

CRITICA DE LA TEORIA DE POLOS DE DESARROLLO

WARWICK ARMSTRONG *

A. INTRODUCCIÓN

En un reciente artículo¹ sobre la teoría de los polos de desarrollo, José Luis Coraggio considera dos vías posibles de revisión de la teoría, ofreciendo como los motivos de cambiarla el hecho que, en primer lugar, "el término polo de desarrollo parece haber perdido utilidad como categoría generalizada de análisis y política ..." y luego que "la difusión del concepto no ha corrido a parejas con la práctica real de la estrategia propuesta ..." ².

Coraggio plantea el primer tipo de revisión en términos de "un analista técnico 'neutral'" ³.

El segundo tipo de revisión "consiste en analizar cuál es el componente ideológico de la llamada teoría de la polarización ..." ⁴.

En su artículo, Coraggio examina ambas vías, pero especialmente se concentra en la segunda, elaborando una tesis que trata del período durante el cual las líneas principales de la teoría se esbozaban y luego se perfeccionaban según la ideología dominante del mundo capitalista.

El intento del artículo actual es algo distinto aunque relacionado con el enfoque de Coraggio; más bien toma un período histórico más largo y trata de explicar la relación no solamente de la teoría de los polos a la evolución del pensamiento económico en los países capitalistas, sino la vinculación estrecha entre la evolución histórica del mismo sistema capitalista y el surgimiento de la problemática regional. El área de estudio se confina esencialmente a los países industrializados pero las implicaciones para los países de la periferia capitalista aparecen bastante obvias, dada la tendencia inherente del sistema de concentrarse más y más no solamente al nivel regional (o intranacional) sino internacional.

B. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CAPITALISTA

La lógica inevitable del sistema capitalista está dirigida hacia la concentración. En términos de cambio estructural esta tendencia ha sido difundida y comentada desde mediados del siglo XIX.

Karl Marx predijo que la naturaleza del capitalismo, según lo pudo observar, conduciría a su evolución desde un sistema de producción de pequeña escala para el mercado por una multitud de empresarios, a través de la centralización en aumento del capital, poder productivo y toma de decisiones, a uno dominado por menos y menos pero más y más poderosos establecimientos comerciales.

* El autor, economista, profesor visitante en CIDU, agradece la colaboración de Raimundo Santos y los comentarios de los profesores Fernando Soler y Juan Martín.

1 "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". *EURE*, vol. 11, N° 4, marzo 1972, pp. 25-39.

2 *Ibid.*, p. 25.

3 *Ibid.*, p. 26.

4 *Ibid.*

Al momento de su muerte en los años 1880, esto no fue más una predicción; fue un hecho establecido en las naciones industriales capitalistas más avanzadas —y la evidencia de su extensión más allá de las fronteras de tales países con la ola de la expansión imperialista era también cada año más clara. Esta expansión, como explicó Lenin, a su vez reforzó la concentración de capital dentro de los países dominantes⁵. Las sociedades anónimas que permitieron a los empresarios que exigieran una extensión mucho más amplia del capital público, habían recibido sanciones legislativas en Gran Bretaña y Francia. En Alemania y los Estados Unidos el proceso había ido aún más lejos. De acuerdo a lo establecido por Alexander Gerschenkron, lo más tarde que una nación comenzaba en el camino de la expansión industrial, más grandes y más sofisticadas eran las formas de promoción organizada que se aplicaban para lograr un desarrollo nacional⁶.

En Alemania, los bancos actuaron como los iniciadores y financistas de la industrialización (y más tarde en Italia extendieron sus operaciones para ayudar a promover el crecimiento)⁷; mientras, en los Estados Unidos, a la filosofía hamiltoniana con su énfasis en el apoyo estatal y la estimulación del desarrollo nacional se le dio libre predominio después que los estados industriales del norte habían ganado su guerra económica e ideológica con-

tra un sur jeffersoniano. Japón, también, proporciona una poderosa evidencia de un crecimiento cada vez más concentrado bajo el amparo del fomento del Estado a lo largo de los siglos XIX y XX.

Todas estas tendencias eran ciertamente lo suficientemente claras en los comienzos del siglo XX, para que un novelista como Thomas Mann lamentara la muerte de los hombres de negocios individuales en su *Buddenbrooks*, y para que el economista Joseph Schumpeter, más técnicamente, analizara el final de la edad de oro del sistema competitivo y su reemplazo por un capitalismo corporativo dirigido, de gran escala, que Schumpeter, por lo menos, consideró que llevaba en sí mismo las semillas de su propia destrucción.

Los desafíos de la depresión, la guerra y el socialismo, todo a escala mundial, han acelerado los cambios en el sistema capitalista. Los documentos de Keynes, Hansen, Burnham, Berle, Galbraith, Shonfield y Servan-Schreiber, por un lado, y Lenin, Luxemburg, Bettelheim, Baran, Sweezy y Frank por el otro, todos ellos nos han enseñado mucho acerca de la concentración estructural que tiene lugar bajo el sistema capitalista durante el presente siglo (y que fue prefigurada a fines del siglo XIX)⁸. El compromiso del Estado como planificador, promotor y asegurador del sistema⁹; la "colusión" en la planificación complementaria, como Shonfield la describe, entre grandes negocios y los altos círculos

5 "El capitalismo en su fase imperialista conduce de lleno a la socialización de la producción en sus más variados aspectos; arrastra a los capitalistas en contra de su voluntad y conciencia, a un cierto nuevo régimen social, de transición entre la absoluta libertad de competencia y la socialización completa". V. I. Lenin *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo*. Editorial Progreso, Moscú, p. 24.

