

Capítulo 10. Polarización, subdesarrollo y desequilibrios regionales

Por Ana García de Fuentes¹

Resumen

En este artículo se considera la centralización como un elemento clave en la interpretación de las relaciones ciudad-región en los países subdesarrollados; el análisis de este elemento permite cuestionar el concepto de polarización que se pretende aplicar a Latinoamérica, a partir de las teorías de planeación.

Summary

In this essay centralization is considered as a basic element for the interpretation of city region relations in the underdeveloped countries. It is intended to be used as a point of departure in the questioning of the concept of polarization which is used and applied to Latin America through current planning theories.

La necesidad prioritaria de atacar los desequilibrios regionales es tema fundamental en los países latinoamericanos; con este objetivo se estructuran programas, se trasladan metodologías, generalmente originadas en países capitalistas desarrollados, a partir de los resultados de la planificación socialista. Sin embargo, poco se toca el problema fundamental, el del origen del desequilibrio regional y, sobre todo, el de determinar las causas que lo incrementan.

En los países subdesarrollados la organización del espacio actual se originó generalmente en una empresa colonial; en América Latina, a ciento cincuenta años de la descolonización política, la organización del espacio evolucionó dentro de condiciones muy particulares, las del subdesarrollo; por tanto, no podemos considerar ni atacar los problemas de nuestros países sin analizar una serie de factores que intervienen en ellos y que son totalmente distintos a los que determinan la subsistencia de desequilibrios regionales en los países desarrollados.

¹ Investigadora del Instituto de Geografía de la UNAM.

En este breve artículo nos vamos a centrar en el papel que desempeñan las ciudades en la estructura regional de América Latina, para confrontarlo con la connotación que adquiere el término “polarización” a partir de las teorías de planeación que, *a priori*, atribuyen el papel de dinamizadoras del desarrollo regional a ciertas ciudades: las que cuentan o reciben cierta implementación que favorece la localización de determinadas actividades o aquellas en las que el Estado impulsa procesos industriales a gran escala.

El surgimiento y desarrollo de las ciudades latinoamericanas no dependió de la industrialización; éstas nacieron fundamentalmente de las especulaciones mineras y agrícolas y del capital comercial, y su dinamismo e importancia no se generó por la producción directa sino por su ubicación en relación con los flujos de productos; estos flujos determinaron el desarrollo de una urbanización muy centralizada, generalmente en solo una o dos ciudades (capital, puerto de salida) en las que se concentró la mayor parte de la relativamente poca riqueza que la colonia dejó en estos países. Las ciudades nacidas como centro de zonas mono-productoras (mineras o de plantación), pero que no concentraron flujos a escala nacional, decayeron o se estancaron muy pronto, en algunas solo la arquitectura da fe de las enormes riquezas que pasaron por ellas.

Esta centralización, nacida en el periodo colonial, marcó todos los procesos posteriores: la localización de las pocas industrias tradicionales, principalmente textiles, dependió de ciertas condiciones naturales pero, en general, correspondió a las zonas más integradas y comunicadas por la economía colonial; el desarrollo de las vías de comunicación mantiene una estructura predominantemente radial que refuerza simultáneamente el peso de estos centros y la dependencia del exterior.

El proceso de industrialización, muy posterior y parcial, corresponde, además, a una etapa de control total por el capital monopólico; en él se genera una localización mucho más centralizada que la de los países desarrollados donde el espacio jugó un papel fundamental en las leyes clásicas de maximización de ganancias durante la etapa competitiva y previa a la revolución de los transportes; en estos países, por ejemplo, subsiste por mucho tiempo el peso de las localizaciones tradicionales.

En Latinoamérica el monopolio industrial no se enfrenta en ningún momento a una competencia que no existe; su objetivo es dominar un territorio prácticamente virgen; las industrias, fundamentalmente ligeras, se localizan en muy pocas ciudades, aquellas que centralizan el capital nacional, el consumo, las posibilidades de capacitar la mano de obra. Desde estas ciudades expandirán su dominio de manera concéntrica sobre todo el territorio incluyendo, en una etapa

posterior, la posibilidad de trasladar (deslocalizar) parte de su planta productiva a otras regiones cuyas condiciones resulten óptimas para esta finalidad de dominio total, lo que de ninguna manera modifica el fenómeno de centralización.

