Revista Contexto Geográfico

ISSN: 2595-7236

Artigo | Tradução

Las ciudades incompletas de los países subdesarrollados

Les villes incomplètes des pays sous-développés
As cidades incompletas dos países subdesenvolvidos

Milton Santos

Departamento de geografía, Universidad de Toronto.
Antiguo profesor asociado de la Universidad de París I.
Antiguo director de investigación en I.E.D.E.S.

Las ciudades incompletas de los países subdesarrollados

La expresión “ciudades incompletas”, que usamos al referirnos a las metrópolis, requiere una explicación. Queremos mostrar que la función metropolitana en los países subdesarrollados se desempeñaba en dos niveles. Una metrópoli completa es capaz de asumir las necesidades económicas y sociales ampliadas con los recursos generados por ella misma, como la producción de bienes de capital o la elaboración de tecnologías adaptadas a las exigencias de la sociedad económica nacional. Las metrópolis incompletas, que también ejercen influencia sobre un vasto territorio, no pueden, sin embargo, desempeñar plenamente funciones comparables si no es mediante contribuciones externas provenientes, en su mayoría, justamente de las metrópolis completas. Por lo tanto, es porque necesitan recurrir a las producciones de otras entidades urbanas que estas ciudades son metrópolis incompletas.

Sin embargo, entre las ciudades incompletas, no hay solo metrópolis. Una serie de ciudades con función dominante, empezando por las aglomeraciones de producción, debe incluirse bajo la misma denominación. Preferimos llamarlas ciudades.

Las metrópolis y las ciudades incompletas son responsables de una organización particular de la economía urbana y nacional, así como de una organización particular

https://doi.org/ 10.28998/contegeo.11i.11.22074

Artigo publicado sob a Licença *Creative Commons* 4.0

Submetido em: 10/10/2026
Aceito em: 30/10/2026
Publicado: 18/11/2026

del espacio. Estos dos datos son importantes en lo que respecta al crecimiento urbano, regional y nacional, lo que explica el interés por el tema.

Un fenómeno reciente

Ciudades y metrópolis incompletas surgieron con la reciente modernización de los países subdesarrollados, bajo la influencia de la industrialización mundial y nacional. Las grandes ciudades latinoamericanas anteriores a la segunda revolución industrial, por ejemplo, no podían considerarse como metrópolis, si reservamos ese nombre para las grandes ciudades que se extienden por un vasto territorio y que, además, disponen de una gama significativa de actividades que atienden a las exigencias de la vida cotidiana de toda la población involucrada, es decir, que atienden tanto a las masas como a las pequeñas capas de privilegiados. Además, ciudades como Salvador o la Lima del siglo XVIII o de principios del siglo XIX, que dominaban un vasto territorio, eran incapaces de proporcionar a sus clases acomodadas los bienes y servicios que estas consideraban esenciales.

El fenómeno de la metrópoli es inherente a las grandes ciudades o a las capitales de los Estados modernos. El fenómeno de la ciudad está ligado a la transformación de los modelos y de los impulsores de la producción o del consumo. Todo esto, aunque no surgió al mismo tiempo en todos lados, es una consecuencia directa de la industrialización y de un nuevo tipo de urbanización, que, naturalmente, se intensificó a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La gran ciudad se convirtió en metrópoli con la revolución de las necesidades en el mundo. Nuevas necesidades, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como en el individual, no solo aumentaron el tamaño de las ciudades, sino que también provocaron una ampliación y diversificación de las actividades.

De hecho, los dos fenómenos presentan relaciones recíprocas de causa y efecto. Por eso las grandes ciudades de los países subdesarrollados son macrocéfalas, y estos países, antes desprovistos de ciudades, entraron en la era de la urbanización moderna con ciudades de gran tamaño.

Las nuevas formas de producción, derivadas de la revolución tecnológica, no podrían establecerse en un entorno diferente al de las grandes aglomeraciones; además, la modernización, que llega a las regiones más remotas de los países, actúa

como un factor que desencadena migraciones que sostienen el crecimiento demográfico de las aglomeraciones mejor ubicadas.

