

II. EXTRANJERO

ASPECTOS ECONOMICOS REGIONALES Y EXPERIENCIAS DE POLITICA ECONOMICA REGIONAL EN ITALIA

SUMARIO. 1. Premisa.—2. El debate teórico sobre los aspectos territoriales del desarrollo; el planteamiento tradicional.—3. La crítica de la teoría tradicional: las causas de los desequilibrios territoriales.—4. Los desequilibrios territoriales en la realidad histórica.—5. Aspectos de la economía regional en Italia.—6. La cuestión meridional.—7. La política meridionalista; la fase de preindustrialización.—8. La fase de la industrialización.—9. La fase de la programación.—10. La ordenación regional.

1. PREMISA

En el ámbito de las diversas economías regionales, el interés por los problemas de la dislocación regional de la actividad económica y por la política de intervención a nivel regional viene siendo siempre más acentuado.

Puede ser interesante detenerse un poco sobre los motivos de este creciente interés. En primer lugar, es preciso tener presente que en los treinta años transcurridos desde el fin de la II Guerra Mundial se ha asistido, puede decirse que en todo el mundo, a una fase de extraordinario desarrollo económico.

También los países que ya estaban en la vanguardia de la civilización industrial han conocido, tras un largo período de depresión y la adversidad de la guerra, un período de acelerada y casi regular expansión, que sólo en estos últimos años parece amenazado por factores de crisis. Pero el observador atento a las motivaciones profundas de esta crisis se da cuenta de que ella tiene origen precisamente en la extensión a escala mundial del proceso de desarrollo, es decir, por el hecho de que se han determinado nuevas grandes realidades económicas, además de las tradicionales: de ahí nacen inevitablemente conflictos y elementos de contradicción que se muestran a los ojos de todos con la crisis monetaria, con la marcha de los precios internacionales de las materias primas, con los desplazamientos rápidos e imprevistos de enormes masas de capitales de uno a otro mercado.

El fenómeno del desarrollo ha interesado, en efecto, en medida relevante, también a los llamados países subdesarrollados (que ahora se prefiere llamarles, quizá con excesivo optimismo, países emergen-

tes); a pesar de los gravísimos problemas que estos países deben afrontar a todas horas, el hambre, la miseria, la inflación, el altísimo ritmo de crecimiento demográfico, no puede negarse que, al mismo tiempo, han conocido una fase, hasta ahora jamás experimentada en semejante medida, de fuerte expansión.

En el complejo de los países del Tercer Mundo, en efecto, la producción y el comercio, interno e internacional, han superado la fuerte tasa de aumento de la población; y lo mismo puede decirse también en relación a la producción de alimentos.

El desarrollo económico es, pues, hoy el fenómeno que está en el centro de la atención. ¿Cómo nace, en este cuadro, el interés por los problemas de la economía regional? Nace de la constatación de que, a diferencia de cuanto mantenía la ciencia económica tradicional, el desarrollo económico no es un fenómeno armónico, que tienda a difundirse espontáneamente en el espacio, de país a país y de región a región. Es, al contrario y por su íntima naturaleza, un fenómeno desequilibrador; una vez que se ha manifestado en una determinada zona, tiende a asumir carácter acumulativo, y a determinar crecimientos diferentes en los niveles de renta y de actividad económica, respecto a las zonas circundantes.

2. EL DEBATE TEÓRICO SOBRE LOS ASPECTOS TERRITORIALES DEL DESARROLLO: EL PLANTEAMIENTO TRADICIONAL

Es útil detenerse ulteriormente en el contraste doctrinal que ahora se está significando, porque puede proveernos de respuestas importantes sobre los mecanismos que gobiernan las disparidades de desarrollo regional.

En el patrimonio de la ciencia económica tradicional, de inspiración fundamentalmente liberal, están presentes esquemas analíticos orientados a interpretar la evolución económica como un fenómeno armónico, difusivo, allanador de desequilibrios. En base a tal planteamiento, se supone que ya los cambios comerciales entre país y país, entre región y región, tenían efectos equilibradores. Toda economía se especializa en la producción y en la venta de los bienes que exigen un empleo relativamente elevado de los factores productivos que en tal economía abundan: así los países ricos en recursos naturales, pero carentes de capital y trabajo, se especializan en la producción y exportación de materias primas y de géneros alimenticios, y pueden, incluso, pagar las importaciones de productos de la transformación industrial; los países ricos de capital, pero no de mano de obra, se especializan en la producción y en la exportación de bienes de alta tecnología, y pagan así la importación de los productos artesanales, o bien de productos que exigen una elevada contribución de fuerza de trabajo: y así sucesivamente.