La organización actual del espacio regional en los países latinoamericanos se puede expresar a través de la movilización de medios de producción —materias primas y energéticos—, de la localización de industrias “descentralizadas”, del desarrollo de las vías de comunicación, de un gran crecimiento de ciertos centros urbanos motivado por lo anterior o por la actividad comercial; pero todos estos fenómenos están regidos por un proceso de integración y captación del territorio a partir de los grandes centros de dominio económico y político (sólo uno o dos en la mayoría de los países) los que, a su vez, siguen desempeñando el papel de etapa fundamental en la captación de flujos económicos, parte importante de los cuales continúa saliendo del país.

La organización del espacio en la mayoría de las regiones subdesarrolladas responde en gran medida a iniciativas, capitales e intereses externos a ellas; se repiten las estructuras de dependencia en el interior del territorio y, en él, las ciudades son el elemento a través del cual se succionan y dirigen los flujos económicos. Por lo anterior, el análisis de la centralización y de los flujos de capital financiero es elemento clave para entender el papel que juegan las ciudades en los países subdesarrollados: su incapacidad de “polarizar el desarrollo regional” conforme a la terminología de Perroux, importada por la CEPAL a América Latina.

Todo centro urbano genera, en mayor o menor medida, dos procesos simultáneos: un proceso de centralización, de atracción en relación con su región de influencia, atracción de la población, de las producciones, del consumo; y un proceso de difusión, de irradiación sobre la región, irradiación de servicios, de productos, de técnicas, de sistemas de producción, de actividades económicas, de formas de vida urbana, etc. Consideramos que el desarrollo regional debe implicar, en su expresión geográfica, cierto equilibrio entre los dos procesos.

En los países desarrollados la ciudad es una expresión del proceso de industrialización el que, en primer lugar, generó una jerarquía urbana a partir de la cual se irradian los efectos de la industrialización y de la urbanización sobre el medio rural. Este proceso variará en intensidad según el país o la región; habrá casos en que sea determinante el predominio de la atracción sobre la irradiación, pero, actualmente, en los países desarrollados el proceso se define por la urbanización rural, es decir, por la introducción de todas las formas de vida urbana al medio rural. Paralelamente, la vida rural tiende a desaparecer, la ocupación agrícola desciende al extremo — sólo el 3.8% de la PEA en Estados Unidos— y las ciudades dominan la vida regional.

En los países subdesarrollados el proceso es muy distinto, se está muy lejos del equilibrio, predomina siempre la atracción sobre la irradiación y la ciudad no es realmente el centro de la vida regional sino una simple etapa necesaria para la succión de la riqueza regional. Las ciudades reciben ciertas características de la vida urbana: irradiadas, a su vez, por los centros dominantes, crecen, se modernizan, a cambio de abastecer a estos centros de las riquezas de su región y, en algunos casos, de las generadas por su propia producción. No surge una dinámica interna de desarrollo; la parte que les queda de la operación es mínima, y mucho menor aún la que irradian sobre su región. En casos extremos, cada vez más frecuentes, el proceso se invierte, se ruralizan las ciudades.

Con excepción de algunos grandes centros, el comercio continúa como función dominante de las ciudades de los países subdesarrollados, lo que genera que no se consolide una estructura urbana jerárquica. La distribución espacial de las esferas de influencia comercial de cada centro depende de dos fenómenos complementarios que, a su vez, definen la expansión geográfica de la actividad.

La penetración, cada vez mayor, de establecimientos controlados por los grandes monopolios de escala regional o nacional muy ligados al capital central o externo, o a ambos, fenómeno que predomina en los países de más alto nivel de desarrollo relativo, y, por otra parte, el peso de una estructura relativamente jerarquizada del poder político-económico, siempre dominada desde los grandes centros, la que controla fundamentalmente el comercio y el transporte regional y sirve como mecanismo de penetración de la economía monetaria hasta el último rincón del país. En el caso de México esta distribución espacial del poder se expresa a través del fenómeno del caciquismo y a ella se subordina incluso el gran monopolio de comercialización estatal, la CONASUPO.

