

NOTA PRELIMINAR A "POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA ITALIA MERIDIONAL", DE H. B. CHENERY

La teoría del desarrollo regional ha tomado carta de naturaleza dentro de la joven ciencia del desarrollo económico sólo recientemente. Han sido, como siempre, los problemas prácticos los que han inducido a los estudiosos a plantearse el tema del desarrollo espacial. Principalmente en Francia, Italia y Gran Bretaña, como consecuencia de la existencia de áreas o zonas deprimidas, atrasadas o subdesarrolladas (1), y más recientemente en Israel, la Unión Soviética, Francia e Italia, como consecuencia del planteamiento de la descongestión de zonas superindustrializadas, han surgido multitud de estudios en torno a las causas de las disparidades regionales, la metodología y los instrumentos de política económica utilizables para obviar aquellas disparidades. Más aún, son innumerables los planes concretos que se están llevando a cabo en muchas regiones francesas, en el Mezzogiorno italiano, en Israel, etc.

La teoría general del desarrollo económico, nacida a propósito de "las naciones proletarias", aportó, en un principio, el armazón formal matriz, del que surgió un sistema doctrinal específico para hacer frente a las disparidades en los niveles de desarrollo dentro de los países ya industrializados.

Aceptada universalmente la hipótesis de que todo proceso de desarrollo implica creación de una estructura industrial potente, el pro-

(1) Para una definición de áreas subdesarrolladas, deprimidas o atrasadas, ver F. Viro: "La teoría económica spaziale e i fondamenti della politica Regionale". *Bancaria*, julio 1959.

blema estriba entonces en el nacimiento de las condiciones indispensables para que ese proceso tenga lugar en los países o en las zonas insuficientemente desarrolladas.

Realmente, como señala el profesor ROSENSTEIN RODAN (2), se trata más bien de programas de "preindustrialización" en las áreas atrasadas. La base teórica de tal finalidad se halla en la creación del "quantum" de infraestructuras imprescindibles para la actividad productiva, del lado de la oferta, y del de la demanda, crear el empleo y las rentas necesarias, por medio de estas mismas obras de infraestructura, para potenciar la demanda efectiva y permitir las oportunidades imprescindibles para la inversión privada. En definitiva, el mecanismo se basa, de un lado, en el efecto multiplicador de las inversiones en infraestructura que actúan potenciando la demanda efectiva; de otro, en el efecto acelerador por el que los aumentos de la demanda efectiva provocan inversiones adicionales directamente productivas.

En cuanto al funcionamiento en el espacio, esta teoría ha sido completada posteriormente, teniendo en cuenta que, efectivamente, el proceso de desarrollo, por su misma naturaleza, ha tenido que ser geográficamente desequilibrado, puesto que es muy improbable que se den las mismas circunstancias, favorables al desarrollo, en todas las regiones del país. En este sentido, se concibe el proceso en el espacio discontinuamente a partir de ciertos núcleos, polos o puntos de desarrollo que ejercen una atracción y difunden el dinamismo, no sólo por medio del contagio y la irradiación de la mentalidad y los hábitos del núcleo nodal, sino mediante la actuación de las economías externas (3). Al mismo tiempo, el fenómeno de la polarización actúa en sentido negativo sobre las zonas del entorno dando lugar a problemas de regresión en las zonas influenciadas por el "polo".

Esta teoría, que representa la interpretación en términos de la mecánica de las magnitudes económicas, no explica, no obstante, la profunda raíz del proceso por el que ciertas zonas han alcanzado un cierto nivel de desarrollo, y otras, por el contrario, han permanecido en un estadio primitivo de evolución económica. Como ha señalado el grupo

(2) Vide P. ROSENSTEIN RODAN: "Industrialisation d'une Région Sous-développée", en *Planification Economique Regionale, Agence Europee de Productivite de L' O. E. C. E.*

(3) Vid., A. O. HIRSCHMANN: "La politica degli investimenti ed il dualismo nei Paesi sottosviluppati". *SFIMEZ*, marzo 1953.

de economistas franceses de *L'Economie Humaine* (4), el problema del desarrollo no consiste simplemente en la inyección de capitales, ni se puede esperar que la teoría económica convencional sirva, sin más, para explicar o para resolver los problemas de las zonas o países subdesarrollados; sobre todo, por el hecho de que, sólo en muy escasa medida, estos países poseen una estructura propiamente capitalista. "El tránsito necesario en los países subdesarrollados no es tanto el de una técnica a otra, sino el de un estado de civilización a otro" (5).