De este modo, todo país y toda región acaban por advertir en menor medida la carencia de los factores de producción menos abun-

dantes a través de las importaciones de géneros, y como si se dispusiese, en mayor abundancia, de trabajo, de tierra, de capital, según los casos; y con la exportación, simétricamente, es como se contribuye a atenuar diferentes situaciones de escasez en otros países.

Pero, por añadidura, la teoría tradicional sugiere que, especialmente en el interior de los países, a los efectos benéficos del cambio de géneros se une el movimiento directo de los factores de producción: el capital afluye a las regiones donde es más escaso, atraído por los elevados intereses y por el bajo nivel de los salarios: contemporáneamente, las fuerzas laborales acuden de las regiones más pobres a las más ricas, atraídas por las mejores condiciones de vida. Se realiza así un mejor equilibrio entre factores productivos, y consiguientemente entre los niveles de renta y de riqueza.

En Italia, por ejemplo, con referencia al problema histórico del reequilibrio entre las ricas regiones industriales del Norte y las pobres regiones del Sur, la confianza en estos mecanismos automáticos y espontáneos de reequilibrio ha sido durante mucho tiempo afirmada por los grandes economistas de la escuela liberal. Desafortunadamente, la observación de los hechos no ha permitido mantener esta fe. Tales mecanismos, aun operando efectivamente, han sido frecuentemente vencidos por más potentes factores de desequilibrio: pero conviene añadir que, en muchos casos, han operado, en último análisis, incluso en el sentido de aumentar la distancia entre región y región.

Creí que la experiencia italiana se encuentra entre las más significativas, en cuanto al esclarecimiento de los límites de los mecanismos de reequilibrio y la fuerza de los factores acumulativos de desequilibrio, y quizá para establecer la exigencia de intervenciones públicas correctivas.

3. LA CRÍTICA DE LA TEORÍA TRADICIONAL: LAS CAUSAS DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

La crítica de la teoría tradicional puede ser conducida sobre dos planos.

Por el que se refiere al cambio de géneros y servicios, es indudable que a él se pueda atribuir, en sede de análisis *estático*, eficacia reequilibradora; pero, de un lado, tal eficacia no compensa los desequilibrios generados por las diversas velocidades de acumulación y de desarrollo en las diferentes zonas consideradas; y, de otro lado, la especialización en determinadas ramas de producción puede revelarse, en sede de análisis *dinámico*, un factor de reforzamiento de las diversas velocidades de desarrollo.

Por ejemplo, entre dos regiones, una distinguida por una abundante y creciente dotación de capital, y la otra caracterizada por una abundancia de mano de obra, bajo nivel de la renta, débil acumulación

de capital, un intercambio de productos de elevada intensidad capitalista contra productos de elevada intensidad de trabajo, ejercita ciertamente una influencia equilibratoria, en el sentido de atenuar la escasez de capital de la zona pobre, y de elevar, al mismo tiempo, la remuneración del trabajo; pero esta influencia difícilmente logrará compensar el desequilibrio que deriva del diferente ritmo de acumulación de capital por los trabajadores en las dos zonas.

En segundo lugar, la cristalización de la especialización productiva de la zona pobre en sectores de alta intensidad de trabajo, y la importación de productos de elevada intensidad de capital, e incluso de alta tecnología, impiden de hecho que tal zona logre modificar su modelo de desarrollo; que logre, sí, emprender actividades más modernas y avanzadas, las cuales, si en un primer tiempo resultan escasamente eficientes, y además muy costosas, pueden sin embargo introducir en el área pobre mecanismos de desarrollo, a largo plazo, de mayor potencia expansiva.

Esto por lo que respecta a los cambios de bienes. Si ahora consideramos el movimiento de factores —capital y trabajo—, una vez más no hay duda de que son efectos reequilibradores en la transferencia de capitales de las zonas desarrolladas a las subdesarrolladas y en la contemporánea transferencia de personas, en sentido inverso.

Pero, una vez más, este movimiento puede no compensar los efectos de un diverso ritmo de incremento de las dotaciones de capital entre zonas de diferente nivel de renta. Por cuanto respecta al movimiento de capitales, es preciso considerar que no es necesariamente verdadera, en la realidad de los hechos, la afirmación de que el capital se lleve de las zonas donde es abundante hacia aquellas donde es escaso. Esta afirmación es frecuentemente abstracta, en cuanto no tiene en cuenta un elemento sobre el que hoy insiste el moderno análisis económico: la influencia de la llamada «economía externa».

