

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento C/7

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

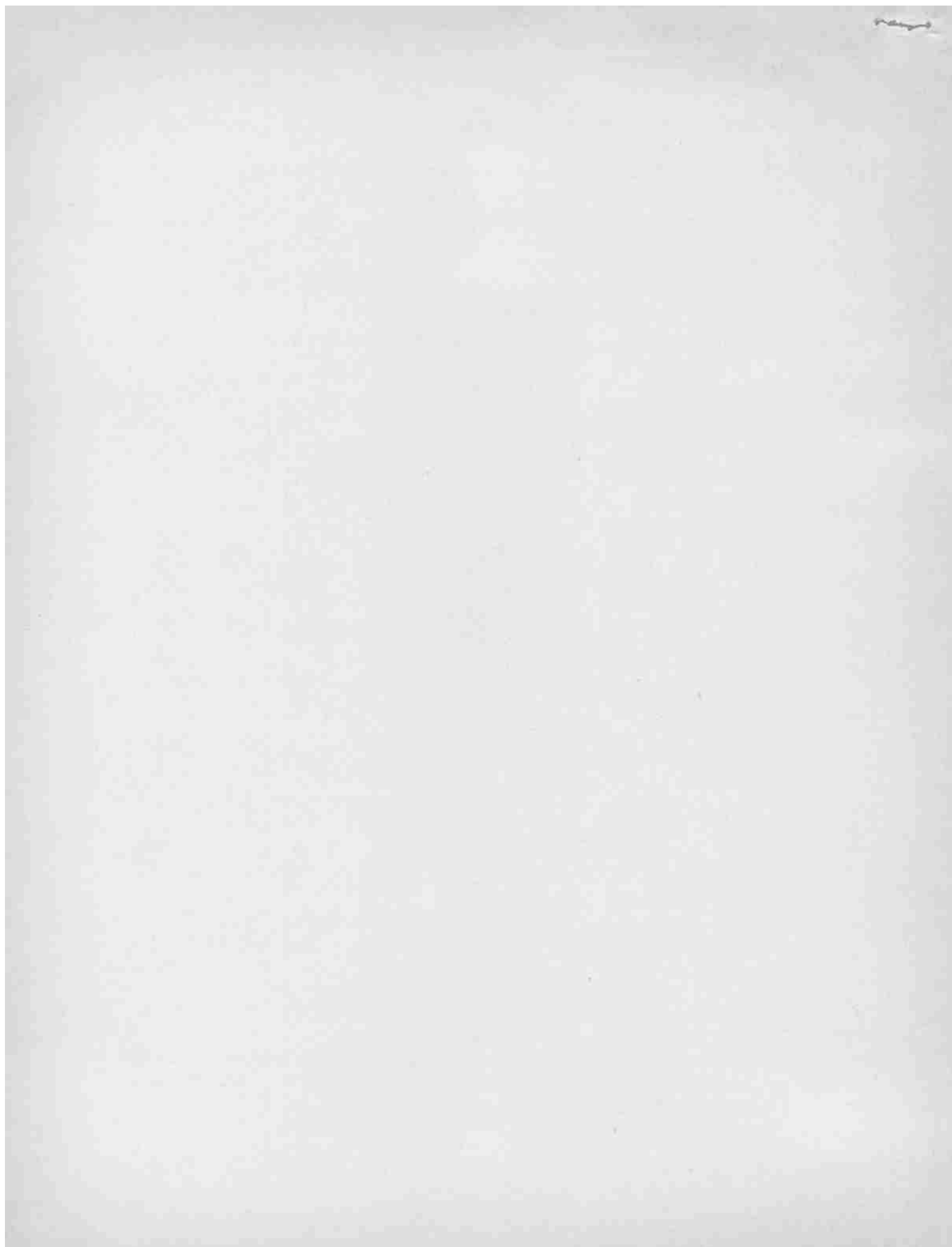
Santiago, 2 de agosto a 12 de noviembre de 1971

LOS POLOS Y LOS CENTROS DE CRECIMIENTO EN LAS
POLITICAS Y LA PLANIFICACION
A ESCALA REGIONAL *

(Notas para un debate)

Antoni R. Kuklinski

* El presente texto, que se distribuye para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, reproduce el documento UNRISD/69/C.6.



LOS POLOS Y LOS CENTROS DE CRECIMIENTO EN LAS
POLITICAS Y LA PLANIFICACION
A ESCALA REGIONAL

(Notas para un debate)

1. La necesidad de políticas relativas a polos y centros de crecimiento

El sistema de polos y centros de crecimiento se viene empleando, cada vez con mayor frecuencia, en las políticas y la planificación a escala regional, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Existen varias razones de peso en favor de la idea del desarrollo polarizado como medio de acelerar y mejorar la eficacia del proceso de transformación económica, social y cultural a escala regional y nacional.