El gran comercio monopólico, ligado directamente a los grupos más fuertes de poder, ubicados en los grandes centros, empieza a dominar las ciudades más dinámicas, generalmente las que centralizan regiones de agricultura comercial, mineras o petroleras; paralelamente, la estructura jerárquica del poder político descende del nivel regional al zonal y propiamente local, al desarrollar su capacidad de penetración total sobre el mercado. En las regiones menos estructuradas son centros muy pequeños, localidades francamente rurales las que realizan las funciones de intercambio-succión, y dominan mercados y territorios proporcionalmente muy extensos; se pueden servir, incluso, de mecanismos complicados, como la avioneta, para el transporte de mercancías en doble sentido, o, en ocasiones, las localidades pueden ser sustituidas por las vías de comunicación, a través de mecanismos de comercialización ambulante.

El estudio de la jerarquización que adquiere la distribución del poder político, así como el de los mecanismos de transporte y comercialización a diversas escalas, son temas fundamentales para profundizar en la interpretación de las relaciones ciudad-región en los países subdesarrollados. Se observa, por ejemplo, que mientras en algunas regiones la intermediación comercial atraviesa por una serie de etapas localizadas geográficamente, es decir, de centros urbanos y en algunos casos rurales, cada uno de los cuales capta una parte proporcional del encarecimiento del producto, en otras regiones las ligas son mucho más directas entre los grandes centros nacionales y los niveles francamente locales, lo que rompe toda relación con las ciudades intermedias. En el nivel extremo subsisten aun especulaciones agrícolas o mineras que establecen una relación directa entre la sede extranjera y el pequeño centro de la región productiva, sin ningún flujo económico dentro del país.

Las etapas de intermediación se relacionan, por una parte, con el desarrollo de las comunicaciones y transportes, ya que toda nueva vía de comunicación genera formas de captura del espacio que reordenan los flujos económicos y que hacen innecesario el papel de ciertas etapas intermedias. Por otra parte, la vulnerabilidad de ciertas estructuras de dominio político-comercial hace que sean fácilmente desplazadas por niveles jerárquicos superiores que capturan sus territorios. A la inversa, la incomunicación física muchas veces es mantenida por los niveles inferiores de esta estructura de poder, como un medio de mantener su posición.

La importancia del poder regional depende directamente de sus ligas con los grupos de poder más fuertes a escala nacional; este fenómeno se repite entre, el nivel local frente al regional, lo que refuerza el centralismo político, independientemente de que el régimen sea federal o no, y limita las expresiones de autonomía o iniciativa regional.

A pesar del gran dinamismo comercial de algunas ciudades, de su modernización y crecimiento, su carácter de etapa dentro de una estructura sumamente centralizada se demuestra en el hecho de que son los grandes centros los que acaparan el capital comercial y, por ello, captan el mayor porcentaje de las utilidades, centralizándose más, en la medida en que se expande territorialmente la economía monetaria a través del comercio. En México, el Distrito Federal y el Estado de México, gran parte de cuyos comercios corresponden al área metropolitana de la Ciudad de México, reunían en 1970 el 50.80% del capital comercial. Les siguen Nuevo León con el 5.99% y Jalisco con el 5.82%; en estos estados se localizan las mayores ciudades del país y fuera de ellos los porcentajes más importantes

apenas llega al 3% por entidad. En cuanto a las ventas totales realizadas, las cuatro entidades mencionadas acapararon el 59.15% del valor nacional. Además, la gran centralización del capital bancario y financiero refuerza el peso de este tipo de ciudades, al captar los intereses y las amortizaciones, si bien este aspecto es imposible de cuantificar por la inaccesibilidad de las cifras.

