

DESEQUILIBRIOS EN EL ENTORNO REGIONAL DE LOS POLOS DE DESARROLLO

Victor M. Castillo Girón

Ma. Guadalupe Cueva de Anda

Carmen Revelo Hurtado

El presente artículo pretende sintetizar algunos de los efectos secundarios derivados de lo que se conoce como "efectos multiplicadores" de los llamados "procesos de desarrollo regional", haciendo referencia especialmente al caso de los llamados enclaves y polos de desarrollo que en las últimas décadas han sido impulsados por el Estado mexicano en las zonas costeras del país. En particular se analizará el proyecto siderúrgico Las Truchas, en Lázaro Cárdenas, Michoacán; los proyectos petroleros en la zona del Golfo de México, y el Corredor Turístico Ecológico de Costalegre, en Jalisco.

CONSIDERACIONES

En primer lugar es necesario definir lo que se entiende por desarrollo regional. Éste, según Barkin, "es una estrategia que intenta aumentar la infraestructura física e institucional, mediante la aportación de los recursos financieros y humanos necesarios para facilitar la producción rentable en escala comercial".¹ En dicha estrategia la participación del Estado es clave ya que sin ella su realización sería impensable, en las condiciones de una "economía mixta". En los programas de desarrollo regional, el Estado no participa directamente en los procesos productivos, que son dejados en manos de la otra parte que conforma la mixtura económica, sino que sólo crea las condiciones idóneas para que los productores privados puedan aumentar los rendimientos físicos y mejorar sus propios ingresos.

La injerencia del Estado en el desarrollo regional tiene una historia más o menos larga en México; se remonta a poco más de cuatro décadas y se ubica en el contexto mundial del surgimiento del "Estado benefactor" de la posguerra. Su objetivo es crear un "desarrollo equilibrado" entre las distintas regiones del país en el marco de una política de planeación indica-

tiva. Dicho objetivo se basa en el método de utilizar los recursos potenciales desaprovechados o subvalorados de regiones tradicionalmente atrasadas y/o campesinas en donde es visible la creación de "polos de desarrollo". El Estado invierte grandes cantidades de dinero en la creación de infraestructura y en los preparativos necesarios para el comienzo de las actividades productivas organizadas por el capital privado o estatal.²

El desarrollo regional en una economía capitalista dependiente, como la mexicana, implica que la nueva infraestructura creada a partir de los fondos públicos federales facilita la extensión de una nueva organización de la producción a las regiones aisladas antes incomunicadas y al margen del modo de producción capitalista. La penetración de la inversión estatal, seguida por la privada nacional e internacional, cambia la forma de la organización del trabajo y de las relaciones sociales de producción; convierte a los habitantes locales en asalariados; recompone el uso de los recursos como el agua, la tierra, los minerales, la energía y otros; cambia el estilo de vida local; modifica sus antes escasas relaciones con los centros de decisión nacional e internacional, y elimina su antigua subsistencia, insertando a la región y a sus habitantes directamente en los canales de comercialización nacional e internacional, mediante flujos de mercancías, capital y fuerza de trabajo de gran cuantía. De esta forma, muchas de las regiones pasan a convertirse en verdaderos enclaves, es decir, en áreas donde el capital transnacional y/o nacional localiza un recurso y organiza la forma de producción orientándola hacia el exterior sin pretender articular internamente el espacio regional.

El concepto "polo de desarrollo" fue propuesto por Perroux³ hace poco más de tres décadas y lo definió como un generador de actividad con alta capacidad de multiplicación. También destacó que el cre-

cimiento económico se fundamenta en la concentración y en la propagación. En contraposición a los modelos de crecimiento equilibrado, sostiene la idea de que el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo, sino que se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento, con diferente intensidad.⁴

De la teoría de los polos de desarrollo de Perroux se pueden extraer tres generalizaciones básicas: la tendencia hacia la polarización sectorial de actividades, que significa un mayor grado de concentración; la tendencia hacia la polarización espacial de actividades, y la tendencia hacia la interacción entre los dos tipos de polarizaciones, que terminan superponiéndose en condiciones de eficiencia. Desde el punto de vista dinámico, existen tres factores claves para el desarrollo del polo: la creación de empresas, la propagación de efectos de las innovaciones y los cambios económicos estructurales.⁵

En el caso de las naciones subdesarrolladas el problema principal es la falta de integración de actividades tradicionales a la unidad motriz, definida como motor de crecimiento o motor de impulso; ello genera problemas de desequilibrio social y plantea disyuntivas, tales como la producción insuficiente de alimentos *versus* industrias de exportación, o la desintegración de lo tradicional *versus* la acumulación de la técnica.⁶