6 A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, especialmente el capítulo "The Approach to European Industrialisation: A Postscript".

7 Como observó Hilferding en 1912, "Una parte cada día mayor del capital industrial no pertenece a los industriales que lo utilizan. Pueden disponer del capital únicamente por mediación del Banco, que representa, con respecto a ellos, a los propietarios de dicho capital". Citado en V. I. Lenin, *El Imperialismo...*, op. cit., p. 49.

Por supuesto, con la evolución del sistema capitalista, la posición de las grandes empresas y corporaciones frente a la banca ha cambiado. Como han señalado Paul Sweezy y Paul Baran, en *El Capital Monopolista*, una de las características más relevantes de la corporación grande es, ahora, el alto nivel de su independencia —o autosuficiencia— financiera de cualquiera otra fuente.

8 La búsqueda de medidas para superar las crisis recurrentes del sistema se amplió con varios mecanismos que hicieron postergar el gran enfrentamiento central del capitalismo, el carácter necesariamente social del proceso de trabajo y la apropiación privada de los medios de producción. En 1891 señaló Engels, "si pasamos de las sociedades anónimas a los trusts, vemos que aquí terminan no sólo la producción privada, sino la falta de planificación". Citado en V. I. Lenin, *El Estado y la Revolución*, Editorial Anteo, Buenos Aires, p. 62.

9 Para asegurar a las corporaciones un sistema integrado estabilizado y garantizado en la fase del capitalismo monopolista, el Estado propicia activamente controles de crisis y las empresas no tienen más "la necesidad de trabajar con precios relativamente flexibles, es decir, de adaptarse a los niveles coyunturales de precios y costos, favoreciendo la práctica de los precios administrados, lo cual beneficiaría a las empresas que están en condiciones de planificar a largo plazo, esto es, que les permite disponer de mayor poder financiero". C. Furtado, *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América latina*, Buenos Aires, 1969, p. 32.

oficiales; el auge de los procesos de fusión y dominación industrial que, a pesar de la existencia de la legislación antimonopólica y de instituciones para restringirlos, han marcado el paso durante la década pasada; la difusión de la actividad comercial corporativa y la influencia por sobre los límites nacionales para que así la formación de bloques tales como el Mercado Común Europeo se conviertan en una formalidad política que ratifique la realidad económica; el impacto de las corporaciones "multinacionales" o tal vez mejor llamadas "supranacionales", que han comenzado a transformar el comercio internacional"¹⁰, entre las naciones capitalistas avanzadas y sus pobres estados clientes, en transacciones contables y transferencias entre las variadas filiales de las ramas internacionales de las corporaciones, todas estas tendencias han sido descritas, analizadas y criticadas con suficiente profundidad por la mayoría de los observadores. Y, sin embargo, este conocimiento teórico no se ha traducido en cambios estructurales.

En vista de tal riqueza de estudios sobre las tendencias estructurales de la evolución del capitalismo, quizás parezca un tanto inexplicable e inexcusable que los teoristas en el campo de los estudios regionales y urbanos dentro de los países industrializados hayan demostrado tan poca habilidad para elevar su visión para ver que el mismo proceso ha estado ocurriendo locacionalmente dentro del sistema. Ni que ellos hayan intentado aparentemente considerar las relaciones existentes entre la concentración estructural y la centralización locacional. O tal vez, para ser más preciso, mientras ellos han estado conscientes del cambio, han estado generalmente mucho más interesados en describir y medir estos procesos "inevitables", que en analizar sus causas básicas y criticar sus efectos. Como veremos, hay razones poderosas para esta actitud.

Podemos tomar algunos ejemplos. Para la escuela americana de la ciencia regional el mayor énfasis ha sido puesto en las técnicas para los movimientos económicos y demo-

gráficos entre regiones. Esto es comprensible. Careciendo de la habilidad para elaborar y aplicar las teorías de desarrollo regional en la práctica, excepto lo relacionado a los requerimientos de las grandes empresas, debido a una ausencia de políticas gubernamentales actuales en el campo, ellos han sido tornados hacia los caminos de un análisis cuantitativo aún más especializado, midiendo lo que existe y lo que aparentemente no puede ser cambiado.

En un ambiente tal vez más práctico, los teóricos regionales europeos, guiados en gran parte por los pensadores franceses, han sido capaces de aplicar, hoy por lo menos, algunas de sus ideas a las políticas económicas nacionales, y así han sido menos tentados sólo de buscar un escape en las ofuscaciones de una cuantificación crecientemente abstracta. Pero ellos también deben, finalmente, aceptar los imperativos dictados por la forma de operar del sistema capitalista. Los planificadores urbanos y regionales franceses, británicos, italianos y suecos especialmente, han tenido que trabajar dentro de los parámetros limitados de sociedades donde la tendencia de corriente principal ha sido aquella de una concentración continuada y donde las posibilidades para modelos más descentralizados de desarrollo económico y demográfico han tenido que reconocer esta aplastante condición.

Su respuesta de compromiso —para usar el eufemismo de Lloyd Rodwin— es aquella de "descentralización selectiva", basada en la creación deliberada de contrapolos de crecimiento de actividad económica dentro de la economía nacional. Como una alternativa al dominio de la ciudad principal (a menudo la capital), su respuesta ha sido crear una o más grandes conurbaciones cuya escala puede ser económicamente aceptable para el empresario, pero cuyo medioambiente es, a menudo, tan inaceptable para aquellos que tienen que vivir allí como la metrópolis original.