Independientemente de la importancia que adquiere el papel de etapa en gran número de ciudades latinoamericanas, las políticas de desarrollo regional expresadas en programas de descentralización industrial, de creación de complejos turísticos y de grandes desarrollos industriales, de planes agropecuarios, etc., provocan el nacimiento y crecimiento de ciudades con características muy distintas a las anteriores. Este segundo tipo de ciudades responde en gran medida a políticas de desarrollo y en él podemos distinguir dos niveles:

La creación de grandes complejos industriales, generalmente de industria pesada: siderúrgica, metal-mecánica, petrolera, petroquímica, etc., y en el caso de México, complejos turísticos de gran envergadura. Estos complejos se establecen en zonas generalmente poco pobladas y en poco tiempo dan lugar al nacimiento de grandes concentraciones urbanas. Representan enormes erogaciones, por parte del Estado, en la creación de la infraestructura: saneamiento ambiental, comunicaciones de primer orden, servicios urbanos, vivienda, etc., así como en el establecimiento directo de las plantas productivas; en el caso del turismo el Estado asume, incluso, la construcción de hoteles que entrega en administración a los grandes consorcios.

Teóricamente, estos grandes complejos creados y equipados por el Estado deberían generar una reacción en cadena, ya que al desarrollarse el consumo surgiría todo tipo de actividades productivas; a la actividad en sí y a la población que ella atrae se les atribuye el papel de motores para el consumo local. Sin embargo, en todos los casos, la reacción productiva que se genera es mínima y se nulifica muy pronto. La vida del complejo, desde todos puntos de vista, depende y se relaciona fundamentalmente con los grandes centros económicos y políticos del país, y en la medida en que avanza su desarrollo, sus relaciones con la región disminuyen hasta, prácticamente, nulificarse. En la etapa de construcción una parte de la mano de obra poco calificada puede ser de la región; pero el desarrollo tecnológico actual hace que el funcionamiento de los complejos en sí requiera de mano de obra de muy alta calificación y cada vez en menor cantidad; ya que predominan sistemas de alta mecanización, esta mano de obra, en general, se traslada desde grandes distancias.

En cuanto al consumo, excepto la extracción de materias primas en cierto tipo de complejos, no se determina por la localización, ya que el desarrollo de los

transportes mantiene los mercados y los patrones de consumo muy controlados por los grandes centros nacionales.

En casos extremos llega a distorsionarse la estructura social, a tal grado, que los trabajadores no trasladan a su familia a la zona, por lo que parte de los salarios distribuidos en ella sale de la región y vuelve a ser captada directamente por el centro.

Estas ciudades alteran la estructura productiva y social de la zona, elevan grandemente el costo de la vida, crecen de manera desaforada por lo que sufren grandes problemas en su estructura urbana; pero su funcionamiento no depende ni beneficia a la región; mantienen el comportamiento típico de los enclaves coloniales cuya existencia no deja nada a las regiones, excepto, tal vez, una vía de comunicación, de explotación, no de integración, y gran número de alteraciones en ocasiones irreversibles.

En un segundo nivel están las políticas de descentralización industrial, expresadas en la creación de parques industriales en gran número de ciudades. En este caso el Estado intenta combatir los grandes problemas que genera la centralización industrial y, para ello, realiza una serie de inversiones en infraestructura; establece, además, una serie de medidas como exenciones de impuestos, dotación de terrenos, etc., a fin de que a la iniciativa privada le resulten benéficas las nuevas localizaciones.

Las comunicaciones por satélite, las computadoras, la informática, los jets privados para el traslado de ejecutivos, y el gran desarrollo del transporte carretero que hace que este factor incida poco en el costo de los productos manufacturados, permite aprovechar todo tipo de ventajas locacionales al separar territorialmente los diversos niveles constitutivos de las empresas. De esta manera los centros gerenciales, administrativos y decisionales a nivel nacional e internacional controlan las plantas productivas localizadas en las zonas de materia prima, de mano de obra más barata, de ventajas políticas y económicas, y los establecimientos distributivos situados en los puntos estratégicos, para lograr mayor penetración en el mercado consumidor.

Así, este tipo de políticas, más que descentralizar, lo que hacen es deslocalizar parte de las empresas, generalmente las plantas productivas y algunos establecimientos distributivos, pero el poder de decisión continúa rigiendo los flujos de capital y de utilidades desde los mismos centros.

Los complejos y los parques industriales representan un fenómeno de gran envergadura que está alterando la estructura locacional de la industria en América Latina; sin embargo, sus repercusiones sobre la centralización industrial son mínimas. En México, en 1970, el Distrito Federal y el Estado de México, cuyas

principales zonas industriales corresponden al área metropolitana de la Ciudad de México, acapararon el 47.43% del capital neto invertido en industria en el país. La segunda zona por su importancia industrial corresponde al noreste, Nuevo León y Coahuila, donde se concentra más de la mitad de la producción siderúrgica del país. En estos estados se localizó el 15.85% del capital neto invertido en industria, lo que da un total de 63.2% para los cuatro estados.