En las zonas más pobres, en efecto, la mano de obra es de norma menos cara, y esto constituye indudablemente un factor de atracción de capital de las zonas más ricas. Pero no basta. Una inversión de capital se revela provechosa sólo si la nueva línea de producción a que da lugar puede disponer semielaborados, de energía motriz, de agua, de trabajadores altamente especializados, de servicios de telecomunicación y transportes, de servicios públicos, que se encuentran a niveles satisfactorios sólo en zonas ya fuertemente desarrolladas. Estas son «las economías externas del lado de la oferta».

Es, pues, posible que la influencia del bajo costo de la mano de obra genérica no sea tal que pueda determinar un menor costo de producción *completiva* para eventuales inversiones en zonas atrasadas.

Pero el problema no es sólo de costes. Un proyecto de inversión puede ser emprendido sólo si existen favorables perspectivas de venta; y, una vez más aún, las zonas más ricas están caracterizadas por

mercados más amplios y más dinámicos, esto es, de notable «economía externa del lado de la demanda».

He aquí por qué, como la economía italiana lo ha demostrado muchas veces, la transferencia de capitales de las zonas más avanzadas a las más retrasadas se ha limitado frecuentemente a iniciativas que han sido llamadas «las catedrales en el desierto»; inversiones en actividad casi completamente integrada, prácticamente privada de enlaces con el tejido económico local y también privadas de importantes efectos propulsivos (centrales atómicas, plantas de refinerías de hidrocarburos, centros siderúrgicos de ciclo integral...), los cuales, después, no venden sus productos en el mercado local, sino en gran parte en el internacional. Su colocación en la región atrasada es, por tanto, un hecho casi exclusivamente geográfico, destacado de la realidad económica de la región misma.

En cuanto a la transferencia de fuerzas de trabajo de las áreas pobres y superpobladas hacia las más ricas, tiene diversos efectos positivos, entre los cuales, en muchos casos, la mejora de las condiciones de vida de los emigrados. En otros casos, sin embargo, esto no ocurre, y de ello ofrecen dramático testimonio en Italia los escuálidos barrios periféricos de las grandes ciudades industriales del Norte, repletas de emigrados, en condiciones aún más penosas que las de la tierra de origen. En estas últimas, además, las pérdidas demográficas pueden quizá determinar influencias favorables, pero frecuentemente la partida de contingentes muy relevantes de población, en los cuales prevalece el peso de los elementos más jóvenes y más dinámicos, da lugar a irreversibles fenómenos de decadencia y de abandono.

4. LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA REALIDAD HISTÓRICA

Las consideraciones hasta ahora desarrolladas ayudarán a esclarecer los motivos de los desequilibrios territoriales que de hecho se observan en la realidad económica. Tomaré el ejemplo de la situación italiana que, como he dicho, es particularmente significativa, pero una vez más será necesario tener presente también aspectos más generales del fenómeno.

La experiencia italiana es muy significativa, porque en Italia la diferencia entre región y región es particularmente fuerte, por razones de carácter geográfico y, sobre todo, histórico.

Incluso una nación como España, donde existen realidades regionales notablemente diversas entre sí, no mantiene, creo, la confrontación con Italia, a este propósito. En Italia podemos distinguir, también en base a una sumaria repartición, una zona alpina, donde a las tradicionales economías de bosques y rebaños, organizadas en empresas prevalentemente familiares, se asocian hoy formas más modernas de actividad económica, como la industria hotelera; una zona de llanura septentrional, donde una agricultura difícil, pero frecuentemente bastante avanzada y dinámica, coexiste con grandes concentraciones

industriales y urbanas; una zona centro-apenina, varia y fragmentaria, donde encontramos junto a pobres economías de montaña, áreas de colinas en que coexisten antiquísimas formas de instalación agrícola y centros urbanos ricos de tradiciones, expresiones ambas entre las más típicas de la historia civil de Italia y, en fin, valles y zonas costeras en que se han manifestado, recientemente, fenómenos de intenso desarrollo de pequeñas y medianas industrias; la zona de Roma, que constituye una realidad existente *per se*; la gran área del Mezzogiorno de Italia, la cual, incluso en la más grande variedad de ambientes —fértiles, pero sus superpobladas llanuras costeras, desoladas zonas montañosas, grandes extensiones de colinas áridas, de cultivo intensivo y escasamente poblado, centros industriales nacientes—, está todavía caracterizada por niveles de actividad económica y de progreso civil notablemente distantes de las demás regiones de Italia.

La gran variedad de la sociedad y de la economía italiana no depende sólo de razones geográficas, sino también de una historia compleja y atormentada; a diferencia de España, por ejemplo, Italia tiene una historia nacional unitaria de poco más de cien años.