La elaboración de la política de polos de crecimiento, primero por Fraïçois Perroux, tratada con las relaciones en espacio económico abstracto, luego copiada y adaptada para análisis regional por Boudeville, Milhau, Paelinck y otros, en lo que se ha convertido un amplio grupo europeo de desarrollistas re-

10 Furtado escribe, "El nuevo sistema económico internacional es mucho menos un fenómeno de comercio internacional que de control de decisiones en un área multinacional", *Ibid.*, p. 37.

gionales, requiere alguna explicación. Primero, se afirma en la presunción que la economía de mercado en su fase de estado/corporativo continuará siendo el sistema operativo; consecuentemente, la teoría de polos de crecimiento acepta la necesidad imperativa de unidades de gran escala que darán el grado total de economías externas e internas de urbanización y localización que maximizarán los retornos de inversión.

Este mismo imperativo ha sido aceptado a través de toda Europa por los planificadores italianos en el Mezzogiorno con sus complejos de crecimiento urbanos/industriales, y por los planificadores británicos quienes han supuesto que la promoción de conurbaciones provinciales de dos o tres millones de personas son tan inevitables como efectivos contra el enorme poder e influencia de Londres. Los suecos, con una población mucho menor, parecen haber aceptado en forma fatalista la decadencia de sus territorios del norte y la concentración de sus habitantes y actividad económica alrededor de Estocolmo y, en un grado menor, en Gotenburgo.

En todas partes, las tendencias en la sociedad capitalista son similares. París, Londres, el triángulo Turín-Milán-Génova, el Randstadt holandés, aun en la otrora sociedad descentralizada de la Alemania Occidental, las conurbaciones de *Ruhr* y *Main* —en todas partes las grandes conurbaciones están creciendo a un ritmo más rápido que sus rivales, que atraen proporciones en aumento de población y actividad económica, monopolizando la toma de decisiones y centralizando aun el ocio y las oportunidades culturales. Y en una escala continental, los planificadores están preocupados por la centralización que continúa en la amplia Comunidad Europea en el triángulo Ruhr-París-Birmingham, que amenaza el futuro de las áreas periféricas del Mercado Común.

Ni en el más amplio campo del mundo subdesarrollado —aquellos países que pueden ser descritos como las periferias internacionales del sistema capitalista— la posición es diferente.

Las ciudades principales del tercer mundo —Buenos Aires, Calcuta, Manila, Sao Paulo, Santiago— todas ilustran los mismos resulta-

dos finales de concentración acumulativa que ha ocurrido a expensas de sus propias periferias rurales y urbanas y de las condiciones de vida de los grupos marginales absorbidos por las grandes ciudades. Donde exista la economía de mercado, la polarización continúa —dentro de las naciones a nivel regional o entre naciones internacionalmente.

Según han sostenido los escritores tales como Gunnar Myrdal o Albert Hirschman, la expansión del área de crecimiento está basada, en gran medida, en el socavamiento y subdesarrollo de las periferias. O bien, de acuerdo a los escritores latinoamericanos tales como Furtado, Frank, Quijano y Dos Santos, quienes han escrito más enérgicamente el desarrollo y el subdesarrollo son las dos partes interrelacionadas de la totalidad capitalista; su interacción mutua de dominancia-dependencia queda en evidencia a todo nivel ¹¹.

Los teóricos ortodoxos no han podido proporcionar soluciones reales a tales extremos en el crecimiento desequilibrado aun en los países industrializados; ellos han tenido que aceptar el modelo básico mientras han intentado a través de planeamiento de tendencia quitar los ásperos bordes que resultan del crecimiento concentrado. Así como con sus contrapartes europeos, los teóricos norteamericanos que trabajan en el tercer mundo —escritores tales como John Friedmann, Walter Stöhr y Lloyd Rodwin— pueden ofrecer sólo una variación de una política que acepta o, aun deliberadamente, alienta el movimiento desde los suburbios rurales y de ciudades pequeñas hacia el centro de la gran ciudad. Luego, enfrentados con las consecuencias de la política, ellos tienen que recurrir a remendar las soluciones de planeamientos de ciudades para tratar de aliviar las presiones en aumento tanto físicas, económicas y sociales del centro.

La abrumadora compulsión para el capitalista —la ley de Moisés—, escribió Marx, es

¹¹ Paul Sweezy escribe: "Desarrollo por un lado y subdesarrollo, por el otro, están en mutua y dialéctica interdependencia. Esta es la historia completa del capitalismo desde el principio. Se repite en cada escala concebible. Estos son los dos lados de la moneda capitalista, absolutamente tan indisolubles como los mellizos siameses". Paul Sweezy, "El Futuro del Capitalismo", *La dialéctica de la liberación*, p. 102, ed. D. Cooper, Penguin, 1968.

"acumular, acumular, acumular", y las consecuencias estructurales y locacionales de tal compulsión se han hecho ellas mismas evidentes a los observadores más renuentes del proceso durante el siglo pasado.

Ahora bien, es la intención de nuestro trabajo argumentar, como consecuencia de la experiencia en todas partes del mundo capitalista en las pasadas décadas, que un desarrollo regional efectivo —no sólo la descentralización de la población y la actividad económica, sino lo más importante, la devolución de la toma de decisiones a los niveles regionales y de comunidad— y la economía capitalista son incompatibles y no pueden reconciliarse dentro del marco del sistema actual.