La revolución en las necesidades y los gustos se extendió rápidamente por todo el planeta, teniendo como consecuencia un nuevo perfil de demanda; sin embargo, la producción no logró seguir ese ritmo en todos lados. Esto se debe a las diferencias de situación entre los países y explica la posición respectiva de las metrópolis nacionales.

Los demás países, aquellos cuya industrialización solo comenzó o se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial, disponen, en general, de metrópolis incompletas. La razón para esto aún debe encontrarse en el momento histórico que marcó el esfuerzo de despegue. Cuando el proceso de industrialización ocurre en el marco de una economía global comandada por superpotencias económicas, a través de la tríada formada por las grandes empresas internacionales, la tecnología de punta y la publicidad destinada a imponer una determinada forma de consumo, los países que inician el proceso de industrialización parten en condiciones desfavorables; su dependencia del exterior es responsable de que sus metrópolis sean metrópolis incompletas.

También ocurre que, en los países subdesarrollados industrializados, existan metrópolis incompletas que dependen de la metrópoli completa interna. En el segundo caso, la dependencia ocurre respecto a una metrópoli extranjera.

Las ciudades comparten el mismo origen histórico. Las exigencias de la producción moderna impulsaron la creación de aglomeraciones industriales en los lugares donde las condiciones locales eran favorables, en cualquier parte del mundo, gracias a las enormes facilidades de transporte y comunicación.

Las nuevas condiciones económicas también son responsables de otros tipos de complejos, como los destinados al ocio, a la cura o al descanso, a la enseñanza…

Ciudades y metrópolis incompletas tienen en común la falta de autonomía en el ejercicio de sus actividades fundamentales. Ciertamente, existen diferencias en cuanto al grado y también en cuanto a la naturaleza de la dependencia, pero esa dependencia es la característica común.

Sin duda, las metrópolis completas de los países subdesarrollados también dependen del exterior, y ya se ha dicho que cuanto más industrializado esté un país subdesarrollado, más dependiente será. Sin embargo, si consideramos las respuestas que exige la economía nacional dentro del propio país, se percibe rápidamente que las metrópolis completas son capaces de fabricar los bienes de producción necesarios

para el crecimiento de las metrópolis incompletas del mismo país (la diferencia con respecto a los países desarrollados es que, en estos, las metrópolis completas pueden complementar tanto a las metrópolis incompletas del propio país como a las del exterior), ya que las metrópolis incompletas no cuentan con un nivel de industrialización comparable. Esto viene acompañado, en el caso de las metrópolis incompletas, de la falta de complementariedad de las actividades de alto nivel y de su desarticulación dentro de la ciudad, tendencias que son tanto más llamativas por estar frecuentemente asociadas a la formación de monopolios. La desaceleración del crecimiento económico urbano y nacional surge como consecuencia. También hay consecuencias en el plano espacial.

Las metrópolis incompletas y sus articulaciones

Nos parece útil hacer una distinción entre las metrópolis incompletas según dos criterios fundamentales. El primero tiene en cuenta la presencia o ausencia, en el propio país, de una metrópolis completa; el segundo está relacionado con los procesos que precedieron a la industrialización del país. Las condiciones de funcionamiento de las metrópolis incompletas varían según estos factores.

En un país que tiene una metrópolis industrial, las relaciones de dependencia que la vinculan con otras ciudades, incluidas las metrópolis incompletas, terminan contribuyendo al crecimiento del conjunto, aunque, momentáneamente, se agraven o se instalen desequilibrios regionales. Las relaciones privilegiadas entre metrópolis completas e incompletas impulsan un flujo considerable de movimientos de todo tipo, y también se reflejan en ciudades menos importantes.

