

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

LA APLICABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE CENTROS
DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA*

Harry W. Richardson
Margaret Richardson

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, ha sido tomado de "Economic Geography", Vol. 51, Nº 2, April, 1975.

Department of Chemistry
Chicago, Illinois

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

CHICAGO, ILLINOIS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
CHICAGO, ILLINOIS

LA APLICABILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS DE CENTROS DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA

Los esfuerzos de planificación regional realizados en los últimos años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, se caracterizan predominantemente por depender del análisis de los polos de crecimiento y de estrategias de centros de crecimiento ^{1/}. El propósito del presente trabajo es analizar la aplicabilidad y utilidad de este enfoque en una parte del mundo en desarrollo - América Latina.

I. LA TEORIA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO

La teoría de los polos de crecimiento es demasiado conocida y no es preciso profundizarla aquí (14; 20; 21; 23; 24; 34). Ha sido ampliada considerablemente desde que fue formulada por primera vez y en forma escueta por Perroux (37). Basándose en las teorías de las innovaciones desarrolladas por Schumpeter, Perroux limitó el concepto de polos de crecimiento al espacio abstracto (económico). El polo de crecimiento se definió como un conjunto amplio de industrias fuertemente relacionadas a través de vinculaciones de insumo-producto en torno a una industria principal (la industria propulsora o industrie motrice). Esta industria propulsora y aquéllas con que está relacionada introducen innovaciones y crecen más rápidamente que las industrias situadas fuera del polo. Esto equivale al concepto de polo funcional.

^{1/} A menudo se distingue entre un "polo de crecimiento" y un "centro de crecimiento". Por ejemplo, Neira Alva (33, p. 7) sugiere que los polos de crecimiento se refieren a las actividades económicas o sectoriales mientras que los centros de crecimiento se refieren a las concentraciones urbanas en que se localizan tales actividades. Sin embargo, este distinguo no es universalmente aceptable y resulta difícil conservarlo al traducir de un idioma a otro. En el presente trabajo las expresiones se utilizan en forma más o menos intercambiable. Cuando sea importante separar el concepto de polo industrial del de polo espacial, se utilizarán las expresiones polo funcional y polo geográfico.

Fueron Boudeville y otros quienes transfirieron estos conceptos al espacio geográfico al indicar que el conjunto de industrias dinámicas podría aglomerarse geográficamente ^{2/}. Sin embargo, Boudeville también amplió aún más la definición con su concepto de una región polarizada, que se define como una región heterogénea, continua localizada en el espacio geográfico, cuyas partes son interdependientes a través de relaciones complementarias recíprocas que giran en torno a un centro de gravedad regional. Este punto de vista tiene mucho mayor alcance que aquel del polo funcional proyectado a la dimensión espacial. Estrictamente hablando la descripción "polo de crecimiento" solo debe utilizarse cuando hay industrias propulsoras que inducen al crecimiento dentro de un complejo industrial. Sin embargo, la definición más amplia es mucho más útil, particularmente en los países en desarrollo.

Ante todo, le da al análisis una amplitud que permite vincular las teorías de la localización de los lugares centrales y del crecimiento regional (26). De esta manera puede relacionarse con las teorías deductivas de la jerarquía urbana de Christaller (10), Lösch (27), y Bos (6) ^{3/}. Esto permite que los planificadores regionales utilicen la herramienta de análisis dentro del marco más amplio de un sistema nacional de planificación del desarrollo, para poder armonizar la planificación macroeconómica y sectorial con la planificación espacial, a través del desarrollo de teorías espaciales nacionales e interregionales (29).

^{2/} Según Boudeville (7, p. 11): "Polo regional es un conjunto de industrias en expansión que están localizadas en una región urbana y que inducen a un mayor desarrollo de la actividad económica a través de toda su zona de influencia".

^{3/} Hay que reconocer que ello exige redefinir el concepto de polos sectoriales. En vez de un racimo de industrias de insumo-producto en torno a una industria innovadora, tiene que convertirse en un racimo de empresas relacionadas con el mercado en torno a la actividad exportadora de una región.

Segundo, llama la atención hacia una interpretación más amplia de las economías de aglomeración que aquélla que entrañan las economías externas tecnológicas relacionadas con los polos funcionales. De hecho, las economías de la urbanización y la indivisibilidad de la estructura urbana y social son mucho más importantes que las economías de escala para explicar la concentración espacial de la economía (6). Así, pues, lo fundamental del análisis de los polos de crecimiento es que la concentración espacial y la aglomeración de la población y de las actividades económicas son las formas más eficaces de organizar los recursos en el espacio. Pese a que la aglomeración de la industria es un elemento clave de la eficiencia orgánica espacial, no es el único. En efecto, la forma en que se distribuyen en el espacio la infraestructura, los servicios sociales e incluso la población también reviste importancia para los encargados de formular políticas espaciales y puede abordarse con la ayuda del análisis de los polos de crecimiento.

Tercero, desde el punto de vista de los encargados de formular las políticas, la principal ventaja del enfoque de los centros de crecimiento en su acepción más amplia es que permite integrar la política industrial, la planificación física y la planificación económica interregional e intrarregional. En especial en un país en desarrollo, utilizar el análisis de los polos de crecimiento para llenar los vacíos de la jerarquía urbana nacional puede estimular un sistema urbano nacional capaz de difundir del centro a la periferia los impulsos e innovaciones relacionados con el desarrollo (35). Sin embargo, para llevar este criterio a la planificación operativa hay que coordinar las políticas industriales, las decisiones de inversión en materia de infraestructura urbana y la planificación del transporte, tanto dentro de las regiones como entre ellas ^{4/}.

^{4/} El enfoque de eje de desarrollo asociado a Pottier (39) es una de las formas concretas que puede adoptar un análisis amplio de los polos de desarrollo. Otra es la estrategia INDUPOL elaborada por Boisier (6) y que se menciona brevemente más adelante.

Cuarto, si la concentración espacial de los recursos y de la población resulta más eficaz que una distribución más pareja, surge el problema de cuál es el grado adecuado de concentración. De esta manera, uno de los problemas decisivos es el tamaño de los polos de crecimiento, tanto en función de un complejo industrial como, de manera más general, en función del tamaño del centro urbano designado como polo. Por otra parte, como no puede separarse el tamaño más eficiente del problema de la localización en el espacio y de la proximidad a otros centros, para aplicar las estrategias de polos de crecimiento hay que analizar la distribución por tamaños y la distribución espacial de las ciudades en la jerarquía urbana nacional.

Quinto, en un país en desarrollo la estrategia de centros de crecimiento sólo tendrá utilidad si su alcance es más amplio que aquél basado estrictamente en criterios de eficiencia económica. En especial, habrá que relacionar tales estrategias con el proceso de desarrollo en su acepción más amplia y con los problemas asociados al incremento y organización de la capacidad administrativa.

Por último, la política de los polos de crecimiento puede "tener como meta sea la aglomeración geográfica de la actividad económica en general" o "la creación de polos geográficos de crecimiento a través de la localización de polos orgánico/industriales" (22, pp. 59, 61). En América Latina se ha experimentado con ambas variantes de la estrategia.