C. LOS POLOS Y SU APLICACIÓN EN LOS PAÍSES CAPITALISTAS INDUSTRIALIZADOS

En primer lugar hay que establecer dos puntos sobre la evolución de teoría de los polos de crecimiento en las naciones 'avanzadas' durante las dos décadas pasadas.

1) Primeramente la teoría representa un intento bastante desesperado para buscar medidas capaces de retardar los procesos actuales de concentración económica y demográfica; además encontrar algunas vías que permitan una monopolización creciente del poder económico y político más igualitario dentro de un grupo seleccionado de entidad urbanas. La teoría no intenta reducir el abismo entre el campo y la ciudad ni difundir crecimiento extensamente —ni en el sentido localizacional ni social. Queda una política de descentralización selectiva hacia unos pocos centros favorecidos.

II) Más significativo a la idea de los polos, es la firma privada, como esencia de las sociedades capitalistas. Sin la aceptación o participación de la empresa capitalista, la teoría se consideraría virtualmente inoperable. Aún el rol del Estado burgués como promotor y asegurador queda menos importante para los teoristas y planificadores.

Los dos planteamientos son importantes si se discute la base y la operación de la teoría. Indican principalmente que al centro de toda

la cuestión de estudios regionales se tiene que reconocer y examinar la evolución del propio sistema capitalista —la manera por la cual su dinámica interna hacia la concentración influye en la localización del pueblo y actividad económica (la cual es nada más que una manifestación de procesos más profundos al corazón del sistema global), incluso un papel desempeñado por el Estado en la fase actual del desarrollo del capitalismo.

Dentro del área industrializada del mundo capitalista, las razones del surgimiento y la eflorescencia de estudios regionales en la generación pasada aparecen bastante obvias.

En efecto, surgen del propio proceso de crecimiento económico en los años del período de la postguerra y sus consecuencias económicas, políticas y sociales. El ritmo de estímulo estatal al desarrollo ha acelerado la tendencia hacia la concentración estructural y la centralización localizacional de actividades económicas y, aún más, de decisiones, las cuales Marx y Engels previeron hace cien años. Capitalismo monopólico —la fase más reciente de la evolución del sistema— ha logrado la concentración de poder económico, financiero y, así, político en las manos de pocas corporaciones gigantescas.

Se puede ver claramente cómo el proceso produce la concentración estructural a través del aumento de absorciones en la década 60 —los años de las fusiones grandes— y cómo, además, ha continuado, aunque con un progreso menos espectacular, durante una generación entera en los años desde la guerra mundial. Las presiones immanentes para acumular, y así dominar mercados y fuentes de abastecimiento han obligado a las corporaciones combinarse no sólo en escala nacional, sino internacional (como hemos señalado arriba).

Al mismo tiempo el papel del Estado tiende a ser tan importante e integral para el sistema como suministrador de las condiciones dentro de las cuales se pueden realizar este desarrollo, que el capital privado tiene que situarse cerca de las fuentes de autoridad política y de la toma de decisiones.

Ha sido dramático el impacto localizacional. En Francia, en donde se ha desarrollado tal vez la más extrema integración entre los grandes empresarios y los funcionarios públi-

cos altos —Andrew Shonfield en su *Modern Capitalism*¹² describe las relaciones entre ellos como 'una conspiración para planificar'— y en donde los resultados de su colusión virtualmente dictan los patrones de crecimiento dentro de la economía francesa, los efectos de tales decisiones centralizados quedan muy claros. La dominación de París —y las desigualdades entre la capital y el nivel de ciudades inmediatamente inferior— sigue aumentando con la concentración de funciones administrativas, económicas, financieras, políticas y culturales dentro de la región parisina.

Ahora bien, el proceso está ocurriendo idénticamente en todas partes del mundo capitalista industrializado. Gran Bretaña se enfrenta con los problemas creados por la concentración de población, actividad económica, riqueza, y el poder político en Londres y el sur-este, mientras que las poblaciones periféricas sufren continuamente de los efectos debilitantes de emigración, tasas de desempleo mucho más altas que el promedio nacional, y la falta de facilidades sociales y económicas adecuadas. (Los problemas actuales de Irlanda del Norte radican en tales condiciones). Los Estados Unidos ahora encaran enormes dificultades sociales, ecológicas y raciales dentro de sus ciudades grandes ...

En todas partes del sistema mundial —en Japón, Australia, Canadá, sin mencionar los continentes brutalmente explotados de Asia, Africa y América latina— el proceso sigue igual. La variación principal queda en términos cuantitativos.

Karl Marx vio ese desequilibrio creciente dentro de la sociedad capitalista como consecuencia inevitable de la evolución del propio sistema, y la tendencia inmanente hacia la división de trabajo en términos sociales (entre las clases) intranacionales (entre regiones y entre el campo y la ciudad), e internacionales.

"Cada nueva fuerza productiva que no sea una mera extensión cuantitativa de las existentes (por ejemplo la incorporación de nuevos cultivos), resulta una mayor intensificación de la división del trabajo".

12 A. Shonfield, *Modern Capitalism; the Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, London, 1965.

"La división del trabajo dentro de una sociedad provoca, e primer lugar, la separación de las actividades industriales y comerciales del trabajo agrícola y, por consiguiente, la separación entre *la ciudad y el campo*, y la oposición de sus intereses"¹³.

