribución efectiva del ingreso, a menos que se den otros pasos para proporcionar acceso únicamente a grupos anteriormente marginados del proceso de crecimiento.

El reciente desarrollo de México se ha caracterizado por una tasa acelerada de concentración geográfica y personal de la actividad económica. Aparentemente cuando se llevan a cabo programas de desarrollo regional, éstos se seleccionan según su contribución al crecimiento económico nacional. En la mayoría de los casos no se proporcionan incentivos especiales y necesarios para el crecimiento regional. Tales

17. Jorge E. Navarrete, *México: la política económica del nuevo gobierno* (México: Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971), pp. 77-97.

programas, como el proyecto de la cuenca del Tepalcatepec, podrían responder a las verdaderas necesidades de los habitantes de la región, pero el diseño del programa sólo proporciona a la mayoría pequeños beneficios, tales como un mejoramiento en las condiciones sanitarias, mientras que canaliza sistemáticamente el grueso de las ventajas a grupos pequeños de inversionistas privados que ya participan en la estructura elitista de la sociedad.¹⁸

Cabe preguntarse si tal efecto es inevitable. Este análisis sugiere que mientras los proyectos se seleccionen y se planeen para responder a las demandas de la estructura actual del poder económico y social, la respuesta sería afirmativa. Las necesidades de crecimiento, sin embargo, no implican la concentración del bienestar y de la actividad económica. Mientras el gobierno acepte su papel complementario al de las empresas privadas y proporcione inversiones infraestructurales que hagan más rentables las inversiones privadas directamente productivas, los patrones actuales de concentración continuarán. Para cambiar la estructura se requiere no sólo la garantía de recursos para personas que no tienen acceso competitivo al capital y a mercados de consumo, sino también una decisión explícita para dirigir partes sustanciales de la producción nacional hacia los grupos que están fuera de la estructura actual del control político y económico. Estas innovaciones serían necesarias para una redistribución tanto personal y geográfica como de la riqueza y el poder.

5. Conclusiones

La experiencia de la cuenca del Tepalcatepec no debe tomarse como un caso aislado de fracaso. No logró estimular el desarrollo "regional" ni reducir las desigualdades del ingreso. Considérense los mecanismos que causaron dicha situación. México desarrolla la libre empresa al proporcionar estímulos a la inversión privada la que a su vez proporcionará empleo y productos; tal es la filosofía que hay tras el programa de desarrollo regional analizado en estas páginas y que caracteriza la estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, esta filosofía se ha dirigido a un proceso de desarrollo con tendencias sistemáticas a con-

18. Véase Angel Falerm, *op. cit.* Consideraciones análogas sugiere Pablo González Casanova, "Internal colonialism and national development", en I.L. Horowitz, Josué de Castro y John Gerasi (comps.), *Latin American radicalism* (Nueva York, Random House, 1969), pp. 118-139.

centrar el ingreso en manos de la clase media alta, a pesar de sus deseos expresos de igualar el ingreso. La distribución del ingreso en México resulta muy concentrada en la actualidad en comparación con la de otros países industrializados o en proceso de industrialización del hemisferio y durante los últimos veinte años esta tendencia se ha agudizado.¹⁹

Esta situación es el resultado de una serie de medidas gubernamentales que han favorecido al capital y tendido a gravar la mano de obra en el proceso de producción. Medidas fiscales, monetarias, de comercio exterior, de protección industrial y otras han subsidiado las nuevas inversiones. Las leyes sobre seguridad social, salarios mínimos y otros impuestos han favorecido a la *élite* de la mano de obra ya empleada en los sectores modernos de la economía, pero han establecido energícos alicientes contra los métodos de mano de obra intensiva en la producción.²⁰

El sistema educativo refuerza este proceso al restringir el avance y al no proporcionar oportunidades a las personas de clases media y baja.²¹ Como resultado de ello, el ingreso se ha concentrado más en México y una proporción muy grande de la población está marginada del esfuerzo de modernización.

El mismo proceso se ha llevado a cabo regionalmente. Las disparidades regionales aumentaron durante los primeros 60 años de este siglo, es decir, las diferencias entre los estados ricos y pobres se agudizaron al iniciarse la industrialización.²² Esta disparidad se debe en parte a una serie de políticas que han colocado inversiones en algunas de las regiones subdesarrolladas sólo cuando representaban un claro beneficio para el desarrollo económico nacional. Las consideraciones regionales parecen secundarias y responden a necesidades políticas más que al deseo de lograr un equilibrio regional. El patrón de inversión refleja el poco deseo de sacrificar la tasa de crecimiento a corto plazo a bio de aumentar a largo plazo la igualdad entre regiones así como de

19. Véase *La distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/863), publicación de las Naciones Unidas (núm. de venta S.71.II.G.2), y Navarrete, *op. cit.*

20. Véase David Barkin, "La persistencia de la pobreza en México: un análisis económico estructural", en *Comercio Exterior*, vol. xxi, núm. 8 (México, agosto de 1971), pp. 667-674.