II. PROBLEMAS COMUNES

Pese a que en el subcontinente latinoamericano se dan importantes diferencias entre los países, no puede negarse que éstos presentan características comunes que los unen. En términos generales, se trata de países grandes con ingresos bajos y amplios sectores primarios, niveles atrasados de desarrollo social y población y actividad

/económica gravemente

económica gravemente mal distribuidas. Asimismo, comparten una herencia colonial española o portuguesa. Muchos de ellos presentan grandes variaciones en materia de topografía y clima y los factores geográficos han influido enormemente en la distribución espacial de la población; por ejemplo, hay una resistencia psicológica a migrar a través de las diversas zonas de temperatura.

En lo que toca al subcontinente en su conjunto, la característica más saliente es un grave desequilibrio de la estructural espacial. Este desequilibrio adopta la forma de un desarrollo de los "bordes" en que la mayoría de las inversiones, servicios, producción no agrícola y población se concentran en grandes centros urbanos que son predominantemente costeros y dejan un amplio "núcleo" en el interior que es subdesarrollado, relativamente estancado y marginal. Hay amplias regiones de esta naturaleza particularmente en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. La concentración espacial es aún más marcada, ya que cuatro grandes aglomeraciones (Buenos Aires, Sao Paulo-Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas) representan 17 por ciento de la población total y más de 35 por ciento de la población industrial. Además, tales desequilibrios espaciales se repiten dentro de los países en que predomina la modalidad centro-periferia o, para utilizar una expresión más peyorativa el "colonialismo interno", vastos desequilibrios regionales de los ingresos e importantes diferencias intrazonales de densidad de población entre las ciudades y las zonas rurales. En la mayoría, aunque no en todos los países latinoamericanos, uno de los índices de la desigual distribución espacial de la población y de los recursos es una clara distribución primal de las ciudades. Esto es particularmente marcado en Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Perú.

Los desequilibrios espaciales tanto del subcontinente en su conjunto como de los distintos países conllevan graves consecuencias para una evaluación del análisis de los polos de crecimiento. Ante todo, la necesidad de contar con políticas regionales eficaces

/(aunque no

(aunque no necesariamente del tipo de centros de crecimiento) es mucho más importante que en la mayoría de las demás regiones del mundo. Segundo, la distribución espacial de la población y de los recursos es tan distinta de las modalidades predominantes en Europa Occidental que hay que ejercitar suma cautela al trasladar las construcciones teóricas de un continente a otro. Por ejemplo, en algunas situaciones han solido utilizarse las jerarquías de los lugares centrales como guía para seleccionar los polos de crecimiento ^{5/}. Sin embargo, el supuesto implícito de una teoría deductiva de los lugares centrales es que la población se encuentra distribuida en forma pareja a través de un plano homogéneo uniforme. En América Latina esta hipótesis se aparta tanto de la realidad a la vez en lo que toca a la distribución espacial de la población y a la topografía, que es en extremo improbable que pueda aplicarse un modelo ordinario de lugares centrales. Tercero, existe una estrecha interdependencia entre la estructura espacial de América Latina y sus problemas sociales, y las repercusiones sociales de los desequilibrios espaciales se cuentan entre los principales obstáculos para la aplicación de las estrategias de centros de crecimiento. Por último, la falta de una red de transporte interregional internacional dentro del subcontinente limita seriamente las opciones de localización de los polos de crecimiento viables.

No hay que valerse de estas semejanzas para ocultar las grandes diferencias económicas, sociales y geográficas existentes entre los países latinoamericanos. Es peligroso generalizar acerca del subcontinente y el hecho de que las estrategias de centros de crecimiento sean apropiadas en un país latinoamericano no significa que lo sean en todos ellos. Como principio general, el tamaño del país, la distribución espacial de la población y de los recursos, el grado de

^{5/} Lasuén (26), entre otros, ha procurado analizar los vínculos entre la teoría de los lugares centrales y el análisis de los polos de crecimiento.

desarrollo económico y social y su estructura política deben influir en la viabilidad de una estrategia de centros de crecimiento y en la forma exacta que debe adoptar. Las generalizaciones que se ofrecen en las siguientes páginas están sujetas a limitaciones basadas en esta heterogeneidad ^{6/}.

III. APLICABILIDAD DEL ANALISIS DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA

Dado que la teoría de los polos de crecimiento fue formulada y aplicada por primera vez como política en Europa Occidental ¿en qué medida puede trasladarse este enfoque a América Latina? El traslado sin modificaciones resulta inadecuado debido a varias diferencias cruciales entre las que cabe mencionar:

i) La distribución primal de las ciudades en América Latina influye en la clase de estrategia de polos de crecimiento requerida. Una de las posibilidades es fomentar el crecimiento de las ciudades secundarias; otra construir grandes contraímanes para competir con la ciudad primal.

ii) Es posible que el establecimiento de grandes complejos industriales no sea la solución tecnológica más eficaz para la industrialización latinoamericana. De ser así, hay que modificar o abandonar el concepto del polo fundamental.

iii) Las estrategias de polos de crecimiento son particularmente adecuadas cuando la estructura industrial de la economía permite que las grandes empresas manufactureras, conscientes de las innovaciones, establezcan filiales en las ciudades intermedias (25). Las estructuras industriales monopólicas y las políticas económicas autárquicas conexas de los gobiernos latinoamericanos robustecen la localización en regiones núcleo.

^{6/} Para un análisis de las estrategias de los polos de crecimiento país por país, véase Richardson (41).

iv) La geografía y la topografía de la mayoría de los países latinoamericanos descartan la aplicación de métodos simplistas de identificar los eventuales polos de crecimiento de acuerdo con la distancia a que se encuentran de los centros de igual o mayor tamaño. En especial, las distancias son a menudo tan grandes que las metodologías estándar resultan inaplicables.

v) Las políticas regionales en general y las estrategias de centros de crecimiento en especial seguramente tendrán un orden de prelación más alto y se mantendrán más bien en los países que tienen una estructura política democrática que en los regímenes militares autoritarios endémicos en América Latina.

vi) En cierto modo relacionado con el comentario anterior "el proceso de desarrollo nacional e integración espacial es eminentemente político" y "la distribución espacial del poder influye en el crecimiento y desarrollo de los sistemas urbanos y asimismo, en un grado mayor de síntesis, en las modalidades espaciales de integración de una sociedad nacional" (17, pp. 17, 13). El argumento de que las estrategias de polos de crecimiento dan mejores resultados en países que han sido objeto de una descentralización administrativa y política es discutible y los sistemas políticos y administrativos altamente centralizados de América Latina constituyen un grave obstáculo para la aplicación exitosa de tales estrategias. En general, en América Latina las instituciones gubernamentales provinciales y locales existentes funcionan ineficientemente ^{7/}.