Más de un siglo después, la dinámica de cambiantes fuerzas productivas y las formas sociales y económicas de organización que impone, han creado mi abismo parecido entre los grandes centros metropolitanos y sus ciudades satélites. Las últimas —a menudo ciudades con cientos de miles de personas— también se redujeron a una subordinación económica, política y cultural similar a la que sufría el campo cuando Marx escribió *La Ideología Alemana* en los años 1840.

¿Qué papel han desempeñado los teóricos de estudios regionales en medio de estos cambios? Tenemos que recordar que la teoría de polos de crecimiento se centra, en gran parte, en el intento de combinar una tradición vieja de estudios localizacionales —derivados de Von Thünen, Weber, Lösch y muchos otros— con una teoría abstracta de François Perroux, heredada de la línea central de economía neoclásica, que había desarrollado Joseph Schumpeter. Como resultado, los estudios regionales asumieron un aire densamente técnico-económico. Y, más importante, la teoría de polos ha aceptado, casi sin reserva, las características básicas del sistema dentro del cual opera.

En esencia, los teóricos aceptan la lógica inevitable del progreso capitalista hacia unidades más concentradas y de más gran escala (especialmente de decisiones, pero siempre de entidades productivas, como explicó Alejandro Rofman recientemente¹⁴; aceptan el control privado (corporacional) sobre los medios básicos de producción, distribución y cambio, ahora altamente socializados; aceptan las jerarquías de poder —social y espacial—, y aceptan los conceptos de dominancia y dependencia dentro de esta jerarquía como puntos centrales en la operación del sistema.

13 En. "Germen Ideology", T. B. Bottomore y M. Rubel, *Karl Marx: Selected Writings in Sociology and Social Philosophy*, Penguin Books, 1967, p. 112.

14 A. Rofman, "El Fenómeno de la concentración y centralización espacial en América latina: Elementos para una discusión", Seminario Internacional ILPES/ILDIS, Chile, abril 1972 (mimeografiado).

Pero ellos han tratado de tomar estas características del sistema y usarlas —especialmente los poderes del estado corporatista— para alterar algunas partes de la estructura sin subvertir el funcionamiento del propio sistema. Si, de hecho, consiguen retardar la tasa rápida de concentración alrededor de las grandes áreas Metropolitanas usando herramientas de concentración para cumplir descentralización limitada sin tocar la esencia del sistema, tal es la cuestión clave.

Consideramos imposible alcanzar estas metas en los países industrializados. Frente a la dinámica del capitalismo y el imperativo de su evolución hacia agrupaciones cada vez más grandes y centralizadas, aún la descentralización selectiva no encuentra arraigo en las tendencias del sistema. Porque ahora el interés real de la corporación —la fuerza motriz del capitalismo en esta época— no es fundamentalmente buscar las medidas para controlar los mercados dentro de fronteras nacionales. El presente y el futuro de la corporación, como hemos visto en la sección anterior, es y será su intento de dominar la economía internacional.

Aun dentro de los grupos teóricos neoclásicos, y dentro del contexto de capitalismo, la teoría de polos ha sido sometida a críticas considerables:

i) El escritor N. M. Hansen, en su artículo "Development Pole Theory in a Regional Context"¹⁵, cuestiona la preocupación con el tamaño como medio de crear polos nuevos. Señala que la localización de la gran industria de hierro, en Alsacia, contribuía con pocos estímulos a la propia región. Ni los grandes complejos industriales en el Mezzogiorno de Italia, en donde se gastaron millones de liras durante los últimos veinte años, conseguirán disminuir las básicas desigualdades entre el Norte y el Sur, ni reducir sustancialmente la pobreza social y económica del Sur.

ii) Además surge en el Mezzogiorno, por un lado, el problema del conflicto fundamental entre la necesidad de industrias modernas de rápido crecimiento e intensivas de capital, las cuales pueden competir con las de la me-

trópoli y, por otro, la necesidad de crear oportunidades de empleo en áreas con escasez de ocupación. A cualquier nivel —intranacional o internacional— éste es un problema fundamental, que no puede ser resuelto mediante el enfoque técnico-económico de la teoría de polos.

iii) Otra fuente de conflictos radica en la localización física de una empresa en una región (o país) subdesarrollado, y sus relaciones económicas con el exterior. Tenemos aquí, pues, esencialmente —usando las mismas palabras de los teóricos de polos— el conflicto entre el espacio económico y geonómico. Aunque, físicamente, una empresa esté localizada en una región o nación, sus relaciones financieras y económicas frecuentemente están estrechamente ligadas con el exterior, por ejemplo, con la metrópoli, y especialmente si la toma de decisiones se sitúa allí en la sede principal de la empresa. Es posible, de hecho, probable, que la entidad importa sus insumos del exterior, exporta su producción al exterior; recluta sus funcionarios técnicos y administrativos del exterior, y repatria la mayor parte de sus ganancias a la casa matriz. En tales casos, las más dinámicas empresas, con crecimiento rápido y rango ancho de efectos difusores, no puede proporcionar muchos estímulos al área subdesarrollada, como ha señalado Singer, hace dos décadas¹⁶.