Dos tipos de políticas económicas y sociales promueven esas transformaciones aplicando el sistema de desarrollo polarizado. En primer lugar, las políticas de inversión, en las que se aplica el método de los polos y centros de crecimiento como medio de aumentar la eficacia del proceso de inversión. En este caso la concentración de las inversiones en sectores bien elegidos dentro de complejos de tamaño y de estructura óptimos, permite realizar economías externas, economías de escala y efectos multiplicadores que reducen al mínimo los insumos de capital requeridos para el logro de los objetivos fijados.

El segundo tipo de políticas que debe mencionarse en este contexto son las políticas de modernización y reconstrucción, que utilizan el sistema de desarrollo polarizado como medio de transformar la estructura existente de los centros de población urbanos y rurales. Esta estructura se creó de resultas de la primera revolución industrial, como reflejo de las condiciones técnicas, económicas y sociales imperantes, que en el siglo XX han cambiado radicalmente. Por ello, un número creciente de países reconocen que urge modernizar y modificar la distribución de la población y de las actividades económicas.

Las políticas, programas y planes de modernización y reconstrucción consideran a los polos y centros de crecimiento como lugares que deben dotarse de elementos de infraestructura económica, social y cultural moderna, del tamaño y calidad adecuados. En cada país debe elegirse un número reducido de emplazamientos donde efectuar o incrementar las inversiones de infraestructura, tales como aeropuertos, universidades y hospitales.

2. El tamaño de los polos y centros de crecimiento

Esta cuestión suscita abundantes polémicas. En la mayoría de los casos, no hay duda de que desde el punto de vista estrictamente económico convendría seleccionar un pequeño número de polos y centros de crecimiento de gran tamaño. Las consideraciones de tipo político incitarán a adoptar la solución contraria, es decir, multiplicar el número de lugares que se consideraran como polos y centros de crecimiento. Las soluciones por lo que se refiere a las políticas económicas y sociales (a este respecto) constituirán, en la mayoría de los casos, una transacción entre fuerzas y motivaciones contradictorias. Por ello, sería un grave error considerar el problema de los polos y centros de crecimiento únicamente en función de sus dimensiones económicas, y estudiarlo sólo desde el punto de vista de la eficacia de las políticas de inversión.

Hablando en términos más generales, desearía poner de relieve que es un error evaluar el tamaño y estructura de los polos y centros de crecimiento en función únicamente del "insumo". No cabe reducir todo el problema a la cuestión de cómo reducir al mínimo los insumos de capital cuando se llevan a la práctica las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento. Hay que procurar resolver la cuestión, mucho más difícil y complicada, de determinar el tamaño y la estructura de los polos y centros de crecimiento más adecuados para aumentar al máximo la capacidad creativa, la productividad, el bienestar e incluso tal vez la felicidad de los seres humanos que vivan en esos polos y centros de crecimiento. Así, al examinar esta cuestión deben considerarse tanto el "insumo" como el "producto". Por supuesto en este caso el concepto de "producto" no se reduce a los indicadores económicos corrientes, sino que abarca la totalidad de los resultados de las actividades humanas.

3. La elaboración y ejecución de las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento

Si bien deben resolverse muchos problemas de orden teórico y metodológico para mejorar el proceso de elaboración de las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento, la principal dificultad estriba en la fase de la ejecución. Hasta la fecha, muy pocas políticas relativas a los polos y centros de crecimiento se han llevado a la práctica. La idea de concentrar las posibilidades de crecimiento en un reducido número de emplazamientos provoca, forzosamente, cierta resistencia, sobre todo en el plano local. Este es tal vez uno de los problemas de la sociología del desarrollo regional: cómo ampliar el horizonte geográfico de las autoridades

locales y regionales y cómo lograr la aceptación de los criterios nacionales a nivel regional y de los criterios regionales a nivel local.

4. Las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento a escala nacional y regional

A mi juicio, es útil establecer una distinción entre la escala nacional y la regional al tratar de los polos y centros de crecimiento. La promoción de las políticas relativas a los polos de crecimiento constituye un fenómeno a escala nacional, puesto que no sólo se modifica la estructura de la región donde está situado el polo, sino también la relación existente entre las diversas regiones en punto a la distribución de la población y a las actividades económicas de un determinado país. La promoción de las políticas relativas a los centros de crecimiento es un fenómeno a escala regional, que transforma la estructura de los centros urbanos y rurales dentro de las distintas regiones.

Debe señalarse que tanto las políticas relativas a los polos de crecimiento como las relativas a los centros de crecimiento pueden promoverse a nivel nacional. La diferencia no estriba en que tales políticas se promuevan en el plano nacional o en el regional, sino en que las mismas dan lugar a una alteración de las relaciones existentes entre las diversas regiones (polos de crecimiento) o dentro del ámbito de una región (centros de crecimiento).