^{7/} Según Utria (47, p. 55): "Sus deficiencias pueden atribuirse en parte a conceptos administrativos que no concuerdan con la realidad económica y social local, a una legislación anacrónica que desalienta las iniciativas de los funcionarios locales, a la centralización burocrática, a la falta de coordinación entre los organismos nacionales encargados de la mayoría de las actividades económicas y sociales en el plano local, y a la falta de asistencia técnica a las autoridades provinciales y locales."

vii) Una de las consecuencias de la estructura primal de los sistemas urbanos nacionales de los países latinoamericanos es que en las ciudades secundarias hay relativa falta de élites de clase media, talento empresarial y dirigentes proclives a la asociación (45). La falta de tales élites limita el potencial de los centros de crecimiento y crea la necesidad de "polos de desarrollo social" o periferias activas (16).

viii) Los intentos de vincular la polarización funcional y espacial se han traducido en enclaves industriales que tal vez promuevan las metas nacionales pero que son incapaces de generar desarrollo regional (47). Un enfoque más complejo de las estrategias de centros de crecimientos entraña modificar la modalidad tradicional de desarrollo, la estructura de los asentamientos, las destrezas de la fuerza de trabajo y la estructura social.

ix) Con excepción de las ciudades de la costa y de las capitales nacionales, la mayoría de las ciudades latinoamericanas carece de las condiciones previas necesarias para funcionar como centros de crecimiento. Tienden a ser demasiado pequeñas, les falta una base regional (es decir, un centro) y una base extrarregional (es decir, industrias "nacionales" e "internacionales"). En tales casos, es posible que los centros de crecimiento no se desarrollen y por tanto no pueden funcionar ni siquiera como enclaves.

x) En América Latina las interconexiones (comunicaciones, transportes, y flujos de recursos) de los sistemas urbanos nacionales son deficientes. Ello reduce la eficacia de los centros de crecimiento porque sólo pueden funcionar efectivamente como parte de una red interurbana interdependiente (43).

xi) El abandono del sector agrícola en América Latina y que se deduce del hecho de que la política regional depende de estrategias de centros de crecimiento, constituye un problema grave (36; 30). Pocos países latinoamericanos han encarado los problemas que plantean la agricultura de baja productividad y la modalidad dispendiosa que

/adoptan los

adoptan los asentamientos rurales o reconocido la estrecha interdependencia entre las condiciones sociales y económicas del campo y las altas tasas de metropolización.

xii) Los problemas que plantea la selección de polos de crecimiento son más agudos en América Latina que en Europa Occidental:

a) En América Latina, la opción entre polos "naturales" y polos "planificados" a menudo se reduce a una difícil elección entre ciudades secundarias ya existentes pero estancadas y sitios de gran potencial de desarrollo que no han sido puestos a prueba.

b) Es difícil decidir entre concentrarse en centros periféricos para desviar los recursos de manera interregional (¿lo más deseable?) o en núcleos centrales para dar atención preferente a la descentralización a partir de la metrópolis (¿lo más viable?).

c) La respuesta que se dé a las interrogantes anteriores tiene consecuencia para el tamaño de los centros de crecimiento. ¿Cuán aplicable es el tamaño crítico de 250 mil habitantes que parece aconsejar la experiencia de los países desarrollados? ¿En qué medida se encuentra condicionado el tamaño adecuado de un centro de crecimiento por el nivel de desarrollo económico y por la actual distribución por tamaño de las ciudades?

No puede deducirse que haya una solución única para estos problemas.

xiii) Boisier (5) ha comentado el "disfuncionalismo político" de las estrategias de polos de crecimiento en América Latina debido a que no se han integrado la política industrial, la planificación urbana y el desarrollo de la infraestructura con las medidas de polarización. Para resolver este problema propone una estrategia mucho más completa - INDUPOL (INDustrialización, URbanización, POLarización). Esta estrategia se define como "una serie de acciones interligadas y secuenciales destinadas a provocar - en un área geográfica determinada - un proceso simultáneo de industrialización y urbanización de manera tal que los efectos positivos del proceso son retenidos en el área en cuestión".

/xiv) En América

xiv) En América Latina es mucho más difícil inducir los desplazamientos de localización del centro a la periferia (28) y ello por muchas razones: sobrestimación de los ingresos de las regiones centrales (1); preferencias de localización para vivir en las metrópolis de los ejecutivos y clase media; escasez y transitoriedad de los incentivos fiscales para la relocalización; y necesidad de tener acceso a la administración para poder beneficiarse con las medidas proteccionistas, los contratos gubernamentales y los subsidios. Esto agrava las dificultades de la aplicación de las estrategias de centros de crecimiento.

xv) Los polos de crecimiento a menudo se aplican de manera parcial. En América Latina son tan importantes las estrategias espaciales nacionales, es decir, el enfoque global para configurar la distribución espacial de la población y de la actividad económica en la economía nacional en su conjunto, que las políticas de centros de crecimientos solo resultan aplicables si se incorporan directamente dentro del marco más amplio de una estrategia de esta naturaleza.

xvi) En América Latina las políticas de centros de crecimiento sólo tienen sentido si se las combina con políticas compatibles en otros frentes, por ejemplo, organización industrial, política de bienestar social, estrategias de recursos humanos y descentralización administrativa. De lo contrario, probablemente se malogren.

Estas limitaciones para el traslado de las estrategias de centros de crecimiento del mundo desarrollado al mundo en desarrollo y de Europa Occidental a América Latina son muy importantes. Sin embargo, hay que mantenerlas a distancia. Aun reunidas no alcanzan a justificar el que en América Latina se pase por alto el enfoque de centros de crecimiento. El principal problema que confrontan los encargados de formular las políticas regionales en América Latina no consiste en encontrar un sustituto para el enfoque de los polos de crecimiento sino más bien cómo adaptar sus principios a las circunstancias específicas de sus propios países y a los distintos medios en lo económico, político y social.

IV. CRITICAS A LAS ESTRATEGIAS DE CENTROS DE CRECIMIENTO

Numerosos encargados de formular políticas y analistas de América Latina han llegado a criticar con rigor el enfoque de centros de crecimiento en relación con la planificación regional por un conjunto de razones ideológicas, teóricas, políticas y prácticas. Es importante analizar de cerca algunas de sus principales objeciones.

Los principales argumentos ideológicos son tres, Primero, los principios de la polarización de Perroux se aplican tanto en el plano internacional como en el subnacional, de modo que aceptar la teoría de los polos de crecimiento entraña someterse al dominio de las economías nacionales desarrolladas, a las exigencias de las inversiones extranjeras y a polos económicos supranacionales tales como las empresas multinacionales (12; 13). Segundo, una interpretación específicamente marxista sostiene que la concentración industrial regional en que se fundan las estrategias de centros de crecimiento es un artefacto de la sociedad capitalista y que la teoría de los polos de crecimiento se promueve en los países en desarrollo para persuadirlos de que la expansión capitalista de las grandes empresas es inevitable (3). Tercero, se critican los instrumentos utilizados para aplicar las estrategias de centros de crecimiento porque descansan en inversiones que entrañan subsidios a las utilidades capitalistas.

La primera objeción sólo es válida si para desarrollar con éxito polos de crecimiento hay que utilizar recursos extranacionales. Ello tal vez sea necesario en algunos casos pero sólo puede decidirse de acuerdo con las circunstancias del caso concreto. La segunda objeción pasa por alto el hecho de que las estrategias de centros de crecimiento han sido ampliamente utilizadas en muchas economías socialistas, particularmente de Europa Oriental (40; 50; 19;

38; 43); la única excepción que se destaca es China. Las economías de escala y de aglomeración son fenómenos de alcance mundial y no tan sólo un mito capitalista para justificar la concentración industrial. Finalmente, la tercera crítica se aplica al tipo concreto de instrumento de política y no a las estrategias de polos de crecimiento en sí. Estas podrían aplicarse al menos con igual eficacia con inversiones públicas en infraestructura urbana social e inversiones de subsidio a la industria privada.