"¿Es posible que nosotros, los economistas, nos hayamos convertido en esclavos de los geógrafos? ¿No será que, en muchos casos, las facilidades productivas para exportación de los países subdesarrollados (que son en gran parte resultado de inversión extranjera) nunca han llegado a ser parte de las estructuras internas económicas de aquellos mismos países subdesarrollados, excepto en el sentido puramente geográfico y físico? Económicamente hablando, serían tan sólo enclaves de las economías de los países inversionistas más industrializados. Los principales efectos multiplicadores secundarios, productos de la inversión, según los libros de textos, nos expresan dónde la inversión está localizada física o geográfica-

15 N. M. Hansen, "Development Pole Theory in a Regional Context", *Kyklos*, vol. XX, fase. 3, 1963.

16 H. W. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries, *American Economic Review*, mayo 1950, y reimpresso en B. Okun y R. W. Richardson, *Studies in Economic Development: A Book of Readings*, Holt, Rinehart & Winston, Nueva York, 1964, pp. 171-172.

mente; pero, en la medida en que las ganancias de tales inversiones vuelven directamente o la metrópoli, se realizan desde dónde proviene la inversión. Me parece que si consideramos que la efectividad de una inversión es el efecto multiplicador entendido como aumentos crecientes del ingreso, empleo, capital, conocimiento técnico y aparición de economías externas, entonces habría que decir que la mayor parte de la inversión que es catalogada como 'extranjera' en los países subdesarrollados, debería en realidad considerarse simplemente como inversión doméstica en los países industrializados".

Los aspectos políticos de esta dicotomía también son obvios. La mera descentralización de actividades económicas hacia áreas subdesarrolladas sin la desconcentración de la toma de decisiones sobre empleo, producción, distribución, expansión, inversión, etc. —como ocurre ahora con muchas grandes firmas—, reduce la contribución de la empresa local virtualmente a nada y, peor, deja la región subordinada a las decisiones en el centro. De hecho, esta forma de descentralización sucursal aumenta el nivel de dependencia política y económica de la región o país mucho más que antes. Así, como enfatiza Rofman, se puede verla como un nuevo y más refinado tipo de dominación y explotación.

iv) Además plantea Hansen otras cuestiones, entre ellas la de la terminología contradictoria y de la confusión de causa y efecto en las tentativas de los teóricos para determinar el proceso de crecimiento económico.

v) Sin embargo, hay críticas más importantes que deben ser consideradas. La más obvia, que la teoría a lo mejor es parcial y sufre una exagerada confianza en teoría económica neoclásica y en los aspectos técnicos del crecimiento industrial. Esta debilidad se magnifica cuando observamos que la teoría tomó de préstamo fortuitamente y se combinó con las líneas existentes de la teoría tradicional de localización, para explicar los aspectos espaciales de crecimiento capitalista. Aunque se halla reforzada con inyecciones de otras ciencias sociales, la abrumadora dominancia de factores económicos y técnicos en su enfoque imponen restricciones poderosas sobre su aplicabilidad a los problemas de la sociedad humana.

Si, de hecho, es la empresa privada —y especialmente la gran corporación— el punto central de atracción de la teoría y no la sociedad humana. En efecto, se da mucha más importancia al crecimiento acelerado y una tasa creciente de ganancia de las corporaciones y las medidas requeridas para alcanzar estas metas. Así se explica la gran preocupación por el análisis de insumo-producto; por relaciones intersectoriales; por economías de escala, de urbanización, de localización; por los estudios de transporte, y el rol del Estado capitalista, promotor y proveedor de la empresa privada.

Este enfoque se nota en formulación de políticas y también en la práctica: de los gastos de la Cassa per il Mezzogiorno, por ejemplo, solamente se destinó el 2% a las necesidades sociales, en dos décadas. En Francia, Italia y Gran Bretaña se ha enfatizado en las políticas regionales la edificación de infraestructuras —transporte, obras públicas, etc.— y las subvenciones financieras estatales a la empresa privada.

Hay algunos comentaristas que critican el énfasis sobre los factores económicos en la teoría y en las políticas. Gavin McCrone, por ejemplo, escribe: "... sería equivocado considerar las políticas regionales como si fueran puramente una cuestión económica, error que los economistas tienden a cometer. No se puede considerarlas propiamente sin referencias también a los factores políticos y sociales" ¹⁷. Pero este planteamiento nos parece superficial; el autor no toma en cuenta las fuerzas significativas de la operación del sistema capitalista. Tienen una comprensión mucho más clara los otros teóricos que mantienen y proponen el enfoque que sirve a los requerimientos de las grandes empresas.

En términos prácticos, todas las concesiones otorgadas por la teoría a las demandas de las corporaciones han resultado en fracasos casi totales de las políticas de descentralización regional en las sociedades avanzadas ¹⁸. Ni el Estado capitalista ni las corporaciones están

¹⁷ G. McCrone, *Regional Policy in Britain*, Londres, 1969, p. 49.

¹⁸ Compárese el planteamiento de J. L. Coraggio en su "Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo", op. cit., p. 25.

dispuestas a gastar mucho en un campo en el cual las tasas de ganancia no aparecen muy altas. Por ejemplo, catorce años después de la firma del Tratado de Roma, observadores pueden escribir que el Mercado Común no se ha dispuesto a gastar más que "... una cantidad simbólica del presupuesto del Mercado Común Europeo para recapacitar obreras y estimular inversiones en áreas subdesarrolladas o rezagadas". A pesar de la existencia formal de políticas de desarrollo regional, "las regiones periféricas y subdesarrolladas de los seis países miembros son los que probablemente más sufrirán (agudización del desempleo); son los más afectados por la tendencia hacia la concentración industrial y modernización..."¹⁹. No se podría plantear la situación más claramente. No obstante las proposiciones más graves y las teorías técnicamente sofisticadas, los imperativos del capitalismo hacia la centralización son irresistibles, y es cierto que no se detendrán ante formulaciones que no se dirigen a cambiar los elementos fundamentales del sistema.