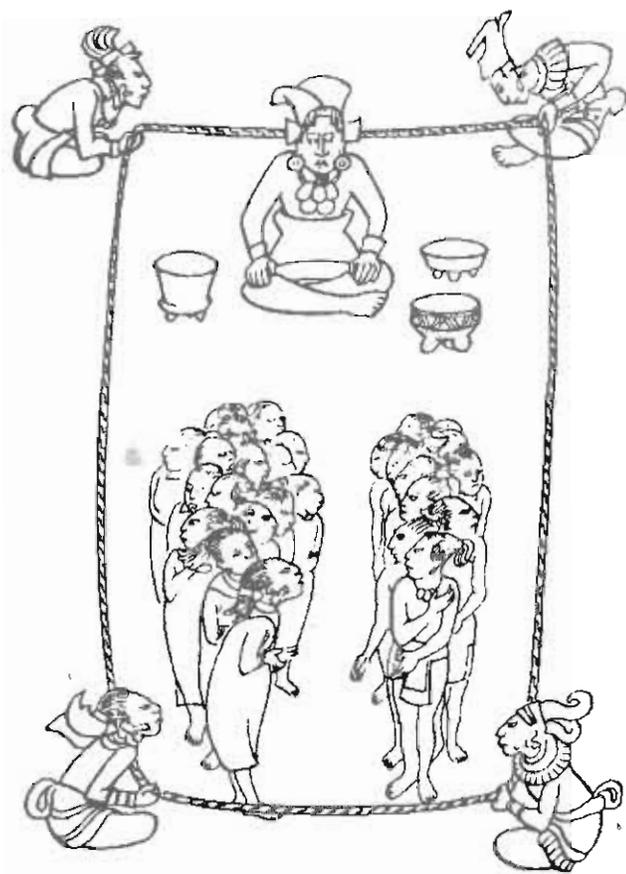
Friedman sostiene que el desarrollo regional sólo es posible en los países de América Latina a través del crecimiento económico sostenido, localizado esencialmente en los centros urbanos o centros de crecimiento, el cual requiere de un impulso externo cuya difusión dependerá de efectos multiplicadores, que a su vez dependen de una serie de variables psicosociales tales como el "desarrollo social de la comunidad" definido como "la capacidad potencial de organización de una comunidad para alcanzar un crecimiento sostenido".⁷

LA SIDERÚRGICA "LAS TRUCHAS"

En el caso de México, y en especial del "polo de desarrollo" Lázaro Cárdenas, en Michoacán, el término sólo se ha empleado en el plano ideológico, pero en ningún momento en la historia de la zona puede advertirse una acción decidida de los aparatos estatales para, por lo menos, tratar de que se cumplan algunos de los postulados que plantea la teoría original.⁸ Éste y otros programas de desarrollo regional han dependido sobre todo de que los productores privados aprovechen adecuadamente las oportunidades productivas creadas por la intervención oficial, sin que necesariamente sea beneficiada toda la población de la región.⁹

En Lázaro Cárdenas, el tipo de desarrollo de la zona puesto en movimiento a partir de 1970 rompe en forma total con el que prevalecía anteriormente. Antes de esa fecha se daba una colonización agrícola carente de recursos técnicos y financieros importantes, en tanto que las relaciones con el resto del país se limitaban a escuetos movimientos migratorios y algunos intercambios comerciales con las zonas limítrofes regionales.¹⁰

El poder local era asumido por un grupo de terratenientes que controlaban la producción básica agrícola de la región (copra), en tanto que las autoridades municipales se reclutaban dentro del grupo dirigente; éste se constituía por una burguesía agraria muy restringida, que había sacado provecho de la producción de la copra y de su distribución. Dicho grupo controlaba la economía local a través de la comercialización o de la producción para el mercado.¹¹ En su-



ma, se trataba, según Hiernaux, de un modelo "equilibrado" de poder tradicional.¹²

A partir de 1970 el sistema de poder en la zona se altera sustancialmente, al igual que las formas de desarrollo y las modalidades de la organización del espacio local, las cuales se deciden desde el exterior. Los medios establecidos para construir la planta siderúrgica y las diversas infraestructuras superan con creces el marco local y durante el curso de esta fase (1970 - 1976) se operan considerables transformaciones sociales en la región y en sus relaciones internas y externas.¹³ En este periodo impera el desorden administrativo pero no cabe duda que predomina el objetivo de crear la empresa siderúrgica. Se trata de un modelo "polarizado" de poder central ejercido fundamentalmente partir de la decisión de los actores ubicados en la Ciudad de México.¹⁴