Las objeciones teóricas a las estrategias de centros de crecimiento en el marco de América Latina comprenden las que sostienen que:

i) Es difícil transferir un marco conceptual derivado de la experiencia de las economías altamente industrializadas de Europa Occidental. En especial, resultan cuestionables los elementos espaciales de la teoría porque se toman de países densamente poblados e integrados en el sentido espacial donde la distribución por tamaño de las ciudades es lognormal y no la distribución primal, espacialmente desequilibrada, característica de América Latina.

ii) En América Latina escasean los empresarios y no hay estructuras industriales que permitan un desarrollo industrial descentralizado (25; 1; 42).

iii) Las estrategias de polos de crecimiento fomentan una aglomeración compatible con la maximización de las economías externas tecnológicas y pecuniarias privadas, pero ésta tal vez resulte demasiado concentrada para maximizar las economías netas de aglomeración social. En otras palabras, la estrategia puede traducirse en la generación de deseconomías sociales urbanas (congestión, contaminación, etc.), en una estructura industrial monopólica y en desequilibrios regionales persistentes (48).

Como ya se ha sugerido, estos argumentos tienen cierto valor. Obviamente sin realizar ajustes drásticos, es inadecuado trasladar estrategias de desarrollo regional ideadas para resolver los problemas de distribución espacial de un país como Francia a un ambiente

/extranjero tal

extranjero tal como el de América Latina. Sin embargo, ello no significa que el principio de la concentración espacial en el desarrollo de las regiones atrasadas no sea adecuado para los países menos desarrollados en general o para América Latina en particular. Por el contrario, indica que hay que modificar el análisis de los polos de crecimiento, adaptarlo a las circunstancias específicas y combinarlo con instrumentos complementarios para asegurar que se reduzcan al mínimo los efectos adversos y perjudiciales de la polarización. Por ejemplo, las limitaciones de las estructuras industriales latinoamericanas y de la oferta empresarial entrañan que seguramente las estrategias de centros de crecimiento fracasarán, a menos que se acompañen de otras políticas relativas a la organización industrial y a la inversión en recursos humanos. Además, los peligros de una excesiva concentración espacial de la industria pueden evitarse si el gobierno supervisa cuidadosamente el ritmo de ejecución de la estrategia de centros de crecimiento y su combinación industrial.

La principal objeción política a las estrategias de centros de crecimiento es aplicable de manera general y no sólo a América Latina. Esto quiere decir que la selección de polos de crecimiento entraña otorgar un trato preferencial a algunas regiones y ciudades y excluir otras. De esta manera, pueden surgir graves problemas políticos o, por el contrario, el gobierno tal vez tenga que apaciguar los ánimos creando numerosos polos de crecimiento en distintas regiones lo que tiene el grave inconveniente de debilitar la eficacia de la estrategia. Es posible que en América las dificultades políticas sean mayores que en otras regiones porque allí predominan las estructuras políticas autocráticas y no las democráticas. La falta de vínculo directo entre el apoyo al gobierno central y la representación regional local significa a la vez que resulta más peligroso que en otras partes comprometerse con políticas discriminatorias en materia espacial y que se confía más en el apoyo implícito de la clase media y de la burguesía de las ciudades metropolitanas existentes.

/De manera

De manera análoga, las objeciones prácticas a las estrategias de polos de crecimiento tales como la selección de centros de crecimiento, la identificación de las industrias propulsoras y la elección de instrumentos eficaces surgen dondequiera que se adopten estrategias de centros de crecimiento y no tan sólo en América Latina. Por otra parte el hecho de que existan tales dificultades no es argumento para rechazar el enfoque de centros de crecimiento, sino que por el contrario, tal vez indique la necesidad de perseverar y mejorar. El desencanto que han provocado en muchos países las políticas de centros de crecimiento no prueba que el principio de polarización sea equivocado. Por el contrario, refleja el exceso de optimismo y la corta trayectoria cronológica de los que formulan políticas en el plano regional, la falta de voluntad política sostenida, la aplicación de criterios de inversión deficientes, la elección de localizaciones erradas y falta de imaginación para idear instrumentos de política adecuados.

Para citar ejemplos concretos "notorios", es un error sostener que Brasilia es un fracaso. La decisión de trasladar la capital administrativa al interior desde la costa fue un acto de fuerte voluntad y osadía política, destinado entre otras cosas a modificar de manera importante la distribución espacial de los recursos y el desarrollo. Se ajustó al principio de que "sin descentralización administrativa no puede haber descentralización de la expansión económica" (9, p. 48), y al diagnóstico de que en América Latina las ciudades deben ser "un centro patrimonial para que sirva de polo de crecimiento del desarrollo económico" (32, p. 194). A continuación, Morse sostiene que "Brasilia ya es el caso clásico de zona fronteriza moderna", y cuando se tiene presente el estímulo que ha dado Brasilia a zonas interiores tales como la ciudad y zona de Belo Horizonte, el diagnóstico de fracaso difícilmente resulta apropiado.

El que Ciudad Guayana, en Venezuela, haya o no resultado un éxito depende del criterio y de la perspectiva en el tiempo. Desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos naturales y de la

/creación de

creación de un complejo industrial en una metrópoli regional floreciente, es decir, en función de los beneficios para la economía nacional en su conjunto, Ciudad Guayana ha tenido bastante éxito (44). Por otra parte, sus efectos económicos y sociales en el plano local son mucho más discutibles. Por ejemplo, ha provocado la marginalización de la economía regional no industrial (47) y conducido a la polarización espacial intrarregional de la población y de la actividad económica que es subproducto característico de las primeras etapas de los experimentos fructíferos de polos de crecimiento en gran escala. Sin embargo, podría sostenerse que eventualmente tal vez se produzcan efectos locales de "difusión", (la división en etapas que presentan la polarización y la dispersión es un fenómeno corriente) y por este motivo aún es demasiado pronto para pronunciarse en forma definitiva sobre Ciudad Guayana.

En lo que toca a la ciudad de Arica, en Chile, es efectivo que está muy distante de los principales focos de actividad, que simplemente se ha creado un "enclave nacional" (4, p. 104) y que los esfuerzos por desarrollar allí la industria automotriz estuvieron mal concebidos (18). Sin embargo el hecho de que el polo de crecimiento haya sido mal seleccionado y mal aplicado no puede utilizarse para justificar el abandono total del enfoque. Por otra parte, si se adopta un horizonte cronológico suficientemente largo, es posible que Arica haya sido una selección atinada particularmente si pudieran introducirse estrategias de eje multinacionales. No obstante, a plazo más corto quizá resulte mejor una estrategia de contrainmán en que los recursos se concentran fuertemente en Concepción para ofrecer una alternativa viable a la sostenida concentración en Santiago.

Pese a las objeciones prácticas a la aplicación de políticas de centros de crecimiento, hay pocas opciones satisfactorias. Los latinoamericanos han señalado la importancia de la reforma agraria, la necesidad de que los objetivos nacionales y regionales sean "compatibles", las ventajas de la descentralización espacial de la

toma de decisiones y han puesto énfasis en una "estrategia total". Es posible incluso que algunos planificadores del desarrollo nacional latinoamericanos estén abandonando no sólo la estrategia de centros de crecimiento sino la planificación regional en sí. Dados los actuales desequilibrios de la distribución espacial de la población, de los recursos y de la actividad económica en la mayoría de los países latinoamericanos, este camino sería desafortunado y errado.