Indudablemente, la implicación de los factores sociológicos, culturales y psicológicos constituye un importante acercamiento a la realidad; pero, precisamente por ello, y en la medida en que estos factores son objeto de investigación por parte de disciplinas cuya metodología difiere un tanto del análisis económico habitual, no se ha llegado aún a un sistema formalizado que pueda denominarse propiamente teoría del desarrollo económico, sea aplicado a las naciones o a las unidades regionales.

No ha sido, sin embargo, la preocupación práctica por la existencia de las zonas o países subdesarrollados, y la literatura sobre el problema del subdesarrollo, la única fuente de la que se nutren actualmente las bases teóricas de la programación y desarrollo regional. En primer lugar, es obligado citar los trabajos sobre localización industrial de VON THÜNEN, y agrícola de ALFRED WEBER, investigaciones concretadas al campo microeconómico que no pueden todavía denominarse teoría de los espacios económicos.

Se debe a AUGUST LÖSCH (6) una dilatación de los horizontes de la teoría de la localización, hasta el punto de que puede hablarse ya de una teoría económica del espacio.

La obra de LÖSCH significó completar el análisis walrasiano del equilibrio general, inscribiendo dentro del sistema las determinaciones espaciales. Pero, además, el sistema teórico así construido, válido sólo en un sentido puramente abstracto, es posteriormente concretado en el análisis de LÖSCH, incluyéndose como factores de corrección las diferencias económicas, naturales, humanas y políticas. Entre las prime-

(4) Vide L. J. LEBRET: "Le réalisme du Développement", en *Science Economique et Développement. Economie et Civilisation. Cahiers de Economie Humaine*, París 1958.

(5) Vide G. SEBREGONDI: "Le Développement Harmonisé. Notes pour une théorie". *Economie et Humanisme*, núm. 84.

(6) Vide AUGUST LÖSCH: "Teoría Económica Espacial". B. C. E. Buenos Aires.

ras figuran las diferencias geográficas de precios y de productos; entre las segundas, las disparidades infraestructurales (fertilidad de la tierra, accidentalidad, geografía, etc.), y entre las de carácter humano y político se halla el concepto schumpeteriano del empresario hábil, el sistema de valores y la psicología social de los habitantes y; naturalmente, el tipo de organización política o institucional.

Posteriormente, los estudios de los economistas franceses, singularmente PERROUX, BOUDEVILLE, GUITTON, ANDRÉ y JEAN MARCHAL, PIETRE, etcétera, han dinamizado la teoría estática de LÖSCH, dando un enfoque más práctico y operativo a la teoría de los espacios económicos, tanto en el aspecto de la delimitación y definición de las regiones como en el del análisis de los factores que determinan las disparidades regionales.

Otra de las fuentes del aparato conceptual utilizado por la actual programación regional es la teoría del comercio internacional aplicada al tráfico interregional, modernizada por los conceptos keynesianos del multiplicador. En sustancia, consiste en definir ciertas actividades como exógenas o determinadas desde fuera del sistema que se analiza, considerándose las "economías de base" de una región (el conjunto de industrias o actividades exportadoras) como el factor dinámico del proceso de desarrollo. Así, cuanto mayor sea el multiplicador, definido como la relación entre el volumen de las "economías de base" y las actividades para el mercado interno, mayor sería la velocidad del desarrollo. Naturalmente, el problema que presenta esta metodología estriba, ante todo, en el establecimiento de la magnitud de las "economías de base", así como la orientación de las nuevas actividades exportadoras. A este respecto se han empleado los análisis de costes comparativos (7). Las objeciones fundamentales a esta metodología, derivadas, de una parte, del hecho de no considerarse en el esquema factores tales como las economías de escala, los cambios en los precios por la inelasticidad de la oferta, etc. (8), y, de otra, el hecho de que son más bien las actividades residenciales las que constituyen la variable autónoma del desarrollo (9), han sido en parte obviadas por

(7) W. ISARD: "Methods of Regional Analysis". New-York, 1960.

(8) J. MEYER: "Regional Economics". *The American Economic Review*, March, 1963.

(9) *Vide F. VITO, cit.*

E. W. SCHOOLER y T. VICTORISZ (10), mediante el llamado "análisis industrial complejo", cuya aplicación práctica tropieza muchas veces con dificultades estadísticas insuperables.

Pese a ello, no cabe duda de que estos ensayos constituyen una fecunda aportación que, convenientemente perfeccionada mediante la entrada de nuevas variables, puede constituir una ayuda para la política económica regional.

En tercer lugar, las técnicas de programación lineal y la aplicación de los análisis "input-output" a la economía regional, han constituido un importante instrumento para el conocimiento de la estructura productiva, como base imprescindible de la política práctica. Ha sido esta metodología la que ha empleado, principalmente, CHENERY en sus trabajos sobre la economía italiana.