Todavía, la diversidad de economías regionales nacen en gran parte de motivos análogos a los que se encuentran en otras zonas de Europa. Las regiones más avanzadas de Italia están de hecho constituidas por el llamado «triángulo industrial» entre Milán, Turín y Génova; a medida que nos alejamos de este centro principal de desarrollo, las condiciones económicas se hacen siempre más precarias.

¿Cuál puede ser el motivo fundamental de esta dislocación? Se dan frecuentemente consideraciones de carácter natural—disponibilidad de recursos hídricos, terreno casi llano—o de carácter étnico. Pero, en verdad, no puede decirse que la Italia noroccidental sea una zona particularmente favorecida por la Naturaleza; y los razonamientos sobre particulares actitudes para el trabajo y el éxito en las actividades económicas de la población italiana septentrional, en confrontación a las de la Italia central o meridional, suscitan no pocas perplejidades.

A mi juicio, el motivo más profundo del mayor desarrollo de las regiones noroccidentales de Italia debe buscarse en la influencia, que se manifiesta desde algunos siglos, ejercitada por la vecindad a aquello que puede considerarse el núcleo central del desarrollo capitalista europeo y mundial, esto es, la gran zona que, desde la Inglaterra meridional, se extiende a Bélgica, Holanda, Francia septentrional y las regiones del Rhin en Alemania.

Fenómenos de dislocación territorial del desarrollo de análogo carácter se encuentran un poco por todas partes de Europa; por lo que se asiste al hecho característico de que las zonas más ricas de las naciones periféricas confinan con las zonas más pobres de las naciones más vecinas al «centro». Así como las regiones más avanzadas de Italia confinan con las regiones relativamente menos desarrolladas de Francia y de Suiza, el mismo fenómeno se manifiesta en los confines

entre Suiza y Alemania y entre Francia y Bélgica; pero se verifica también en Europa oriental y el confín entre la Unión Soviética y Europa oriental; por otra parte, en las regiones meridionales de Escandinavia, como sobre las costas mediterráneas del Africa septentrional, se encuentran los mayores centros de actividad económica de las respectivas regiones.

Para más en general, en todo el mundo, todavía hoy los principales núcleos de desarrollo están situados en las zonas caracterizadas por más fáciles contactos marítimos con el centro histórico de la expansión capitalista: basta citar el caso de América septentrional, donde sólo en tiempos muy recientes las regiones del Oeste están acercándose a los niveles económicos de las regiones de la costa atlántica. La rotura del modelo centripeto de desarrollo mundial, organizado en torno al centro histórico de la Europa nordoccidental, se manifiesta en medida relevante sólo en la época que estamos viviendo hoy.

5. ASPECTOS DE LA ECONOMÍA REGIONAL EN ITALIA

En Italia, el fenómeno a todas luces más relevante, en el campo de las diferencias regionales de desarrollo, está constituido por la gran depresión de las regiones meridionales. A este propósito, es necesario recordar, con mayor precisión, algunas consideraciones sobre la división de Italia en grandes reparticiones relativamente homogéneas.

Tenemos, pues, en primer lugar, las regiones del llamado «triángulo industrial»: Lombardía, Piamonte y Liguria (aquí se acostumbra a añadir la pequeña región autónoma del Valle de Aosta), con un nivel de renta por habitante muy elevado, parangonable al de los países de la Europa nordoccidental, con agricultura intensiva y progresiva (si bien ahora de peso limitado, respecto al complejo de la actividad económica industrial), con altísima concentración de industria—sobre todo pesada—, de tráfico, de actividad comercial y financiera.

Las regiones vénetas y de Emilia-Romagna, en la Italia nordoriental, constituyen una segunda zona, hoy con satisfactorio nivel de desarrollo, si bien no tan elevado como en el «triángulo»: las ciudades, aunque numerosas, son más pequeñas, la agricultura y la zootecnia tienen un peso mayor (también en estas regiones se concentra hoy la mayor potencialidad productiva de la agricultura italiana), la actividad industrial ha tenido en los últimos veinte años un fortísimo desarrollo, pero a obra, prevalentemente, de medias y pequeñas haciendas, en sectores como el vestido, «toilette», mobiliario, electrodomésticos, materiales de construcción, maquinaria agrícola.

Al sur del Apenino, Toscana, Marca, Umbria y Lacio constituyen la región de Italia central, en la cual, aparte la ciudad de Roma, que representa la mayor aglomeración urbana de Italia, con prevalencia de actividades de servicio—sobre todo, de carácter público, pero también crediticias, comerciales, aseguradoras, turísticas—, se encuentran

una agricultura de colinas de gran tradición, en parte atacada por graves fenómenos de abandono, en parte profundamente renovada, y una actividad industrial, sobre todo de origen artesano —peletería, calzados, muebles, vestido— concentrada preferentemente en zonas de valles y costas. El nivel de la renta, elevado en la ciudad de Roma, es en otras partes más modesto, pero ciertamente muy superior al de las restantes regiones meridionales.