El fenómeno es diferente en el caso de la complementariedad externa de una metrópolis nacional incompleta. Como ciudad dominada, se ve obligada a exportar a lo lejos una parte de su acumulación que no puede multiplicar localmente y, de esa manera, contribuye al crecimiento de la economía dominante.

Desde una perspectiva más estrictamente espacial, las diferencias también son grandes. La metrópoli industrial organiza, o busca organizar, todo el espacio nacional que pone a su servicio gracias a una posición económica superior. Las demás ciudades del sistema dependen, por lo tanto, de la metrópoli en su conjunto en lo que respecta a la mayor parte de las respuestas que ellas mismas no son capaces de dar

a los habitantes y a las actividades locales o a las de la región de influencia. En el caso de una metrópoli nacional incompleta, la integración del territorio, así como una centralización significativa, parece imposible. Una función política fuerte puede, sin duda, proporcionar a la ciudad una centralización notable de actividades, pero es poco probable que eso ocurra sin integración territorial y sin industrialización.

Solo los países que reunieron las condiciones para la creación de una red de transportes significativa incluso antes de industrializarse escapan a esta regla, pero, desde este punto de vista, ellos mismos son excepcionales, como ciertos países productores de petróleo, por ejemplo. La organización moderna del espacio al servicio de la agricultura comercial rara vez es lo suficientemente densa y completa como para permitir que la capital del país domine de manera incontestable, a menos que carreteras y ferrocarriles converjan todos hacia la ciudad-puerto-capital creada al mismo tiempo.

En cuanto a los procesos que llevaron a la industrialización del país, también se presentan como un elemento esencial para la explicación. Algunos países subdesarrollados, que iniciaron tempranamente un proceso de sustitución de importaciones, logran alcanzar y superar gradualmente los distintos niveles de industrialización, aunque el ritmo de crecimiento industrial no sea necesariamente el mismo para las diferentes ciudades del sistema. Si se dan las condiciones favorables, una de esas ciudades puede convertirse en una metrópoli completa, mientras otras evolucionan hacia la condición de metrópolis incompletas o simplemente de ciudades regionales. En los países de industrialización reciente, es decir, realizada según un modelo tecnológico moderno, las condiciones favorecen al centro que ya es importante en el país o a los puntos del territorio donde las economías externas fijas determinan las localizaciones.

La industrialización antigua y gradual tiene un significado muy diferente al de la industrialización reciente, ya sea en lo que respecta al empleo, a las migraciones, a la importancia relativa de los centros o al proceso de desarrollo nacional.

Si la industrialización así como la modernización ya son antiguas, la industria habrá creado, a su vez, en las primeras fases de su establecimiento, un número significativo de empleos, número que se vuelve aún más impactante si consideramos que, en esa época, el éxodo rural todavía no había alcanzado proporciones. Como los medios de transporte y de comunicación todavía eran precarios y los avances tecnológicos menos universalizados, las ciudades más alejadas del centro pudieron

crear industrias que respondieran a la demanda regional. Esto contribuyó, de cierta forma, a fortalecer los lazos espaciales a escala regional; así, estas ciudades podían absorber parte de los excedentes del campo, cuya integración se facilitaba por los motivos ya enumerados. Cuando el país tuvo que enfrentar las nuevas exigencias de la modernización, el sistema de ciudades se vio menos afectado por el impulso centralizador que se desencadenó.

El proceso es diferente en los países donde la industrialización es tardía o donde la modernización surge repentinamente. La industria ya nace incapaz de proporcionar un gran número de empleos, las modernizaciones más recientes, impulsadas por medios de comunicación y transporte eficaces, avanzan intensamente por toda la nación y provocan un éxodo rural galopante, cuyo flujo se descarga justamente en la ciudad principal. Aquí, junto a una industria ultramoderna y otras actividades de la misma época, la corriente de nuevos habitantes urbanos alimenta una multiplicidad de nuevos oficios que multiplican las tareas para acoger a más personas en el trabajo y para volverse más accesibles a los consumidores de bajos ingresos. Como las ciudades regionales y locales ya no disponen de un sector terciario evolucionado y significativo, es en la ciudad “única” donde se reúnen las condiciones necesarias para la ampliación de la actividad de los sectores modernos de la economía, al mismo tiempo que esta se ve obligada a albergar la mayor masa de actividades de los sectores no modernos.