21. Véase David Barkin, "L'enseignement et l'inégalité social au Mexique", en *Revue Tiers-Monde*, vol. xiii (París, mayo de 1972). Más detalles sobre este problema en Centro de Estudios Educativos, *Hacia una política educativa participativa* (México, 1972).

22. Véase Paul Lasmartine Yates, *El desarrollo regional de México* (México, Banco de México, 1961), así como Albrechtsen y Murayama, *op. cit.*

una distribución más racional de la actividad económica y de la población. La estrategia actual consiste en subsidiar industrias y no regiones. (Hay una excepción: el Programa de Desarrollo Nacional Fronterizo se proyectó para contrarrestar la influencia del mercado norteamericano.)

Inclusive subsidiar la industrialización de nuevas áreas no siempre implica un mejoramiento en la distribución del ingreso dentro de estas áreas. Como se ha mostrado en el caso de la cuenca del Tepalcatepec, una parte considerable del aumento de la producción fue financiada por grupos que vinieron de partes más ricas del país. Sus recursos y experiencia ayudaron a aumentar la alta tasa de crecimiento de la región, pero ello también explica la concentración tan grande del ingreso que se observa actualmente. Este patrón de concentración es el resultado directo de la actitud gubernamental que limita la función del sector público al suministro de una infraestructura social y económica básica para la producción privada; ésta es una política permisiva que facilita la entrada a nuevas regiones y a nuevas industrias sólo a quienes poseen los recursos necesarios para financiar el crecimiento o pueden tener acceso al crédito. Quienes carecen de recursos o de acceso al crédito es decir, precisamente las personas que tendrían que beneficiarse de cualquier programa de redistribución del ingreso —sólo pueden ser ayudados mediante la intervención directa del gobierno.²³

Un programa eficaz de redistribución geográfica y personal requeriría no sólo la provisión de recursos a las personas que carecen de medios para producir, elaborar y vender en condiciones comerciales aquellos productos ventajosos de los que suelen estar excluidos. También harían falta medidas eficaces para impedir que las personas que ya están en los estratos más altos participen en los beneficios de estas nuevas empresas. Sin este segundo tipo de medidas, las desigualdades existentes que resultan de mejor educación, mayor experiencia y mayores recursos financieros, indudablemente tendrían un efecto nocivo en la distribución final de los beneficios de estos nuevos programas de desarrollo.

Parecería erróneo continuar basando esperanzas para una redistribución del ingreso, ya sea personal o regional, en la evolución normal

23. Este patrón parece repetirse a través de la economía mexicana. Un examen más amplio de este problema puede verse en *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, 3 volúmenes (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970). Para un estudio por casos del desarrollo de este proceso, véase Iván Restrepo Fernández y Sergio Matuana Medina, *El azúcar: problema de México* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1971).

de la economía. Mientras existan los grupos de ingresos más altos que han tenido acceso privilegiado a los mercados de capital, a los recursos educativos y a las nuevas oportunidades de inversión, el crecimiento económico dejará a las clases bajas y a los trabajadores a la zaga del desarrollo nacional. Esta posibilidad es durante el presente decenio todavía más seria que en el anterior, porque los sesgos de la tecnología moderna y de la eficacia de las políticas gubernamentales al estimular la inversión agudizan aún más el problema induciendo a los inversionistas a instalar un mecanismo de capital intensivo. Esta actitud plantea serias dudas acerca de la posibilidad de que la economía proporcione un número suficiente de nuevos empleos en sus sectores modernos para absorber efectivamente a todos los recién incorporados a la fuerza de trabajo productiva.

Para otros países en desarrollo no comprometidos seriamente con el predominio del sector privado en la determinación de la estructura y alcance de la producción, la experiencia de México puede proporcionar algunas advertencias y orientaciones en cuanto al futuro. El desarrollo regional es más que un proceso de inversión aislada destinado a aprovechar recursos naturales inexplorados: debería ser un proceso de crecimiento autosostenido y puede exigir amplios subsidios para iniciarlo. La redistribución regional, lo mismo que la redistribución interpersonal del ingreso, exigen medidas gubernamentales positivas para excluir a las regiones ricas y, a las personas más ricas o a ambos a la vez, de toda participación en los beneficios de los nuevos esfuerzos. Eso no quiere decir que la experiencia y los conocimientos técnicos de trabajos pesados dejen de ser aprovechables en los nuevos proyectos, sino más bien que no debe permitir a los "expertos" que controlen el uso de los beneficios que producen las nuevas actividades. La solución, relativamente sencilla, de suministrar recursos financieros adicionales sin resguardo contra quienes explotan las partes más lucrativas de la empresa contribuyó claramente a la concentración inicial y a la agravación de desigualdades en el subsiguiente desarrollo de Tierra Caliente. En suma, el suministro de recursos financieros no basta para asegurar el crecimiento y la equitativa distribución de los beneficios: debe ir acompañado de un programa de asistencia técnica y de comercialización, así como de protección contra intereses ya atrincherados que estén en mejor posición para aprovechar de las oportunidades de lucro.