Estas últimas —Abruzzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña—, aún en la notable diversidad de ambientes y de actividades económicas, constituyen aún un conjunto homogéneo, por el neto alojamiento que presentan respecto del resto del país.

6. LA CUESTIÓN MERIDIONAL

El objetivo es conducir las regiones meridionales a niveles de renta parangonables a los del resto del país, es el que ha sido definido, a cien años de distancia de la unificación política, del objetivo de la unificación económica, en el campo de la política regional italiana, es con mucho el más importante. Pero en verdad puede definirse como el masivo objetivo económico y civil que la sociedad italiana se haya encontrado enfrente desde hace treinta años a esta parte.

La experiencia cumplida representa un hecho de gran relieve internacional, por su intrínseca importancia y por las enseñanzas que de ella se pueden sacar. El Mezzogiorno de Italia cuenta veinte millones de habitantes; durante larguísimo períodos históricos ha conocido una realidad de Estado soberano; numerosas ciudades como Nápoles y Palermo, centros de recreo europeos desde siglos, y también más pequeños centros, como Caserta, Benevento, Amalfi, Siracusa y tantos otros, que en diversos períodos históricos, aunque lejanísimos, han desarrollado un papel político, militar, comercial, cultural, de gran importancia. Van recordados los profundos lazos que el Mezzogiorno de Italia ha tenido con la civilización griega, con la árabe, con la normanda, y en tiempos más vecinos a nosotros, con la civilización española, cuya influencia es todavía bastante fuerte.

No es por ello maravilla, si la labor de conducir a niveles modernos de actividad económica y de progreso civil a una zona de tan gran peso demográfico y de tan enraizadas tradiciones sea de gran alcance y digno de atento análisis.

La cuestión meridional, como viene siendo llamada en Italia, es presentada a la conciencia civil y política, en realidad, desde no hace muchos decenios: ciertamente diversos siglos han pasado, desde cuando se pusieron las premisas del dramático e imponente fenómeno del subdesarrollo meridional, antes de que se convirtiese en objeto de concienzudas reflexiones y de precisas propuestas políticas.

Ello ocurrió mucho tiempo después de la creación del Reino de Italia, hacia finales del ochocientos: el fenómeno que, más que otros, hizo nacer la idea de que existían dos Italias, muy lejanas en cuanto

a niveles de riqueza y a posibilidad de desarrollo, fue probablemente aquel auténtico éxodo bíblico que se verificó con las grandes migraciones, sobre todo transoceánicas, desde el Mezzogiorno de Italia hacia los Estados Unidos de América, la Argentina, Brasil, Venezuela. Recuerdo sólo, a título de ejemplo, que en 1913 se registraron en Italia más de ochocientos mil expatriados, en gran parte de meridionales dirigidos hacia América.

Todos cuantos fueron los padres de la cuestión meridional—Giustino Fortunato, Francesco Saverio Nitti, Napoleone Colajanni, Gaetano Salvemini, y muchos otros más—han tenido el inmenso mérito histórico de haber indicado a su país el más grave problema que debía ponerse a resolver. Pero el camino a hacer, para pasar del análisis histórico y económico a los hechos concretos de la intervención política, se reveló difícilísimo; sobre todo porque, precisamente, en los años en que surgía la conciencia de la cuestión meridional, se soldaba en materia política la alianza entre los dos más potentes grupos de interés de la sociedad italiana: los industriales del Norte y los propietarios de tierras del Sur.

Los primeros alcanzaban el objetivo de imponer el desarrollo de las propias industrias a cubierto de potentes barreras aduaneras, que daban absoluta mano libre sobre todo el mercado nacional; los segundos continuaban el disfrute extensivo de sus latifundios, cultivados *sobre todo con cereales*, fuertes de la difundida desocupación y de los bajísimos salarios de los braceros agrícolas, al resguardo de toda amenaza de reforma agraria y de redistribución de las tierras.

Puede decirse que sólo al fin de la II Guerra Mundial, la instauración de un régimen democrático, el peso asumido también en el Mezzogiorno de grandes partidos de masas, la puesta en marcha, en 1950, de una reforma agraria aunque parcial, la apertura de la economía italiana a los cambios internacionales, y más tarde, la integración en la gran área de la Comunidad Económica Europea, consintieron echar las bases para la ruptura del bloque histórico entre los industriales proteccionistas del Norte y los grandes latifundistas del Sur; sobre todo, el poder de estos últimos fue prácticamente anulado, y se afirmó el propósito de traducir en hechos el objetivo de la unificación económica de Italia.