5. Los polos y centros de crecimiento y las actividades de carácter multidisciplinario e interdisciplinario

El problema de los polos y centros de crecimiento constituye un campo de investigación muy prometedor. La contribución aportada por las diferentes disciplinas puede definirse como un intento de resolver problemas de especial interés para la disciplina de que se trate. Por ejemplo, pueden indicarse los siguientes problemas:

- a) En el campo de la economía (economías externas, economías de escala, umbrales regionales, industrias más adelantadas, efectos multiplicadores y el mecanismo de transmisión del crecimiento del polo o centro a la región vecina);
- b) En el campo de la sociología (ventajas sociales de escala e interacción, efectos multiplicadores de carácter social, función de la

/ciudad en

ciudad en la región, ciudades dinámicas y parásitas, redistribución de la población y función de los polos y centros de crecimiento en la modernización de la sociedad de que se trate);

- c) En el campo de la geografía (teoría del centro geográfico y su aplicación a la planificación regional y teoría de la región socio-económica y su aplicación).

Sin embargo, un enfoque multidisciplinario no constituye la solución óptima. Es preciso promover de manera mucho más efectiva una verdadera actividad interdisciplinaria, dentro de la cual un equipo compuesto de especialistas que representen diferentes disciplinas analice los problemas principales. Pueden mencionarse cinco problemas para su análisis por los equipos de carácter interdisciplinario:

- a) El problema de las ventajas y desventajas de escala. Dejo de utilizar deliberadamente la expresión economías y deseconomías de escala porque opino que este problema puede resolverse mediante esfuerzos conjuntos de economistas y sociólogos;
- b) El problema de las interrelaciones y los efectos multiplicadores, tema especialmente adecuado para una actividad de carácter interdisciplinario por parte de economistas, sociólogos y geógrafos;
- c) El problema de los factores institucionales y las barreras que disminuyen o eliminan la eficacia de las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento. En este caso, la labor de equipos de carácter interdisciplinario, compuestos por sociólogos, juristas y expertos en ciencia política y administración tal vez pueda proporcionar algunas soluciones;
- d) El problema de la integración de las políticas relativas a los polos y centros de crecimiento dentro de las políticas económicas, sociales y culturales generales y en los procesos de planificación nacional y regional;
- e) El problema de las características particulares de las políticas de polos y centros de crecimiento en los países en desarrollo.

* * * *

Estas observaciones se presentan en forma de nota preliminar para su discusión por lo que el autor agradecería una evaluación crítica de las mismas.

Antoni R. Kuklinski

Octubre de 1968

/Lista de

Lista de publicaciones seleccionadas

- K. Allen y T. Hermansen Economic Growth - Regional Problems and Growth Centres, capítulo II, Regional Policy in EFTA, An examination of the Growth Centre Idea, Asociación Europea de Libre Intercambio, Ginebra, julio de 1968.
- N. M. Hansen Development Pole Theory in a Regional Context, Kyklos, N° 3, 1967.
- Bert F. Hoselitz Generative and Parasitic Cities, Economic Development and Cultural Change, Vol. III, N° 3, abril de 1955.
- L. N. Karpov y V. M. Gokhman Peculiarities of Modern Urbanization and Industrialization of the Production, Seminario Interregional sobre Ubicación Industrial y Desarrollo Regional, Minsk, agosto de 1968, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena.
- D. E. Keeble Models of Economic Development, Models in Geography, bajo la dirección de R. J. Chorley y R. Haggett, Londres, 1967.
- H. Körner Industrielle Entwicklungspole als Instrumente des Regionalpolitik in Entwicklungsländern, Kyklos, N° 3, 1963.
- Lean Labasse Le Role des Services dans l'Amenagement du Réseau Urbain, Problèmes de formation et d'aménagement du réseau urbain, Geographia Polonica 12.

N. Nekrasov

Problems of Distribution of Industry in the Union of Soviet Socialist Republics (Theory and Practice), Seminario Interregional sobre Ubicación Industrial y Desarrollo Regional, Minsk, agosto de 1968, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena.

S. A. Nikolakev

Territorial Division of Labor and Distribution of Productive Forces, Seminario Interregional sobre Ubicación Industrial y Desarrollo Regional, Minsk, agosto de 1968, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena.

J. Paelinck

La théorie du développement régional polarisé. Cahier de l'Institut des Sciences Economiques Appliquées, Série L, N° 15, 1965.

Z. Zajda

Modelos de Industrialización y la Política de Ubicación de la Industria, Problemas de Desarrollo Económico Regional, Vol. XIX Comisión para la Economía del Espacio y la Planificación Regional, de la Academia Polaca de Ciencias, Varsovia, 1968.

S. M. Zawadzki

Posibilidades y Limitaciones de la Política de Ubicación en el Desarrollo Planificado Problemas de Desarrollo Económico Regional, Vol. XIX, Comisión para la Economía del Espacio y la Planificación Regional, de la Academia Polaca de Ciencias, Varsovia, 1968.

J. Ziobkowski

Problemas Sociológicos del Desarrollo Regional. Actas del Primer Seminario escandinavo-polaco de ciencia regional, Publicaciones Científicas Polacas, Varsovia, 1967.