Sin embargo, este acto de falta de fe es comprensible. Como la polarización espacial de las metrópolis existentes ha tenido tan desastrosos efectos (a la par que ha generado sustanciales beneficios) y como es tan difícil aplicar políticas de centros de crecimiento fructíferas, no resulta sorprendente que los planificadores latinoamericanos miren con animadversión las opciones de que disponen. Como dice un observador:

"De qué otra manera puede describirse la actual modalidad espacial del desarrollo latinoamericano, sea en el plano nacional o continental, sino como el desarrollo polarizado de una forma extrema. Si el desarrollo polarizado en el sentido espacial refleja los procesos de mercado para internalizar las economías de aglomeración, el desarrollo polarizado es el que ha creado la actual modalidad de diferencias regionales, concentración urbana que se estima excesiva, migraciones internas consideradas demasiado costosas y el resto de las características regionales del desarrollo nacional contemporáneo para las cuales se buscan estrategias regionales de desarrollo. ¿Hay probabilidades de que una mayor polarización del desarrollo reduzca los problemas regionales creados al parecer por los procesos históricos de la polarización?" (11, p. 376).

Basarse en los efectos perjudiciales de la polarización determinada históricamente para concluir que toda polarización es dañina es ir demasiado lejos. Existe una deducción alternativa, que se explica mejor recurriendo a la metáfora "el diamante corta al diamante". Precisamente porque en América Latina son tan fuertes las tendencias naturales a la polarización no hay alternativa eficaz a las estrategias de polos de crecimiento. La única manera viable de rechazar la polarización espacial existente en favor de las metrópolis nacionales es fomentar una fuerte polarización en otras partes. Como principio

general, esto lleva a adoptar un enfoque de contraíman en que cada país elige uno o dos polos de desarrollo donde hay que concentrar fuertemente las inversiones para tener alguna esperanza de que tales centros se desempeñen como "metrópolis de equilibrio" capaces de competir con la ciudad primal. Si el diagnóstico es acertado, él indica que en América Latina hay que rediseñar las estrategias de centros de crecimiento y prestar permanente apoyo y aliento a los planificadores latinoamericanos en la adopción de estas políticas. Sin embargo, es importante que éstas se modifiquen y adapten a las necesidades latinoamericanas para que no sean simples "trasplantes" del mundo occidental o del mundo desarrollado en general.

V. CONSIDERACIONES ESPACIALES

En América Latina, la aplicabilidad de la teoría de los lugares centrales como guía para la selección de polos de crecimiento es muy discutible. Ante todo, sus principios se basan en modelos de áreas de mercado que suponen densidades de población uniformes en un plano desprovisto de rasgos distintivos. Estos supuestos se apartan totalmente de la realidad latinoamericana, con su topografía variada y grandes diferencias de densidad entre el centro y la periferia. Segundo, cuando la localización de muchas ciudades se determina históricamente como sucede con las ciudades coloniales de América Latina, se producirán distorsiones espaciales. Tercero, la distancia entre las ciudades no es independiente del tamaño y configuración de la economía. En algunos países latinoamericanos, por ejemplo, Brasil, Argentina, Chile, México y Perú, hay enormes distancias entre las ciudades principales y las zonas periféricas. En otros, entre los cuales el ejemplo más extremo es Chile, la forma del país influye de manera importante en la distribución espacial de los centros urbanos.

El modelo desarrollado por von Böventer (8) tal vez resulte más útil. Los factores principales que determinan la localización ideal de un centro de crecimiento son dos: i) las economías de

/aglomeración que

aglomeración que se obtienen a través de la localización cerca de un centro más grande; y ii) los efectos sobre el hinterland que son perjudiciales en la vecindad de las grandes ciudades debido a su capacidad competitiva pero beneficiosa a la distancia debido a la protección del mercado cautivo. La distancia óptima a que debe estar el centro de crecimiento de la ciudad más grande más cercana es aquélla en que se maximiza la suma de la aglomeración y de los efectos en el hinterland. Von Böventer sugiere que ella se encontrara sea cerca de una ciudad dinámica más grande o lejos de toda competencia. Sin embargo, en América Latina las distancias a menudo son tan grandes que la mayoría de las ciudades situadas fuera de la región metropolitana podrían beneficiarse de los efectos en el hinterland si el mercado local ofreciera ventajas que valiesen la pena. Por desgracia, rara vez se satisface este último requisito. Una de las variantes de este análisis que se aplica frecuentemente en los países desarrollados es el principio de Alonso de que una ciudad pequeña situada cerca de una gran metrópoli puede disfrutar de las ventajas de la aglomeración sin los inconvenientes del gran tamaño: "Las políticas de pequeñas y lejanas, que no dejan de ser frecuentes, tal vez deberían ser pequeñas y cercanas y grandes y lejanas" (2, p. 81). Para que las "pequeñas y cercanas" sean viables en América Latina las fuerzas de descentralización de la metrópoli deben ser tan fuertes como en los Estados Unidos y Europa Occidental. Pese a que la suburbanización ha avanzado más en América Latina que en muchas otras partes del mundo en desarrollo, no se cumple con este requisito.

En vista de las características de la distribución primal de ciudades en muchos países latinoamericanos, podría sostenerse que los centros de crecimiento tendrán mayores probabilidades de éxito cuando los recursos se concentren en construir grandes centros de crecimiento que puedan desempeñarse como contraímanes. Esto entraña que tal vez la receta más adecuada sea "grandes y pocas". En lo que toca a la viabilidad no es tan claro si deberían ser "grandes y pocas

/y lejanas"

y lejanas" o bien "grandes y pocas y cercanas". Sin embargo, en relación con el cumplimiento de los objetivos de política se justifica poner énfasis en un contraímán distante para reducir las diferencias interregionales de ingreso y estimular periferias activas. Sin embargo, como más allá de cierta distancia de la metrópoli la distancia puede ser un factor neutro no puede deducirse que haya que maximizar la distancia entre los centros de crecimiento y la metrópoli. Es posible que el potencial de desarrollo y las posibilidades de generar ingresos sean consideraciones más importantes al seleccionar el centro de crecimiento que la localización y la distancia en sí.

En la clase de ciudades de menor tamaño es posible que las consideraciones espaciales sean importantes para seleccionar los polos subregionales. Ello se debe a que varios centros urbanos pequeños próximos unos de otros pueden desempeñarse tan eficientemente como un centro cuya población sea igual a su tamaño combinado. Vapñarsky señala que en la Patagonia Argentina, hay ejemplos de esta naturaleza: "A manera de ejemplo puede citarse el caso de seis ciudades cuya población no pasa actualmente de diez a treinta mil personas cada una, más otra serie de zonas más pequeñas localizadas linealmente a lo largo del Valle Alto de Río Negro, las que, en su conjunto, tienen una población y de hecho disponen de servicios urbanos, comparables a los de ciudades del país cuya población es de aproximadamente 100 mil habitantes" (49, pp. 43 a 44). Es posible que este enfoque de núcleos múltiples tenga muchas aplicaciones en las regiones menos pobladas de América Latina.

VI. ANALISIS PAIS POR PAIS

La falta de espacio impide realizar un análisis detallado de las estrategias de centros de crecimiento de los distintos países. Además, los frecuentes cambios de régimen en muchos países difícilmente permiten percibir continuidad en los esfuerzos de planificación regional. Sin embargo, cabe formular algunas observaciones.