En 1976 se modifica sustancialmente el juego de poder en Las Truchas pasando a un modelo "extrovertido" de toma de decisiones donde el capital transnacional juega un papel clave. La economía mexicana se abre al mercado mundial, recibiendo los derrames de la nueva división internacional del trabajo. La introducción del concepto de "puerto industrial" sustituye el de "polo", transformando así el modelo "polarizado" en otro "extrovertido", y se evidencian dos fenómenos: la pérdida de autonomía local de las instituciones sometidas a las decisiones del más alto nivel de poder a nivel central, y el sometimiento de los intereses del desarrollo local y regional a los imperativos de un modelo de desarrollo impuesto por el centro.¹⁵

Hoy en día se puede hablar de Lázaro Cárdenas como un enclave económico y de poder en el cual su desarrollo obedece más a decisiones foráneas nacionales e internacionales, distanciándose cada vez más de su entorno regional. La puesta en marcha de un ambicioso proyecto de integración a la llamada "Cuenca del Pacífico" así lo evidencia.

LAS ZONAS PETROLERAS DEL GOLFO DE MÉXICO

En el caso de las zonas petroleras de Tabasco, Veracruz y Campeche se da un proceso similar al de Lázaro Cárdenas, aunque su temporalidad es diferente. Su inserción en los circuitos de capital internacional es más temprana y sigue una tendencia de desplazamiento geográfico de norte a sur. Se inicia en 1901 con la explotación petrolera en Ébano, San Luis Potosí, pero se rompe con la nacionalización del petróleo en 1938 y la consecuente creación del monopolio estatal de PEMEX.

En el caso de Tabasco, la irrupción de la explotación petrolera también rompió la economía tradicional, aunque ya a principios del siglo operaba la *United Fruit Company* y otras empresas transnacionales que explotaban el plátano en la región la Chontalpa.¹⁶

A partir de 1950 empezó a integrarse a la economía nacional con la creación de infraestructura en comunicaciones y con la intervención estatal a través de la Comisión del Río Grijalva, el Plan Balcán-Teno-

sique y el Plan Chontalpa. La actividad de PEMEX y en general la creación de infraestructura a través de diversas dependencias y planes de desarrollo regional impactó la estructura económica local y modificó las relaciones de poder al interior y hacia el exterior de la región de manera similar a como se describió en párrafos anteriores.

En el caso particular de Tabasco la expansión de la ganadería privada y ejidal jugó un papel clave en las modificaciones sobre la utilización del espacio y en la consolidación de un grupo de poder: los ganaderos. Su impacto sobre la agricultura y la economía tradicional se manifestó en la disminución de la capacidad del sector agrícola para absorber fuerza de trabajo y para abatir los niveles de subempleo. El efecto manifiesto de la modernización ha producido una polarización de la agricultura y una mayor injerencia del centro en las decisiones locales.

En el caso de Coatzacoalcos-Minatitlán-Cosoleacaque, al igual que en los otros polos ya mencionados, puede observarse una serie de impactos de carácter ecológico, económico y social que en el sureste mexicano son más notorios y muestran un profundo y marcado conflicto entre dos lógicas diferentes: las de la naturaleza y las de un proyecto social estructurado sobre un sistema productivo que sólo ha sido capaz de organizarse mediante una alta tasa de degradación de la energía almacenada en los diferentes componentes ecológicos del trópico húmedo.¹⁷



EL CORREDOR TURÍSTICO ECOLÓGICO "COSTALEGRE"

Bajo la concepción de que el turismo representa una actividad estimulante para las economías locales donde se desarrolla, en los últimos años el gobierno mexicano ha impulsado fuertemente aquellas regiones que muestran gran vocación en tal sentido. Es el caso de la porción costera jalisciense, que va desde Puerto Vallarta hasta Barra de Navidad, como parte integral del Corredor Turístico Ecológico de Costalegre, proyectado para incentivar el turismo como fuente principal de la economía regional.

En general, el proyecto fomentará intensivamente la creación de instalaciones turísticas que contengan infraestructura y equipamiento urbano de apoyo y servicios al turismo. Ello significa el establecimiento de empresas agroindustriales, la remodelación y urbanización de varios poblados, protección ecológica, aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, fomento de corredores económicos regionales, impulso a la infraestructura instalada de parques y puertos industriales, la construcción de un hotel escuela de la Universidad de Guadalajara para dar capacitación turística a los habitantes de la región e incluso un aeropuerto internacional y carreteras de cuatro carriles a lo largo de la costa.