La deslocalización industrial en nuestro país no logra romper con el centralismo y se manifiesta a través de un tercer fenómeno que es el de la expansión suburbana de los grandes centros.

Los problemas de abastecimiento, de contaminación, de circulación, obligan a expandir la industria y la vida urbana, creando suburbios cada vez más alejados y, en ciertos aspectos, más independientes del centro urbano original.

La localización industrial periférica genera, a su vez, el desplazamiento de población, el surgimiento de urbanizaciones obreras, el desarrollo de un aparato comercial y de servicios, etc. Además, gran número de industrias se trasladan a ciudades vecinas relativamente cercanas en comparación con la totalidad del territorio, lo que expande aún más el fenómeno de centralización.

Esta expansión, por muy grande que sea el territorio que abarque, no implica descentralización, ni un equilibrio entre el fenómeno de atracción y el de irradiación por parte de los grandes centros. Al expandirse, el área centralizada simplemente aumenta su potencial frente al resto del territorio, agudizando los desequilibrios regionales.

En México, esta expansión implicaba, en 1970, el 8% del capital neto invertido en industria, localizado en 4 estados vecinos al área metropolitana de la Ciudad de México: Hidalgo, Morelos, Puebla y Querétaro. Puebla contaba con una base industrial antigua, y es la que mayores inversiones generó hasta esa fecha; a Hidalgo corresponde el desarrollo del primer complejo industrial de gran envergadura, localizado en Ciudad Sahagún, así como una importante producción de minerales para construcción; Morelos y Querétaro registraron una participación relativamente baja en 1970, pero a ellos corresponde el establecimiento de los principales parques industriales posteriores a 1970, momento en que esta expansión adquiere grandes proporciones en México. Estos estados representarán el principal incremento al centralismo industrial, en las cifras del próximo censo.

Las ciudades que abarca esta expansión se ligan muy directamente con el centro original, a través de vías de comunicación rápida, pero la relación entre ellas (intra regional) evoluciona muy lentamente o se estanca. El centro original continúa rigiendo la atracción, por lo que en esta zona predomina también una estructura radial, no reticular.

Consideramos que ciertas manifestaciones externas de estos fenómenos, tales como el crecimiento y modernización de algunas ciudades, la gran expansión del centro que casi llega a unir varias zonas urbanas, el surgimiento de grandes complejos industriales en zonas de provincia, etc., pueden tener similitud externa con ciertos fenómenos de los países desarrollados; pero su origen y la verdadera estructura que presentan es totalmente distinta y, por tanto, distintos serán sus efectos. Es indispensable profundizar en el análisis de los flujos económicos, visibles e invisibles, para avanzar en este tipo de interpretaciones.

Referencias bibliográficas

- Bassols Batalla, Ángel. 1978, *Geografía, subdesarrollo y regionalización*, Edit. Nuestro Tiempo, México.
- Boudeville, Jacques R. 1968, *Los espacios económicos*, Edit. Eudeva, Buenos Aires.
- George, Pierre. 1970, *La acción del hombre y el medio geográfico*, Edit. Ariel, Barcelona.
- Kaysner, Bernard, "Las divisiones del espacio geográfico en los países subdesarrollados"; *Conferencia regional Latinoamericana de la Unión Geográfica Internacional*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tomo II, 1966, México.
- Rofman, Alejandro B. "El fenómeno de concentración y centralización espacial en América Latina, elementos para una discusión", *Seminario internacional sobre planificación urbana en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) e Instituto Latinoamericano de Planificación económica y social (ILPES), 1972, Viña, del Mar.
- Santos, Milton. 1973, *Geografía y Economía urbanas en los países subdesarrollados*, Edit. Oikos Tau, Barcelona.

Fuentes Estadísticas

- IX Censo Industrial, 1971, Dirección General de Estadística, México, 1973.
- VI Censo de Servicios, 1971, Dirección General de Estadística, México, 1974.