vi) Ahora surge una cuestión bastante más seria: ¿Cuál es la precisa y particular filosofía de la teoría de polos que posibilite una firme posición de los teóricos frente a las presiones de la sociedad capitalista? Si se hace algún esfuerzo, queda claro que la teoría no incluye un programa específico de cambio político-social en sí mismo. En efecto, acepta los hechos resultantes de la 'sociedad moderna', los problemas sociales en las grandes ciudades, los costos más elevados de trabajo, tierra, capital, servicios, etc. (a menudo públicos, especialmente la creación de infraestructuras necesarias a la operación del sector privado) y el creciente abismo entre la ciudad y el campo y entre actividades agrícolas e industriales o comerciales. Así es que propuestas como la creación de 'ciudades nuevas que buscaban un equilibrio y contactos estrechos entre la ciudad y sus alrededores agrícolas, formuladas por reformistas como Ebenezer Howard en Inglaterra, fueron rechazadas por los planificadores de la generación de la postguerra. Estas últimas son, en las palabras de J. L. Coraggio²⁰ "...quienes han alcanzado un alto nivel

de enajenación por acción de la ideología dominante y han asumido justamente el rol aparente de tecnócratas neutrales que el sistema necesita".

Por lo tanto, los que quieren modificar un poco el aspecto regional del capitalismo no tienen ninguna base filosófica para oponerse a los procesos que operan en el corazón del sistema. Aún más, se tiene que enfatizar que el proceso sigue mucho más allá. La dinámica del capitalismo corporacional, incitada por la combinación de los cambios tecnológicos y, sobre todo, por la necesidad de acumular y controlar no va a detenerse en su presente fase y nivel de concentración y tamaño. Constituyen rasgos evidentes el hecho de que el proceso sigue en conformidad con el crecimiento de las corporaciones supranacionales y la creación de agrupaciones económicas continentales. Dado el sistema, este proceso es irreversible, y cuando se toma en cuenta la debilidad de la teoría de polos de encontrar soluciones efectivas, en el pasado, no es difícil pronosticar que se harán muchas otras concesiones dentro del cuerpo de la teoría, en su esfuerzo por alcanzar el paso 'del progreso moderno'.

Mientras que ahora —al menos en los países industrializados— la teoría se centra en la edificación de polos de crecimiento regionales dentro de la unidad nacional, parece bastante claro que la preocupación principal en el futuro será la creación en el MCE, por ejemplo, no propiamente de ciudades nuevas o *metropoles d'équilibre* con población de 150.000 a un millón, pero sí de agrupaciones conurbacionales. Tales grupos serán capaces —tal vez— de resistir el impacto del "triángulo de hierro" entre Ruhr-París-Birmingham, y de atraer algunas grandes empresas, como base de crecimiento. A cada etapa en el proceso de aumento de la centralización la teoría de polos, en conformidad con los requerimientos del sistema reconsidera su unidad mínima o umbral, de tal modo que el abismo entre las más grandes entidades urbanas y el campo (y también con respecto a la gama de ciudades pequeñas y medianas cada vez más considerables) sigue creciendo velozmente. El imperativo de la evolución capitalista continuará dictando los patrones localizacionales de la población y de actividades económicas en las sociedades industrializadas. Como siempre, los teóricos de polos aceptarán tales imposiciones.

19 *The Guardian/Le Monde*, Londres, 26 de febrero de 1972, p. 7.

20 J. L. Coraggio, "Había una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo", ILPES/ILDIS, Seminario Internacional, Viña del Mar, abril 1972 (mimeografiado).

Ahora bien, queda bastante claro que la teoría, en su forma actual, como medio de descentralización a escala nacional, tiene un futuro relativamente corto en el mundo capitalista industrializado y, por extensión lógica, dada la falta de capital y otros recursos disponibles, su aplicación en los países subdesarrollados será aún más tenue.

D. LAS BASES PARA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA

La intención de esta sección final es solamente esbozar algunos enfoques y principios, los cuales aparecen relevantes a una sociedad como Chile, en transición hacia el socialismo y que tal sociedad debería considerar como base para formular una alternativa de política regional en vez de simplemente copiar líneas poco pertinentes a las necesidades políticas, sociales y económicas del país.

Queremos plantear tales proposiciones en los cuatro puntos siguientes:

1. En primer lugar, como lo demuestra explícitamente nuestro argumento anterior, cada teoría o política nueva —y especialmente la que intenta desarrollar un enfoque socialista— debe empezar por un examen del sistema global del capitalismo mismo. Tal examen tendrá que estar hecho a cada nivel, internacional, nacional y regional, junto con la consideración de las ligazones de dependencia-dominación entre todos los niveles.