Con este proyecto cabe esperar un beneficio regional y nacional. Sin embargo, a raíz de la experiencia de los proyectos antes mencionados, es factible suponer la aparición de elementos generadores de un desequilibrio físico, social y político interno a la zona.

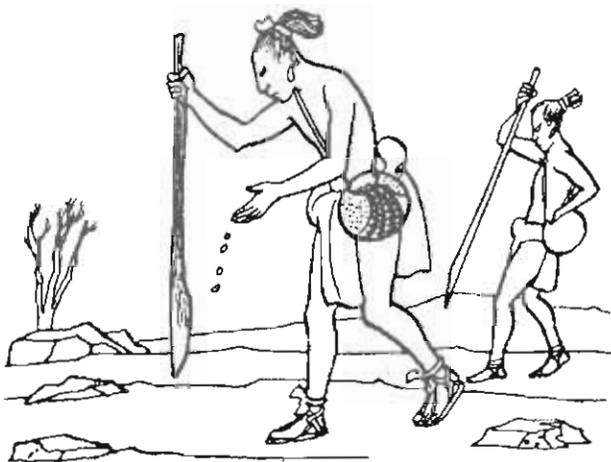
Mediante bases técnicas y planificadas, resulta conveniente proponer que los organismos encargados de impulsar el proyecto consideren la participación de los lugareños en los beneficios, así como una serie de mecanismos que faciliten la apropiación de los recursos dentro de una lógica de conservación y mejoramiento. Si el área no es capaz de sostener un crecimiento económico, sería irracional inducir el crecimiento de esta zona con un exceso de inversión.

Este tipo de proyectos pueden tener un efecto inflacionario general, específicamente durante las etapas iniciales cuando la oferta de bienes y servicios

puede no corresponder con la demanda, (la promoción en el mercado se anticipa a las obras de construcción y equipamiento turístico). Asimismo, puede dar pie a una disparidad importante entre el poder adquisitivo del habitante de la región y los turistas, quienes en temporadas vacacionales, por la gran demanda de bienes y servicios, presionan los precios sin distinción.

Si el turismo es un factor de integración cultural entre los pueblos, debe crearse conciencia de su significación económica y cultural para que obre en tal sentido y no sea un elemento nocivo a las tradiciones y costumbres de la población local.

El sector privado, sobre todo el encargado del equipamiento turístico, evalúa su participación en términos de rentabilidad económica y financiera (costo-beneficio), lo que acarrea, a largo plazo, un efecto negativo en el medio ambiente. Conlleva una concentración de personas en áreas reducidas y cambios en el paisaje original que desvirtúan la imagen del entorno físico y natural hacia un escenario de edificios y elementos poco acordes con aquella presentada como imán para atraer inversionistas y turistas.



Pese a los efectos negativos que pueden presentarse en este tipo de desarrollo, es importante destacar que con una planificación adecuada se crean las condiciones propicias para impulsar el desarrollo en la agroindustria de estas regiones, que aunado a la actividad turística, se convierten en impulsores del de-

sarrollo de estas localidades rurales a medida que se generen más ingresos.

Estas zonas de desarrollo turístico se encuentran en una reestructuración permanente ya sea por la urbanización del lugar o por el cambio en el uso de la tierra (expansión de terrenos recreativos). La proliferación irregular de asentamientos humanos conlleva problemas de carácter social como son los déficit en equipamiento urbano, provocados porque las nuevas oportunidades de empleo que generan los complejos turísticos propicia la migración de habitantes de poblaciones tanto rurales como urbanas cercanas a estos centros. Además se originan cambios en el *hábitat*; efectos sobre la dinámica de población por temporadas, congestionamientos, demandas de recursos naturales; se afecta a las especies biológicas del entorno natural, hay un cambio en la calidad visual, ruido, generación de desperdicios, contaminación, descargas de aguas negras, generación de desechos sólidos, cambios en la calidad del medio ambiente y problemas de salud, entre otros.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por último, se puede decir que si bien han existido efectos multiplicadores gracias a estas experiencias de desarrollo regional en aspectos como salud, educación, vivienda e infraestructura de todo tipo de servicios; por otro lado, se dan una serie de consecuencias globales derivadas de tal desarrollo como son: proceso de desestabilización de la estructura productiva; grandes movimientos de población que han saturado la infraestructura física y social; procesos de descomposición de las actividades campesinas; eliminación por polución de recursos variadísimos de flora y fauna hoy totalmente irrecuperables; ganaderización y transnacionalización de las economías regionales; surgimiento de enclaves descontextualizados de sus espacios circundantes; graves conflictos sociales; surgimiento de élites regionales (petroleros, ganaderos, etc.) coludidas con la burocracia oficial, a la que incluso desafían como un verdadero contrapoder; la reestructuración de las relaciones de poder entre los notables locales y las élites regionales (estatales) y federales, todo ello en un clima que es parte de una estrategia global de desarrollo que se encuentra sujeta al control de los grupos que determinan la dinámica