7. LA POLÍTICA MERIDIONALISTA; LA FASE DE PREINDUSTRIALIZACIÓN

La política de desarrollo de la Italia meridional ha atravesado cuatro fases a partir de 1950, año en que tuvo inicio la reforma agraria y fue fundado un Ente de Estado, órgano principal de la intervención pública en aquella zona; la «Caja para obras extraordinarias de interés público en Italia meridional», brevemente definida como «Caja para el Mezzogiorno».

La primera fase, que llegó hasta 1957, fue definida de preindustrialización. Se partió del concepto de que un robusto y equilibrado pro-

ceso de desarrollo debía comportar necesariamente el crecimiento de una nueva economía industrial en el Mezzogiorno, pero que tal objetivo pudiese establecerse sólo en un segundo tiempo. En un primer momento era necesario reforzar lo que era la base prevalente de la economía meridional, esto es, una agricultura extremadamente pobre, en la cual estaba ocupada la mayor parte de la población trabajadora. En segundo lugar se argumentaba que una industria vital no podía surgir en una zona tan vasta, carente de carreteras, de puertos, de acueductos, de energía eléctrica, de escuelas, de plantas de telecomunicación.

Junto a los tradicionales órganos de intervención del Estado (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura y Bosques, etc.), la Caja para el Mezzogiorno empezó a financiar grandes proyectos, relativos, de un lado, a obras de prevalente interés agrícola —saneamiento, irrigación, repoblación forestal, mejoras crediticias—, y por otro, a obras infraestructurales de utilidad pública, a fin de obviar las carencias a que nos hemos referido.

Bien pronto nos dimos cuenta, sin embargo, de que si el principio inspirador de tal política podía considerarse en larga medida justificado (es notorio que muchos programas de acelerada industrialización de las regiones retrasadas se encuentran con el obstáculo de una agricultura primitiva y con la falta de una adecuada red de infraestructuras de tráfico, sanitarias, escolares), todavía ello había sido aplicado en forma demasiado rígida y excluyente.

Nos basábamos, en efecto, sobre el presupuesto de que, una vez resaneada la agricultura y creado un patrimonio de obras de utilidad pública, nuevos emprendedores industriales privados saldrían en las regiones meridionales, y otros se les habrían unido desde las otras regiones de Italia. Se trataba de la vieja ilusión liberal de una espontánea difusión del desarrollo económico en las zonas pobres, corregida solamente por la idea de que fuese necesario remover algunos obstáculos iniciales (precisamente el retraso de la agricultura y la carencia de infraestructuras civiles). Se creía que, potenciado el poder de adquisición de los agricultores y creadas algunas premisas de base en el campo de los transportes, de la energía, de la sanidad y de la escuela, pudiese nacer aquella «economía externa», que el análisis económico moderno había indicado como condiciones esenciales para un desarrollo industrial acumulativo.

8. LA FASE DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

A la política de preindustrialización era preciso asociar una verdadera y propia política de industrialización. Se llegaba así a la segunda fase de la acción meridionalista. Sin embargo, estaba todavía caracterizada por las concepciones de fondo que habían inspirado la primera fase.

Como instrumentos esenciales de industrialización fueron adoptadas medidas de incentivos crediticios y fiscales, para las empresas in-

dustriales que se instalasen en el Mezzogiorno: además se decidió estimular una industrialización no difusa sobre todo el territorio objeto de la política de intervención, sino concentrada en polos que, según sus dimensiones, fueron denominados «áreas» y «núcleos» de industrialización.

Se discutió mucho, al propósito, sobre la circunstancia de que áreas y núcleos vinieron creados en gran número. De un lado, se observaba que un proceso de industrialización debía encontrar algunos polos principales de agregación, y que estimular la formación de un gran número de estos centros dispersaba los recursos disponibles, obstaculizando la marcha de un robusto proceso de desarrollo.

De otro lado, sin embargo, se objetaba que centrar los incentivos en un restringido número de áreas hubiera reñido, en el interior del Mezzogiorno, la situación de disparidad entre zona y zona de que sufría el complejo de la región meridional, en confrontación con el resto del país.

En efecto, tuvo entonces inicio un proceso de desarrollo industrial de cierto relieve, que acabó por concentrarse, sobre todo, en algunas de las áreas preescogidas, como las de Nápoles, Pescara, Cagliari y Siracusa, y en el «triángulo» Bari-Brindisi-Taranto. Las diferencias en el interior del Mezzogiorno empezaron a crecer; las nuevas actividades industriales se orientaron en gran parte hacia sectores «pesantes», determinando la formación de centros de producciones sustancialmente desarraigadas del tejido económico circundante, que por lo demás intentaba reforzarse.