No valdría la pena meramente estudiar desarrollo regional sin entender las fuerzas motrices al corazón del sistema. Requerimos, pues, un entendimiento básico de las teorías elaboradas por Marx, Engels y Lenin, especialmente para:

i) Adquirir un conocimiento del mecanismo del sistema que se dirige hacia la hipertrofia del centro y atrofia de las periferias de las sociedades capitalistas o, mejor dicho, como escribe Sweezy, debemos estar absolutamente conscientes del hecho que desarrollo y subdesarrollo son las dos facetas del mismo proceso dentro de la evolución del capitalismo, y

ii) Comprender los medios específicos por los cuales se crean las desigualdades, juntas con sus efectos, por ejemplo:

a) El impacto del sistema bancario y financiero que canalizan capitales hacia el centro en donde existen áreas de rentabilidad generalmente mucho más elevadas para el especulador privado que en el campo o pequeñas ciudades.

b) Las razones del porqué existe una atracción tan fuerte en la metrópolis para la actividad económica privada y, en consecuencia, para la población de las periferias. Tenemos que reconocer que este movimiento centripeto se basa en los conceptos de costos y beneficios privados casi indiferentes a los costos económicos y sociales para la comunidad o sociedad global.

c) El despojo cultural de las periferias con la dominación de la cultura comercial de masa de la metrópoli (a menudo prestada de los países 'avanzados').

d) Tal vez lo más importante, la centralización de decisiones políticas y económicas en las grandes empresas y burocracias del centro principal.

2. En segundo lugar, tenemos que enfatizar que las teorías o políticas regionales no deberían —de hecho no pueden— considerar problemas y desarrollo regionales como si fueran un estudio aislado del resto de la sociedad. Nunca pueden ser independientes de la entidad más grande, porque desarrollo regional es nada más que una manifestación, un aspecto del funcionamiento de la sociedad entera; refleja así la correlación de las fuerzas socioeconómicas o, más preciso, el poder relativo de las clases en la sociedad nacional.

Por lo tanto, en países como Chile, donde se busca el camino hacia el socialismo e intenta alterar los desequilibrios sociales entre las clases, el desarrollo regional debe estar estrechamente asociado con la reforma agraria, la nacionalización de industria y comercio, la lucha para la independencia nacional, la extensión de contabilidad y control de la clase obrera, la difusión de enseñanza socialista y la devolución del poder decisonal a la base.

Hay que reiterar que no puede existir una esfera de estudios regionales específicos sin

referencia al desarrollo de la sociedad global. No caben estudios 'puros' o 'neutrales' (como, por lo demás, de hecho no existen en los mismos estudios regionales tradicionales) porque desarrollo regional debe ser concebido como 'armónico', 'proporcionado' e 'integral' (como escribe ODEPLAN)²¹ en el seno del desarrollo de la sociedad socialista. Los teóricos socialistas, pues, tienen siempre que considerar cuestiones regionales dentro del marco del cambiante poder político, económico, social y que resulta de la lucha de las clases en la sociedad en transición.

3. Por lo tanto, una política alternativa tiene que basarse no en la rentabilidad del sector privado y especialmente de las grandes corporaciones, sino que en las necesidades totales de las comunidades y regiones.

Ahora bien, estas metas se alcanzarán primeramente por un cambio en las relaciones de poder entre las clases sociales. El traslado efectivo de decisiones a la clase mayoritaria, hasta ahora carente de un rol real en el funcionamiento de la sociedad a cualquier nivel, es el medio imprescindible para cumplir este paso. Y esto está relacionado estrechamente con todos los otros aspectos de la socialización de la sociedad, como se señala arriba, incluso especialmente la reforma agraria y la nacionalización de los medios básicos de producción, distribución y cambio bajo el control del Estado y del proletariado. Sin estos cambios, las políticas regionales son un concepto vacío de cualquier significación.

Así, desarrollo regional socialista aparece esencialmente una combinación de:

i) Políticas regionales al nivel nacional, incluso la elaboración de una estrategia global de desarrollo que se concentra en la compa-

tibilización de las necesidades de desarrollo nacional con las de cada región.

ii) La toma de decisiones descentralizadas de la base, la cual primeramente está centrada en la totalidad de las necesidades de la mayoría de obreros y campesinos, y que, secundariamente, formula mediante sus propios instrumentos políticos populares, a saber: de los consejos del campesinado y del proletariado a todos los niveles; la unidad de producción, el nivel provincial (y/o de la comuna) y el nivel nacional. Ya hemos señalado que tal política depende de los cambios fundamentales en los roles, y el poder relativo de las clases depende así, igualmente, de los cambios en las relaciones de producción a cada nivel.

Las posibilidades para el crecimiento económico y el desarrollo social se discutirán a estos niveles y cada grupo decidirá esencialmente su propio camino hacia el desarrollo socialista. El rol de los aspectos gubernamentales y militantes políticos será significativo en el papel suplementario de consejo, enseñanza y ayuda general (incluso apoyo financiero y técnico), pero fundamentalmente el desarrollo tiene que descansar en las manos de los que se afectarán por los planes y las políticas.

Por último, en esencia, este enfoque se basa en la necesidad de estimular las masas para atreverse a tomar el poder político mediante la autogestión, autodecisión, autodependencia y un nivel de autoabastecimiento más elevado. Al respecto, es interesante notar que ODEPLAN también está pensando en líneas parecidas; dice este organismo: "A nivel intrarregional, las prioridades de inversión social, las decisiones básicas para el desarrollo y gran parte de las acciones operativas tendientes a eliminar los entorpecimientos en el proceso productivo, descansan en la movilización permanente y la participación activa del pueblo organizado"²².

21 ODEPLAN, "Antecedentes y Criterios para la Formulación de la Política de Desarrollo Regional 1971-1978", Santiago, julio 1971, p. 7.

22 ODEPLAN, "El Desarrollo Regional", en *El Pensamiento Económico del Gobierno de Allende*, Editorial Universitaria, Santiago, 1971, p. 315.