/En Chile,

En Chile, a fines de los años sesenta se estableció un polo de crecimiento en cada una de once regiones (característicamente la capital provincial), algunos de los cuales se seleccionaron como polos funcionales. Por ejemplo, Arica para la industria automotriz y electrónica, Santiago para electrónica, Concepción para el acero y los productos petroquímicos y Punta Arenas para los productos petroquímicos. Los polos se ordenaron jerárquicamente pero las versiones posteriores nunca se aplicaron porque el gobierno de Allende abandonó la polarización. Boisier (4) procuró evaluar la primera estrategia y llegó a la conclusión de que los resultados fueron nulos en Antofagasta, Valparaíso y Talca; insignificantes en Concepción (polo principal); y negativos en Arica y Punta Arenas, donde la política dio lugar a enclaves nacionales. Gran parte de las dificultades se debió a las deficiencias de los instrumentos de política adoptados para aplicar la estrategia. No se trata de que la estrategia haya sido abiertamente equivocada sino de que se aplicó en forma demasiado pasiva y se abandonó demasiado pronto. Dado el aislamiento en que se encuentran Arica y Punta Arenas, lo lógico era que al comienzo funcionaran como enclaves. Arica se justifica mucho más si llega a ser practicable una estrategia multinacional conjunta con Bolivia y Perú. Cualquier estrategia espacial nacional para Chile debe adoptar la forma de un complejo sistema interconectado en la región central del país o bien de un eje medular de desarrollo que vaya de norte a sur. En este último caso, es inevitable poner cierto énfasis en los extremos, es decir, Arica y Punta Arenas. Boisier tiene más razón cuando subraya la necesidad de promover un mayor crecimiento en Concepción. Para contrarrestar el crecimiento de Santiago, ésta es con mucho la mejor alternativa.

El dominio económico de Lima-Callao en Perú (70 por ciento de la industria pero sólo 20 por ciento de la población) y la falta de ciudades secundarias ^{8/} hace imprescindible una política de

^{8/} Arequipa, Chiclayo y Trujillo son las únicas ciudades de más de 100 mil habitantes.

de descentralización. La estructura espacial facilita una estrategia de polos de crecimiento porque Lima se encuentra en el centro de un eje vertical en la costa del Pacífico y los otros centros urbanos importantes están situados en los extremos de este eje (Chiclayo y Trujillo en el norte y Arequipa en el sur). En el plan 1971-1975 estos extremos eran la base de dos ejes nacionales de crecimiento. Sin embargo, no se ha puesto suficiente énfasis en los aspectos industriales del desarrollo de los polos, los instrumentos de política son deficientes y no se han tomado medidas para detener el crecimiento de Lima. La estrategia es correcta (y obvia), pero aun no surgen las políticas enérgicas requeridas y la voluntad política sostenida.

La experiencia venezolana es relativamente bien conocida. Dada su ubicación en la región de potencial no verificado, el énfasis en la industria pesada y la planificación por un organismo gubernamental de desarrollo (CVG- Corporación Venezolana de Guayana), el proyecto de Ciudad Guayana es un clásico ejemplo de estrategia de polos de desarrollo en un marco latinoamericano. Pese a sus características de enclave y a sus efectos perjudiciales en el polo secundario de Ciudad Bolívar situada a 100 kilómetros río arriba en el Orinoco, Ciudad Guayana ha transformado una región fronteriza en parte integrante de la economía nacional y con el tiempo debería poder vincularse con su hinterland. Sin embargo, la integración espacial de Venezuela exige aumentar el número y tamaño de otras ciudades secundarias. Se están aplicando varias políticas tales como la política nacional para la descentralización de la industria, incentivos fiscales a las empresas que se instalan en las zonas industriales del sureste (estado de Tachirá), un complejo petroquímico en el lago Maracaibo y un programa de descongestión para salir de Caracas hacia los centros cercanos, pero estas estrategias son especiales y no están coordinadas y, en el mejor de los casos, su conexión con una estrategia de polos de desarrollo es indirecta.

/En Colombia,

En Colombia, el plan de desarrollo 1969-1972 contenía una interesante estrategia de polarización basada en la idea de que el único enfoque factible para contrarrestar la concentración en Bogotá era desarrollar las tres ciudades que le seguían en tamaño (Medellín, Cali y Barranquilla) como metrópoli de equilibrio. Los elementos claves de la estrategia serían el otorgamiento de subsidios a las industrias propulsoras y la provisión de una infraestructura industrial para formar "conglomerados industriales de desarrollo". En realidad, difícilmente se justificaba poner énfasis en polos funcionales puesto que las ciudades secundarias ya estaban bien diversificadas. La excepción era Medellín, pero su industria dominante, los textiles, dista mucho de ser propulsora. Lo que se necesitaba eran fuertes estímulos de localización para las industrias a fin de contrarrestar las fuerzas económicas y psicológicas que favorecían las decisiones de localización en Bogotá. En la práctica, la estrategia de 1969-1972 nunca cobró impulso porque la administración Borrero que llegó al poder en 1970 sujetó la polarización a las prioridades sectoriales y, en la medida en que tuvo políticas espaciales, se concentró en las ciudades más pequeñas e intermedias de la jerarquía.

La escasa población, la deficiente jerarquía urbana y el desarrollo atrasado de Bolivia constituyen un marco poco apropiado para una estrategia de centros de crecimiento. Sin embargo, el plan de largo plazo 1971-1991 publicado en 1970 incluía una estrategia de polos de crecimiento en que Cochabamba (segunda ciudad) era polo de servicio, Santa Cruz y Oruro polos industriales (productos petroquímicos, hierro y acero y agroindustrias en Santa Cruz y metales en Oruro) y los centros mucho más pequeños de Sucre y Tarija polos agroindustriales. Este plan quedó en el papel, no se adoptaron instrumentos de política para aplicarlo y su futuro se vio oscurecido por dos cambios de gobierno posteriores. Si se lo ha abandonado, quizá ello sea razonable. Los polos funcionales con su énfasis en las industrias propulsoras, son particularmente inadecuados para el nivel de desarrollo de Bolivia. La economía depende en alto grado de la

/agricultura y

agricultura y la minería y la mayoría de las industrias manufactureras son livianas, pequeñas, de alto coeficiente de mano de obra y carecen de efectos propulsores. La mejor perspectiva podría ser concentrarse en la región de Santa Cruz. Esta contiene la tercera ciudad más grande; es relativamente rica en recursos naturales; posee antecedentes bastante aceptables en materia de crecimiento y tiene buenos vínculos ferroviarios con Brasil y Argentina, con la posibilidad de acceso al Atlántico a través de la construcción de un puerto fluvial en Puerto Busch.