Estos aspectos negativos, en verdad, no parecían ser dependientes del número de las áreas y de los núcleos entonces instituidos, sino de otros factores.

En primer lugar, una política de industrialización basada fundamentalmente en incentivos crediticios y fiscales, además de sobre las medidas de preindustrialización de que se ha hablado, no puede tener el mordiente necesario para rescatar la situación de profundo retraso de un área vasta como el Mezzogiorno de Italia. Además, esa política partía con notable retraso, respecto a cuanto se estaba efectuando en otras partes del país, donde se manifestaba aquel impetuoso proceso de desarrollo industrial, que más tarde sería definido como «el milagro económico italiano».

Continuábamos basándonos sobre la expectativa de que los incentivos fiscales y crediticios, como en precedencia las obras de preindustrialización, estimularan la formación espontánea de un denso tejido industrial. En cambio, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas meridionales fue más bien precario; de las nuevas iniciativas emprendidas, muchas estuvieron constituidas por inversiones en gran escala de empresas septentrionales.

Pero ni incluso estas últimas tuvieron lugar en medida satisfactoria. Como se ha dicho, en aquellos años se manifestaba una impresionante aceleración del ritmo de desarrollo en las regiones septentrionales y centrales, con inversiones orientadas en gran parte a renovar

radicalmente las estructuras productiva y distributiva de forma de hacerlas competitivas en el plano internacional. En tal situación quedaba poco espacio para inversiones en el Mezzogiorno.

Por decir más, mientras las transferencias de capital del Norte al Sur se hacían en medida satisfactoria, se verificaron imponentes transferencias de población: los meridionales afluirían por centenares de miles a las grandes ciudades del Norte y a Roma. Con ello se verificaba un «reequilibrio» que en realidad se resolvía desde muchos puntos de vista, en desequilibrios más fuertes: las zonas de partidas se empobrecían más allá de la medida de lo que, a largo plazo, es un factor esencial de desarrollo, o sea un consistente aumento de población y de fuerza de trabajo, de estructura demográfica (en tales zonas, en cambio, aumentaba enormemente el peso relativo de mujeres, ancianos y niños); las zonas de llegada empezaban a sufrir fenómenos graves de congestión y se revelaban incapaces de proveer nuevas casas, nuevas escuelas, nuevos hospitales que hiciesen frente al fortísimo incremento de la población.

9. LA FASE DE LA PROGRAMACIÓN

A partir de 1962, con el cambio de dirección política y la constitución de la llamada coalición de centro-izquierda, tuvo inicio en Italia un amplio debate sobre las experiencias de desarrollo realizadas y sobre las exigencias de coordinar las medidas de política económica en un cuadro de programación global.

Se partía de la constatación de que el proceso de desarrollo verificado hasta entonces había logrado importantes resultados, y más en particular había transformado la tradicional estructura económica italiana, en gran parte basada sobre la agricultura y su actividad industrial de modesto alcance, orientada prevalentemente hacia el mercado interno, en una realidad industrial moderna, proyectada hacia una creciente integración en la economía internacional.

Pero, en correspondencia y también en consecuencia del tipo de desarrollo realizado, fundado sobre todo en los impulsos espontáneos del mercado, se había manifestado o se habían agravado notables disparidades entre sectores productivos, clases sociales, zonas territoriales; era necesario, pues, poner remedio, a través de una intervención estatal, más incisiva, que asumiese el carácter de una verdadera y propia programación de los objetivos y de los instrumentos del futuro proceso de desarrollo.

En particular, se constataba que el máximo objetivo de la política económica italiana seguía siendo el desequilibrio entre Mezzogiorno y las demás regiones italianas. El desarrollo del Mezzogiorno había sido notable, y por primera vez en la historia de Italia se podía encontrar una tentativa concreta de resolver la secular cuestión meridional. El ritmo de expansión en el Sur no había sido muy diferente del de toda la economía italiana, pero si esto aparecía por un lado como un

resultado satisfactorio, del otro significaba que la desemejanza entre el Mezzogiorno y el resto de Italia había permanecido inmutable, en términos relativos y, por consiguiente, dada la más modesta base de partida de las regiones meridionales, ello había ampliado la desemejanza en *términos absolutos*.