del capitalismo internacional ante una pasividad de los actores que supuestamente debían ser los beneficiarios del desarrollo, pero cuyo progreso y estructura están determinados desde afuera de la región. ▣



NOTAS

- ¹ Barkin, David, *Desarrollo regional y reorganización campesina*, Centro de Ecodesarrollo, Nueva Imagen, México, 1978, p. 24.
- ² *Ibid.*, pp. 24 y 25.
- ³ Perroux, Francois, "Note sur la notion de 'pole de cyorssuan-ce'", *Economical appliqué*, núm. 8, 1984. Citado por Iván Restrepo (coordinador), *Las Truchas: ¿co inversión para la desigualdad?* México, Centro de Ecodesarrollo, Océano.
- ⁴ Restrepo, Iván, *loc. cit.*, p. 26.
- ⁵ *Ibid.*, p. 27.
- ⁶ *Idem.*
- ⁷ Friedman, J., "The public interest and community participacion: toward a reconstruction of public philosophy"; citado por Restrepo, I., *loc. cit.*, p. 30.
- ⁸ Hiernaux, D. El Estado y las políticas urbanas, en Restrepo, *op. cit.*, pp. 93-129.
- ⁹ Véase al respecto Barkin, D., "Los beneficiarios del desarrollo regional" en ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1976.
- ¹⁰ Pietri, René, "Los hombres y el espacio", en Francisco Zapata, *Las Truchas, acero y sociedad en México*, El Colegio de México, 1978, pp. 121-178.
- ¹¹ Bartra, Roger, *Ensayo sobre el desarrollo social y económico en la zona de la desembocadura del río Balsas*, Tesis de Maestría, ENAH, México, 1967.
- ¹² Hiernaux, Daniel, "Enclave y geografía del poder en la ciudad de Lázaro Cárdenas", en Jorge Padua y Alán Vanneph (compiladores), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México, 1986, pp. 165-182.
- ¹³ Pietri, René, *loc. cit.*, p. 174.
- ¹⁴ Hiernaux, Daniel, *loc. cit.*, pp. 163-173.
- ¹⁵ Hiernaux, Daniel, *loc. cit.*, pp. 175-178.
- ¹⁶ Zapata, Francisco, *Enclaves y polos de desarrollo en México*, El Colegio de México, 1985, p. 118.
- ¹⁷ Toledo, Alejandro (coordinador), *Petróleo y ecodesarrollo en el sureste de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, p. 222.

BIBLIOGRAFÍA

- Barkin, David, "Los beneficiarios del desarrollo regional", en ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1976.
- Barkin, David, *Desarrollo regional y reorganización campesina*, Centro de Ecodesarrollo, Nueva Imagen, México, 1978.
- Basulto, Barocio, et al., *Treasures of Costalegre. Programa Integral de Desarrollo de la Costa*, Universidad de Guadaluajara, Facultad de Turismo, México, 1990.
- Bartra, Roger, *Ensayo sobre el desarrollo social y económico de la zona de la desembocadura del Río Balsas*, Tesis de Maestría, ENAH, México, 1967.
- Bouillon, Roberto, *Planificación del espacio turístico*, Trillas, México, 1990.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 1989-1995*, México, 1989.
- Hiernaux, Daniel, "Enclave y geografía del poder en la ciudad de Lázaro Cárdenas", en Jorge Padua y Alán Vanneph (compiladores), *Poder local, poder regional*, El Colegio de México, México, 1986.
- Paerce, Douglas, *Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográfica*, Trillas, México, 1988.
- Pietri, René, "Los hombres y el espacio", en Francisco Zapata, *Las Truchas, acero y sociedad en México*, El Colegio de México, México, 1987.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.
- Restrepo, Iván (coordinador), *Las Truchas: ¿inversión para la desigualdad?*, Centro de Ecodesarrollo, Océano, México, 1984.
- Toledo, Alejandro (coordinador), *Petróleo y ecodesarrollo en el sureste de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Zapata, Francisco, *Enclaves y polos de desarrollo en México*, El Colegio de México, México, 1985