Argentina parece constituir un caso apropiado para el enfoque de centros de crecimiento en vista de la concentración de la población en Buenos Aires, de su nivel relativamente alto de desarrollo social y de su tamaño. En el plan de desarrollo 1970-1975 se designaron varios polos regionales de crecimiento. Se eligieron mal: tres de ellos se encontraban en la Patagonia que contiene sólo 2 por ciento de la población y en cierto modo se descuidaron las zonas densamente pobladas del norte. Segundo, el afán por la sustitución de las importaciones llevó a elegir sitios en que había recursos naturales, con lo que tal vez se produzca una mala distribución de los recursos. Tercero, los sitios elegidos en la Patagonia (especialmente Río Gallegos) sugieren que predominaron los motivos políticos y de seguridad sobre los objetivos económicos y sociales ^{9/}. En vista de la inercia de la industria en lo que toca a la localización, los polos seleccionados se encuentran demasiado lejos del principal cinturón industrial. Finalmente, dada la distribución primal ciudades, son demasiado pequeños como para desempeñar la función de contraíman ^{10/}.

^{9/} En realidad, los polos se llaman "polos nacionales de desarrollo y seguridad" y los polos seleccionados en la Patagonia sin duda se relacionan con las presiones por imponer las pretensiones Argentinas sobre la Antártica (31).

^{10/} Los más grandes son Salta con 185 000 habitantes y Corrientes con 161 000. Los polos meridionales son mucho más pequeños.

En México, varias medidas adoptadas después de 1971 armonizan con una estrategia de centros de crecimientos: el establecimiento de la primera ciudad industrial del sureste, en el estado de Yucatán; el fomento del complejo industrial en Tabasco, también en el sureste; el ambicioso plan de desarrollo de un corredor industrial que va del Pacífico (Mazatlán) al Golfo (Matamoros) y une estos puertos con Monterrey, Monclova y Durango; y la creación de un corredor industrial más pequeño en el estado de Jalisco, en el oeste, para aliviar las presiones sobre Guadalajara. Aún es demasiado pronto para evaluar estos esfuerzos. Sin embargo, reemplazan una combinación de instrumentos de descentralización especiales con una estrategia espacial mucho más definida que combine un sistema de polos de desarrollo. Los únicos éxitos logrados anteriormente habían sido el desarrollo de las zonas fronterizas del extremo norte estimulados por las inversiones directas de los Estados Unidos y orientadas a suministrar productos industriales a ese mercado. Las propuestas posteriores a 1971 se integran mucho más con las estrategias espaciales para el país en su conjunto.

Pese a que Brasil ha tenido una larga experiencia en materia de políticas regionales, particularmente con el ambicioso programa SUDENE para el noreste, sus programas han sido demasiado difusos para describirlos como un enfoque de polos de crecimiento. Ha habido algunos intentos de estimular el desarrollo en Salvador y en centros más pequeños tales como Aratú y cierta redistribución del capital fuera del sudeste (15). Sin embargo, las tentativas más fructíferas de aplicación de una estrategia de polarización han sido el fomento de pequeños polos metropolitanos dentro del propio estado de Sao Paulo (por ejemplo, a través del Plano de Aço) y el traslado de la capital administrativa a Brasilia. Lo más probable es que esta última tenga éxito porque está respaldada por un ambicioso programa de construcción de caminos en el interior y por programas complementarios de fomento a la industria y a la agricultura en las

/regiones cercanas

regiones cercanas. Mirando hacia atrás, seguramente se verá como instrumento eficaz para alterar de manera significativa la distribución espacial de la población y de la actividad económica dentro de Brasil. Por desgracia, ofrece pocas lecciones para futuros experimentos de política regional en el Brasil.

VII. CONCLUSIONES

Aunque pueda demostrarse que muchos de los efectos sociales y económicos de la polarización en favor de las metrópolis latinoamericanas han resultado perjudiciales, de ello no puede deducirse que al tratar de corregir la mala distribución de la población y de los recursos haya que rechazar el principio mismo de la polarización. Por el contrario, es difícil idear una estrategia que no incluya un elemento de polarización. Sin embargo, las estrategias espaciales no deben elaborarse de acuerdo con fórmulas universales. Pese a que los países latinoamericanos presentan ciertas semejanzas, las diferencias en lo que toca a geografía, topografía, nivel de desarrollo económico y social y medio ambiente institucional son lo suficientemente grandes como para indicar que las políticas deben adaptarse a la situación específica de cada país.

Sin embargo, esto no significa sostener que el concepto de polos de crecimiento pueda trasladarse a América Latina sin introducirle grandes modificaciones. Estas incluyen: ampliar el enfoque apartándolo del concepto de polos funcional para incluir tanto cambios políticos, sociales e institucionales como medidas sectoriales; una actitud más flexible en lo que toca a la selección, localización y tamaño de los centros de crecimiento; situar las políticas de centros de crecimiento dentro del marco más amplio de una estrategia espacial nacional e introducir políticas no espaciales coherentes y de refuerzo; examinar cuidadosamente las repercusiones del tamaño y configuración de un país, su topografía y su clima en las políticas de polo de crecimiento; evitar el derroche de los recursos escasos designando demasiados centros; tomar medidas para reducir las características

de "enclaves" de los polos de crecimiento; y expectativas realistas, un horizonte temporal de largo plazo y una voluntad política sostenida. También es importante tener presente las enormes distancias entre las ciudades y las diferencias extremas en materia de densidad de población entre la región núcleo y la periferia al formular estrategias efectivas de centros de crecimiento.

El análisis de los distintos países en que se ha considerado o probado estrategias de polos de crecimiento indica que hasta ahora la experiencia no ha sido muy satisfactoria. En algunos países, tales como Argentina, ello se debe a que las políticas estuvieron mal concebidas, particularmente desde el punto de vista de la selección de los polos. En otros, tales como Chile y Colombia, el enfoque se abandonó muy prematuramente. Prácticamente en todos los países la aplicación fue defectuosa porque los instrumentos de política necesarios para fomentar los polos fueron deficientes o inexistentes. En uno o dos países, concretamente Perú y México, se han ideado estrategias que parecen tener un mayor sentido espacial, pero no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder evaluar hasta qué punto pueden aplicarse eficazmente. Sin embargo, no hay que valerse de los fracasos y éxitos muy limitados logrados hasta ahora como pretexto para sostener que en América Latina no pueden aplicarse las estrategias de centros de crecimiento. En otros países, incluidos muchos del mundo desarrollado, se han cometido muchos errores y los problemas que plantea la aplicación son considerables. También es particularmente importante que los encargados de formular las políticas sepan apreciar que se necesita un horizonte de tiempo muy amplio (quizá 20 o 25 años) para demostrar que las estrategias de polos son eficaces. Naturalmente, en América Latina - quizá aún más que en otras partes del mundo - cuesta mucho convencer a los políticos y encargados de formular las políticas de que hay que pensar a largo plazo. El problema no tiene respuestas sencillas.

En la medida en que cualquier receta general sea válida, la distribución primal de las ciudades característica de los países latinoamericanos indica que probablemente la variante de "contraimán" será la más aplicable de las estrategias de centros de crecimiento. Esto entraña designar muy pocos centros, quizá uno o a lo más dos o tres, hacia las cuales se canalizan las inversiones públicas en gran escala a fin de generar suficiente capacidad competitiva para disputarle a las metrópolis algunas materias, por ejemplo, ser destino de los migrantes rurales. Como es natural, si se elige una estrategia de contraimán, su implícito descuido de la mayoría de las regiones del país señala la necesidad de adoptar políticas espaciales complementarias, por ejemplo, medidas para mejorar la modalidad de los asentamientos rurales. Además, el contraimán sólo debería constituir la primera etapa de lo que ha de ser la construcción de una red urbana nacional completa y totalmente integrada.