En un estudio en colaboración con VERA CAO-PINNA y P. G. CLARK (11) utilizó la técnica de las interrelaciones estructurales, introduciendo, para hacer frente a las dificultades prácticas que este análisis ofrece muchas veces, la simplificación de sustituir los coeficientes de "inputs" importados de cada región y actividad por otros construidos para cada región y tipo de "input", obteniéndose así las matrices de los coeficientes de tráfico interregional por sectores.

El modelo empleado en el análisis del MEZZOGIORNO, que se ofrece a continuación, es mucho más simple. En un trabajo anterior (12) el autor realizó un análisis de las directrices que debería tomar la política en el Mezzogiorno para conseguir una tasa razonable de desarrollo de la renta *per capita* con un mínimo de importaciones. En este otro, se trata más bien de localizar los obstáculos que se oponen a una modificación de la técnica de la oferta que permita iniciar el proceso de autopropulsión. En la medida en que se trata de analizar el efecto sobre la región del desarrollo económico global italiano, se consideran dadas las tasas de crecimiento del P. N. B. y de las exportaciones, utilizándose entonces como variables estratégicas la cuota de participación de la región en el producto regional de cada sector y las transferencias interregionales.

(10) E. W. SCHOOLER y T. VICTORISZ: "Industrial Complex Analysis and Regional Development". New York, 1959.

(11) N. B. CHENERY; P. G. CLARK and V. CAO-PINNA: "The Structure and Growth of the Italian Economy". Rome, 1953, citado por J. MEYER: "Regional Economics...": cit.

(12) H. B. CHENERY: "Il compito dell'industrializzazione nello sviluppo dell'Italia Meridionale". *L'Industria*, núm. 3, 1953.

El análisis realizado por CHENERY sobre la evolución en el último decenio de la economía del Mezzogiorno, constituye una crítica de la política regional llevada a cabo por las autoridades italianas. Los resultados que ofrece el modelo utilizado muestran claramente, en primer lugar, la insuficiencia de una política basada esencialmente en la teoría del "quantum" mínimo de infraestructuras, que abandona a la iniciativa privada la tarea de creación de actividades directamente productivas, estimuladas únicamente mediante medidas indirectas de tipo fiscal y crediticio.

"El objetivo fundamental de la política meridional --afirma CHENERY--, que consiste en conseguir una tasa de desarrollo mayor, o al menos semejante a la del Norte, no ha sido conseguido por ahora, hasta el punto de que en los últimos diez años la renta por habitante en el Mezzogiorno se ha reducido en términos relativos, pasando del 63 por 100 del nivel medio nacional al 56 por 100."

Pero, además, es que el volumen de inversiones realizado ha sido muy elevado en relación a los incrementos de renta conseguidos. La relación marginal capital/producto neto, resulta para el período 1951-59 de cerca de 6, superior a la observada en los países subdesarrollados como media. La enorme transferencia de recursos a favor de la región meridional italiana (25 por 100 de su renta), tanto procedentes del Centro-Norte como de la ayuda exterior, ha sido, según afirma CHENERY, empleada en la mejora de las infraestructuras básicas y en el aumento del consumo privado, sin que se haya creado aún la estructura productiva suficiente para la autopropulsión. La política de desarrollo aplicada, apoyada más en el proceso inducido a través de la dilatación de la demanda que en una potenciación autónoma de la oferta, revela sus limitaciones. De los análisis efectuados por CHENERY en base a la expansión ocurrida en la demanda global, se infiere que la producción del Mezzogiorno se ha dilatado en una medida menor que la de la media italiana, lo que revela que existe una rigidez institucional en la oferta regional que impide a la producción responder al estímulo de la demanda. Lo que sucede es que los sectores donde la elasticidad es menor, son precisamente aquellos que mayor peso relativo tienen en la estructura de la producción del Mezzogiorno. Desde el punto de vista de la oferta, por otra parte, en virtud de la investigación basada en los llamados por CHENERY "coeficientes de oferta", tanto la agricultura como las industrias transformadoras de productos del campo se han mostrado incapaces, con la

política llevada a cabo, de atemperar su ritmo de crecimiento al de la demanda.