Cuando la industrialización va acompañada de la formación de monopolios, la selectividad del consumo, así instalada, actúa en el sentido de una concentración más marcada de las actividades modernas: fuera del centro es difícil alcanzar la dimensión requerida para la instalación de numerosas actividades. Esto contribuye aún más a la tercerización de todas las aglomeraciones. Excepto las producciones que se benefician de las ventajas de ubicación, estas aglomeraciones se industrializan mediante un proceso de sustitución gradual de importaciones del centro, el cual se aproxima al que describimos en relación con los países subdesarrollados precozmente industrializados.

Las relaciones interurbanas están, por lo tanto, dominadas por un crecimiento acumulativo del centro, paralelo a un agravamiento de la disparidad de crecimiento entre la capital nacional-metrópoli incompleta y las otras ciudades del sistema, tanto en el plano económico como en el plano espacial, al menos en lo que respecta al

sector moderno, ya que las respectivas empresas rara vez producen efectos eficientes a nivel descendente.

En cuanto al sector subequipado o no moderno, no está equipado para fomentar las relaciones interurbanas. Su ventaja es comunicarse fácilmente con las regiones circundantes, constituyéndose así en una estructura de acogida para los desarraigados del campo y los subdesarrollados de la ciudad que aún no migran hacia el centro. Este importante beneficio, realizado a través de las ciudades medias de un sistema nacional dirigido por una metrópoli incompleta, no puede atenuar el hecho de un crecimiento global desacelerado ni la perspectiva de un bloqueo, si se superan los límites de elasticidad del sector no moderno y si el sector moderno,— que no se comunica con el otro circuito — se encuentra, él mismo, bloqueado o a punto de estarlo; o aún, si hay una desaceleración de su crecimiento debido a las mismas razones.

Las articulaciones de las ciudades

En cuanto a las ciudades, nos limitaremos a examinar rápidamente los casos típicos, relacionados con su accesibilidad. Los resultados difieren si las ciudades están cerca del centro dinámico del país o si están alejadas de él, y si la producción en cuestión se encuentra en un nivel más o menos elevado en relación con el resto de las actividades regionales.

La distancia de los centros dinámicos impide o dificulta las complementariedades y los intercambios. Por eso, no es raro que la ciudad se comporte como un enclave, lo que contribuye negativamente al proceso de crecimiento nacional. Lo mismo se aplica al nivel de actividades, cada vez que, como consecuencia de un nivel tecnológico elevado o de naturaleza diferente de la actividad, la ciudad no es complementaria ni complementada por otras actividades locales ni actúa como un multiplicador.

Los resultados, a medio plazo, varían en función de la masa y de las características de la población, las cuales no están directamente afectadas por los procesos propios de la actividad local, ya que las condiciones demográficas de la

ciudad son, ellas mismas, consecuencias del sistema económico y espacial previo a la inserción de la ciudad.

De todas formas, las ciudades de función dominante tienen un dominio espacial bastante limitado y ejercen un papel regional bastante reducido. No obstante, en lo que respecta a la organización del espacio nacional, las ciudades ejercen una influencia importante, debido a que redirigen a su favor las líneas de fuerza del equipamiento territorial, de manera tanto más poderosa cuanto más importante sea la actividad económica. Esto equivale a decir que la organización del espacio nacional se elabora frecuentemente en función de los intereses extranjeros, aunque sea financiada directa o indirectamente por la colectividad nacional, que, a su vez, trae consecuencias, incluso si se trata de una metrópolis industrial nacional que dirige la actividad de la ciudad.