Para sintetizar, no se puede evaluar la aplicabilidad del análisis de los polos de crecimiento a América Latina en función de la experiencia operativa muy corta y generalmente poco conveniente del enfoque en el pasado reciente. De otro lado, hay sólidos argumentos por los cuales las estrategias de centros de crecimiento deberían desempeñar un importante papel en las políticas de desarrollo regional y urbano en los países latinoamericanos, siempre que se modifiquen tanto la teoría como la aplicación, para hacerlo más adecuado al mundo en desarrollo en general y a América Latina en particular. No obstante, es apremiante mejorar el diseño, forjar vínculos más estrechos entre la estrategia seleccionada y los objetivos de política que aquélla debe servir e idear instrumentos de política más eficaces para su aplicación. Resolviendo estos problemas se verá en qué medida los países latinoamericanos lograrán corregir su inadecuada distribución espacial de la población y de la actividad económica.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. Alonso, W. Industrial Location and Regional Policy in Economic Development, Institute of Urban and Regional Development, Universidad de California, Berkeley, 1968.
2. Alonso, W. "The Economics of Urban Size", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 26 (1971), pp. 67-83.
3. Armstrong, W. y Santos, R. "Crítica de la teoría de polos de desarrollo", CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1972.
4. Boisier, S. Polos de desarrollo: Hipótesis y políticas, estudio de Bolivia, Chile y Perú, UNRISD, Ginebra, 1972.
5. Boisier, S. "Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado", Trimestre Económico, núm. 157 (1973), pp. 19-61.
6. Bos, H.C. The Spatial Dispersion of Economic Activity, North Holland, Amsterdam, 1965.
7. Boudeville, J.R. Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh University Press, Edinburgo, 1966.
8. Böventer, E.G., von. "Optimal Spatial Structure and Regional Development", Kyklos, 23 (1970), pp. 903-24.
9. Chen, C. Estrategia del desarrollo regional: Caso de Venezuela, Caracas, 1967.
10. Christaller, W. Central Places in Southern Germany, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1966.

11. Conroy, M.E. "On the Rejection of 'Growth Center' Strategy in Latin American Regional Development Planning", Land Economics, 49 (1973), pp. 371-80.
12. Coraggio, J.L. "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, 2 (1972).
13. Coraggio, J.L. "Polarización, desarrollo e integración", Revista de la integración, núm. 13 (1973), pp. 25-49.
14. Darwent, D.F. "Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning - A Review", Environment and Planning, 1 (1969), pp. 5-31.
15. Dickenson, J.P. "Imbalances in Brazil's Industrialization", Spatial Aspects of Development, editado por B. Hoyle, Londres, 1974.
16. Friedmann, J.R. "The Future of Urbanization in Latin America", Studies in Comparative International Development, 5 (1969-1970), pp. 179-97.
17. Friedmann, J.R. "The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems", Development and Change, 5 (1975) pp. 12-49.
18. Gilbert, A. Growth Poles - The Instant Solution to Regional Problems?, International Geographical Union, Vitória, 1971.
19. Gohman, V.M. y Karpov, L.N. "Growth Poles and Growth Centers", Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, editado por A.R. Kuklinski, Mouton, La Haya, 1972.
20. Hansen, N.M. "Development Pole Theory in a Regional Context", Kyklos, 20 (1967), pp. 709-25.

21. Hansen, N.M. (ed.) Growth Centers in Regional Economic Development, Free Press, Glencoe, 1972.
22. Hermansen, T. "Development Poles and Development Centers in National and Regional Development", Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, editado por A.R. Kuklinski, Mouton, La Haya, 1972.
23. Kuklinski, A.R. Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, Mouton, La Haya, 1972.
24. Kuklinski, A.R. y Petrella, R. (eds.) Growth Poles and Regional Policies, Mouton, La Haya, 1972.
25. Lasuén, J.R. "On Growth Poles", Urban Studies, 6 (1969), pp. 137-61.
26. Lasuén, J.R. A Generalization of the Growth Pole Notion, International Geographical Union, Vitória, 1971.
27. Lösch, A. The Economics of Location, Yale University Press, New Haven, 1954.
28. Mattos, C.A. de Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.
29. Mennes, L.G., Tinbergen, J. y Waardenburg, J.G. The Element of Space in Development Planning, North Holland, Amsterdam, 1970.
30. Morales, M. y Parisi, L. Modo de producción, proceso de regionalización y relaciones ciudad-campo, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.

31. Morris, A.S. "The Regional Problem in Argentine Economic Development", Geography, 57 (1972), pp. 289-306.
32. Morse, R.M. "Planning, History, Politics", Latin American Urban Policies and the Social Sciences, editado por J. Miller y R.A. Gakenheimer, Sage, Beverly Hills, 1971.
33. Neira Alva, E. Las políticas de desarrollo regional en América Latina, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.
34. Nichols, V. Growth Poles: An Investigation of their Potential as a Tool for Regional Economic Development, Regional Science Research Institute, Filadelfia, 1969.
35. Pedersen, P.O. "Innovation Diffusion within and between National Urban Systems", Geographical Analysis, 2 (1970), pp. 203-54.
36. Pedrao, F. Los polos de desarrollo como alternativa de política en los países latinoamericanos, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.
37. Perroux, F. "Note sur la Notion de Pole de Croissance", Economie Appliquée, núms. 1-2 (1955).
38. Pióro, Z. "Growth Poles and Growth Center Theory as Applied to Settlement Development in Tanzania", Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, editado por A.R. Kuklinski, Mouton, La Haya, 1972.

39. Pottier, P. "Axes de Communication et Développement Economique", Revue Economique, 14 (1963) pp. 58-132.
40. Regulski, J. "Development Poles Theory and its Application in Poland", Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, editado por A.R. Kuklinski, Mouton, La Haya, 1972.
41. Richardson, M. "The Relevance of Growth Pole Strategies in Latin America, with Special Reference to Selected Andean Countries", Disertación inédita para el grado de M.A., Universidad de Londres, setiembre de 1974.
42. Rofman, A.B. El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: Elementos para una discusión, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.
43. Stöhr, W. Some Hypotheses on the Role of Secondary Growth Centres as Agents for the Spatial Transmission of Development in Newly Developing Countries - The Case of Latin America, International Geographical Union, 1972.
44. Stöhr, W. El desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas, SIAP, Buenos Aires, 1972.
45. Tella, T. di "The Concept of Polarized Development in Regional Planning", Growth Poles and Regional Policies, editado por A.R. Kuklinski y R. Petrella, Mouton, La Haya, 1972.

46. Tolosa, H. y Reiner, T.A. "The Economic Programming of a System of Planned Poles", Economic Geography, 46 (1970) pp. 449-58.
47. Utria, R.D. "Some Aspects of Regional Development in Latin America", International Social Development Review, núm. 4 (1972) pp. 42-56.
48. Utria, R.D. Toward a More Integrated Approach to Problems and Policies of Regional Development in Latin America, Seminario sobre Planificación Regional y Urbana, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 1972.
49. Vapñarsky, C.A. "Recent Growth and Spatial Distribution Trends of the Latin American Population", International Review of Community Development, núms. 25-26, (1971), pp. 23-48.
50. Wojtasiewicz, L. "Konin Industrial Region in the Economic and Social Development of Poland", Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, editado por A.R. Kuklinski, Mouton, La Haya, 1972.