Sin embargo, las afirmaciones de CUENBERY tal vez sean demasiado apresuradas, teniendo en cuenta que todo depende de los criterios elegidos para juzgar el proceso real ocurrido en los años de funcionamiento de la Cassa per il Mezzogiorno. En un magnífico trabajo publicado por el Centro di Studi della Cassa per il Mezzogiorno (13), L. MACCIARDI ha utilizado un conjunto de variables mucho más amplio que permiten juzgar con mayor profundidad el éxito de la política de desarrollo del meridión de Italia. Según las cifras ofrecidas en este estudio, haciendo igual a 100 el incremento porcentual por habitante de la región Centro-Norte en el período 1950-59, el que se ha producido en el Mezzogiorno es de 111,4 por lo que respecta al Producto Bruto; de 121,1, a la Producción Bruta agrícola vendible; de 493,0, a la de azúcar; de 296,5, a la de cemento; de 214,7, a la de consumo de energía para usos industriales; de 114,1, a los depósitos bancarios totales, y en 109,9, a los depósitos fiduciarios. Teniendo esto en cuenta, resulta que, efectivamente, mientras el Producto Bruto por habitante de la Región Centro-Norte ha crecido en un 70 por 100, en el período 1950-59, el del Mezzogiorno lo ha hecho en un 78 por 100; mientras para el Centro-Norte la producción agrícola vendible aumentaba en un 37,3 por 100, en el Mezzogiorno lo hacía en un 45,2 por 100; al lado de un aumento en la producción de azúcar y cemento del 101,4 por 100 y 121,4 por 100 en el Centro-Norte, en el Mezzogiorno dicho incremento ha alcanzado el 500,0 y 360 por 100, respectivamente.

Teniendo en cuenta estos elementos y otra serie de indicadores sobre consumo, tráfico de viajeros y mercancías, etc., MACCIARDI ha elaborado un índice compuesto expresivo del ritmo de crecimiento económico global, que refleja cómo, mientras la región Centro-Norte ha crecido, en el período de 1950-59, un 120 por 100 por habitante, el Mezzogiorno lo ha hecho en un 170 por 100.

Pero aparte de esto, existen una multitud de otros factores creados por la política de intervención en el Mezzogiorno, no mensurables en términos monetarios, tales como las economías externas, la incidencia del progreso sobre la psicología de la población, etc., aparte de las inversiones

(13) L. MACCIARDI: "Risultati Economici della Politica di Sviluppo". Cassa per il Mezzogiorno. Dodici Anni, 1950-62, vol. I.

de rentabilidad muy diferida que no han podido aún materializarse en la corriente de bienes producidos.

Cualesquiera que sean, sin embargo, las objeciones que podamos hacer a las consecuencias que CIENERY obtiene, muchas de las cuales no se derivan directamente del modelo de desarrollo que emplea, es justo reconocer que no carece de mérito el enfrentamiento básico del trabajo que ahora comentamos. Esencialmente se trata de implicar en la dinámica regional el desarrollo total del país.

El modelo empleado describe, de un lado, las repercusiones del crecimiento global de la economía italiana sobre el Mezzogiorno a través de la demanda; de otro, la incidencia del desarrollo de las demás regiones sobre el Mezzogiorno.

Además, tiene la ventaja de la sencillez, que permite su aplicación con un mínimo de datos estadísticos, característica ésta de enorme importancia práctica, ya que precisamente en las regiones subdesarrolladas es donde con mayor agudeza se manifiesta la penuria de estadísticas.

Indudablemente, si bien es cierto que la planificación económica regional tiene su metodología y sus características propias, para las que no basta una simple aplicación de la sistemática adoptada para la planificación de la economía en su conjunto, ya que ésta sólo en parte puede involucrar los problemas socio-culturales, y, ante todo, la distribución especial de los "polos de desarrollo", no es menos cierto, sin embargo, que esta planificación a escala regional o local debe estar insertada en la problemática general de desarrollo del país.

El desarrollo económico global provoca, en ausencia de medidas específicas de equilibrio regional, una agudización de las diferencias de nivel entre las regiones, tanto más intensa cuanto mayor sea el ritmo de crecimiento y más notorias sean las discrepancias regionales de partida. El dualismo inicial se radicaliza y el resultado final es la elevación del coste económico y social del desarrollo; por otro lado, el planteamiento macro-eópico del desarrollo global, en cuanto prescinde de las determinaciones espaciales y socio-culturales concretas de cada región, opera a un nivel de abstracción peligrosamente alejado de los problemas reales.

Como señala con razón MANZOCCHI (14).

"Es obvio que una programación regional es impensable sin una pro-

(14) MANZOCCHI: "Questioni di metodo e obiettivi della Programmazione Regionale", *Politica ed Economia*, octubre 1961.

gramación nacional, pero es igualmente evidente que es impensable una programación nacional, que se proponga el objetivo del desarrollo económico equilibrado desde el punto de vista espacial, sin una programación regional..."; "... el contenido específico de la programación regional debe ser, al mismo tiempo, tanto el resultado de exigencias de orden nacional y general como la expresión de las exigencias específicas de cada región."

Por tanto... "no puede decirse que exista un *prius* y un *post* entre programación nacional y programación regional; existe, por el contrario, una relación dialéctica de interdependencia recíproca".

En el momento histórico en que vive España, no parecen impertinentes estas palabras.

L. CHICOTE