Problemas planteados por las ciudades incompletas

Consideradas desde el punto de vista del desarrollo nacional, las ciudades incompletas plantean, así, graves problemas a los países subdesarrollados. Sin duda, contribuyen a una determinada forma de crecimiento de las cantidades globales de la economía, pero su contribución a las transformaciones de las estructuras no es pequeña; esta contribución puede presentar un balance mucho más negativo que si la modernización del país hubiera sido más brutal y rápida junto con la industrialización más reciente.

La presencia de las metrópolis o de las ciudades incompletas implica, por lo tanto, para un país, una serie de problemas. Podemos entonces sugerir una amplia clasificación de países subdesarrollados, según posean o no metrópolis completas. Esto es muy válido desde un punto de vista del desarrollo nacional.

La situación descrita convoca, por lo tanto, a una solución. Esta puede encontrarse tanto dentro del mismo marco político, como en un contexto de cambios institucionales más o menos profundos. Es bien evidente que el primer enfoque resulta más lento y difícil, o incluso imposible en muchos casos, dada la solidaridad de los elementos del sistema. En todos los casos, el problema de las posibilidades de

desarrollo nacional basado en el crecimiento privilegiado de la economía se muestra como fundamental.

El análisis de las situaciones actuales en los países del Tercer Mundo muestra que la aceleración reciente de la modernización implica, en la mayoría de los casos, una disparidad considerable de productividad respecto a las actividades menos modernas o no modernas, siendo tal disparidad responsable de graves problemas en el plano económico y social. El desencadenamiento de migraciones internas, con el agravante del subempleo, se inscribe entre las consecuencias no desdeñables de la situación de desequilibrio así provocada. La modificación del perfil del sistema urbano, con el agravamiento de las distorsiones en las relaciones interurbanas, así como en las relaciones entre las ciudades y sus espacios de referencia, es otra consecuencia grave, tanto más cuanto la modificación de las condiciones de producción y distribución de bienes afecta la importancia relativa de las ciudades más pequeñas, haciéndolas, así, más vulnerables. Esto equivale a un fortalecimiento del centro, incluso para suministros básicos y, por consiguiente, a la intensificación del sector moderno, y nuevamente, al agravamiento de las distorsiones en el plano económico y espacial. De este modo, estamos cada día más lejos de una solución deseada.

Un planteamiento adecuado del crecimiento no puede, por lo tanto, prescindir del análisis concreto de los sectores tradicionales o no modernos de la economía, con el fin de permitirles participar de la economía urbana, regional y nacional, no solo como garantía de subsistencia de masas empobrecidas, sino también como un factor de crecimiento. Ahora bien, el gran problema es que estos sectores menos modernos, o incluso tradicionales, trabajan con una productividad del capital estadísticamente alta, precisamente por casi no disponer de él, pero con una productividad del trabajo muy baja, lo que repercute en toda la sociedad económica.

Si admitimos con Gunnar Myrdal y otros economistas que la productividad es, en última instancia, responsable del crecimiento, no se puede concebir un modelo de crecimiento basado exclusivamente en la expansión del sector tradicional, ni tampoco para este, un crecimiento en los volúmenes producidos sin el aumento de los ingresos. Así, vislumbramos una solución en formas de implementación gradual de pequeñas y medianas actividades, cuyos tipos de producción involucren o se acerquen a los modelos modernos. El sector llamado tradicional sería reabsorbido sin fricciones, al mismo tiempo que la sociedad económica se equiparía con formas de producción del

tipo moderno, pero que provean empleos. El problema fundamental sigue siendo el de la ubicación adecuada en el llamado espacio económico, condición esencial para el éxito. Se nota que estamos muy lejos de establecer los fundamentos teóricos de tal operación. El análisis económico, durante mucho tiempo, se desinteresó por la totalidad de la economía de los países desarrollados y dio una importancia exagerada a todo lo que se refiere al sector moderno. El análisis de los problemas que plantean las ciudades incompletas nos ayuda a delimitar más de cerca las graves insuficiencias de la teoría económica urbana en lo que respecta a los países pobres.