Además, preocupaba, sobre todo, el fenómeno de la grave despoblación del Sur, con la consiguiente congestión de las regiones de destino: como se ha dicho, si las grandes migraciones internas habían tenido también notables efectos positivos, se tenía no obstante la sensación precisa de que tales efectos hubiesen ido más allá de los límites deseables. Era preciso estimular una diversa distribución de los factores productivos sobre el territorio nacional; es decir, era preciso que fuesen los capitales los que se moviesen de Norte a Sur, antes que los trabajadores de Sur a Norte.

Con leyes del Parlamento fue aprobado un programa económico nacional para el quinquenio 1966-1970, en el cual se dedicaba amplio espacio a los aspectos territoriales del desarrollo.

Una notable innovación fue constituida por la obligación impuesta a las empresas públicas de destinar el 60 por 100 de las nuevas inversiones a las regiones meridionales. Al mismo tiempo el Gobierno se comprometía en negociaciones con las grandes empresas privadas para concordar la realización de nuevas inversiones en el Mezzogiorno.

La experiencia de programación global no fue, en realidad, satisfactoria; al programa 1966-1970 no siguió ningún otro. También por lo que respecta a la política meridionalista, si no puede negarse un mayor impulso, no se logró, sin embargo, modificar radicalmente las características del período precedente. El desarrollo industrial continuó procediendo, sobre todo, por grandes bloques de inversiones y a basarse en enormes plantas de alta tecnología y de elevada intensidad de capital: los cuales, si bien aparecen como condiciones necesarias a los fines de la creación de un orgánico tejido económico moderno, no bastan por sí solos para realizarlo. Las migraciones internas continuaron a ritmo sostenido: las desemejanzas en el interior del Mezzogiorno continuaron agravándose.

10. LA ORDENACIÓN REGIONAL

Entre tanto, había madurado una nueva realidad constitucional: en obediencia a las normas de la Constitución de 1948, que prescribían la subdivisión del Estado en regiones dotadas de propia competencia legislativa y administrativa en 1970, se procedía a la elección de los Consejos regionales en las llamadas Regiones de estatuto ordinario (en procedencia había regiones con estatuto especial en Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia). Todo el territorio nacional venía repartido así en organismos regionales, con competencia exclusiva (aun sea en el ámbito de una legislación estatal de orientación general) en materia como la agricultura y los bosques,

la artesanía, el turismo, las obras públicas de interés general y la urbanística.

Si bien no sea todavía posible percibir los signos tangibles de una radical mutación de la política económica italiana, consiguiente a una similar revolución político-constitucional, no hay duda de que esta última pone las premisas para una diversa y más incisiva acción de reequilibrio territorial, atribuyendo importantes cometidos a organismos directamente ligados a las realidades locales.

La ordenación regional debía responder a exigencias cada vez más profundamente advertidas, no sólo en la política meridionalista, sino también en un plano más general.

Por lo que respecta el Mezzogiorno, el camino hecho aparece, por una parte, notable: de 1951 a 1975 el producto real por habitante ha aumentado dos veces y media, esto es una tasa de cuatro por ciento anual; pero en el resto del país, el desarrollo ha sido más fuerte y, por tanto, no se ha alcanzado el objetivo de reducir las distancias entre el Sur y las demás regiones. Se advierte la exigencia de robustecer la política del desarrollo y, sobre todo, de desenvolver una acción territorialmente más difundida.

Es necesario, pues, potenciar ulteriormente los polos existentes de desarrollo industrial, pero corrigiendo los fenómenos de congestión que ahora se están manifestando también en tales zonas; es necesario difundir la industrialización fuera de los polos, especialmente a través de la integración con una realidad agrícola todavía importante pero a renovar profundamente; se necesita en fin proveer a las zonas de mayor abandono a través de otras de sistematización del suelo, de valoración bosco-ganadera de las áreas montañosas de incremento del turismo. Son todos cometidos que los organismos regionales deberán poder desarrollar con resultados más satisfactorios que los conseguidos hasta ahora.

Más en general, nos hemos dado cuenta de que también las regiones más progresivas tienen necesidad de intervenciones que valgan para reequilibrar el orden territorial y la estructura sectorial del desarrollo económico; en toda región se encuentran, junto a fenómenos de congestión urbana e industrial, fenómenos de abandono de zonas de colinas y montañas: en toda región hay, junto a sectores en fuerte progreso, sectores—sobre todo, la agricultura, pero también la artesanía y algunas ramas del comercio y de la industria—en grave situación de crisis. También en estos casos, indudablemente menos difíciles que los de las regiones meridionales, pero siempre merecedores de atención y de intervención, se puede esperar que una orgánica estructuración regional de la política económica pueda conducir a resultados más satisfactorios que en el pasado.

Giovanni SOMOGYI

Director de la Facultad de Ciencias Políticas
del Instituto Económico.
Universidad de Chieti.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

