

PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE LAS REGIONES ATRASADAS *

Vittorio Marrama

(Universidad de Siena, Italia)

1) La literatura actual en materia de desarrollo económico de las regiones y países atrasados, parece estar de acuerdo en atribuir al Estado un papel de primera importancia en la promoción de dicho desarrollo. Las opiniones dominantes en los años anteriores, por lo que se refiere a las actividades del Estado en la vida económica nacional, han cambiado de manera sustancial en los últimos tiempos. En primer término, con respecto a los problemas de la estabilidad y de la ocupación plena; más tarde, especialmente después de la segunda Guerra Mundial, en relación con los problemas del crecimiento a largo plazo.

El papel del Estado en el proceso del desarrollo económico de un país o región atrasada es múltiple. Aquél puede explicarse de tres maneras principales, que consisten:

a) En la programación del proceso de desarrollo, que puede tomar la forma de un plan rígido en escala nacional o regional, con base en el método del análisis global, o bien la forma de un programa más general guiado en algunas de sus partes específicas mediante el método del análisis parcial;¹

b) En la adopción de medidas de política económica, fiscal y monetaria, de carácter global y específico, en la acepción corriente de estos dos términos, sobre todo con el fin de que el sistema económico logre la estabilidad y la ocupación plena a corto plazo que extremen las tendencias a largo plazo;

c) En la intervención directa, con instrumentos oportunos de política económica, en sectores clave de la economía nacional.

Los puntos a) y b) son hoy en día comúnmente aceptados por la doctrina dominante, en especial el punto b), ya que la teoría de la ocupación plena, nacida hace más de veinte años, se ha afirmado con el transcurso del tiempo. En cuanto al punto a), su aceptación se hace cada día más evidente, aun en aquellos medios que hasta hace poco tiempo veían con desconfianza o abierta hostilidad las palabras como “planificación” o “programación”; a su aceptación han contribuido, en verdad, los numerosos estudios aparecidos recientemente sobre el significado exacto —de ninguna manera antidemocrático—, de tales expresiones.

* *Lo Stato nello sviluppo industriale delle aree arretrate*, traducción al español de Victor Flores Olea.

¹ Para una explicación detallada de estos métodos, véase nuestro volumen *Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati*, Turín, Einaudi, 1958. Parte IV.

En la actualidad, se discute principalmente el punto c), no tanto por la necesidad de la intervención directa en sí mismo, sino por la definición y delimitación de los sectores que hemos llamado “clave”. ¿Cuáles son estos sectores? La literatura actual está de acuerdo en que el primero es el capital social fijo o infraestructura, aunque la discrepancia comienza cuando se trata de definir el “contenido” de esta infraestructura. Muchos economistas se han alejado en cierto modo de las concepciones clásicas y llegan a incluir en esta expresión todas las inversiones que deben “preceder” a otras inversiones y que la iniciativa privada —precisamente por razón de esta precedencia que para los inversionistas daría lugar sólo a operaciones crediticias a largo plazo—, no está dispuesta a emprender. Pero el significado de infraestructura es ampliado hasta incluir en él aun la agricultura, o para decirlo mejor, las obras de modernización y reorganización de la estructura agraria.

En el sector de actividades económicas que sigue inmediatamente a la agricultura, es decir, la industria, la literatura se divide decididamente en dos bloques opuestos. El que considera que el proceso de industrialización debe dejarse completamente en manos de la iniciativa privada, cuando menos en sociedades del tipo de las que nos ocupamos, y aquel que, por el contrario, sostiene que el Estado debe intervenir directamente en distintas formas, incluso para fomentar el proceso de industrialización.

El objeto de este ensayo es examinar el problema de la industrialización y las tareas del Estado, en general y a la luz de la experiencia hecha por Italia en años recientes en relación con el desarrollo económico del *Mezzogiorno*.² Para terminar trataremos de precisar si existen diferencias notables, en relación con el problema estudiado, entre el caso de una región atrasada que forma parte de un país en la fase bastante adelantada de desarrollo y el caso de un país atrasado, en el cual no existe una zona altamente industrializada como es el norte de Italia.

2) Antes de entrar en materia, consideramos oportuno decir dos palabras sobre la función que atañe a la industrialización en el proceso de desarrollo económico. Si aquélla es importante o no, y una vez reconocida su importancia, preguntarnos si la industrialización es una condición necesaria del desarrollo económico. Está lejos de nosotros la idea de que se puede tratar una cuestión tan compleja —sobre la que se ha escrito un gran caudal de volúmenes y artículos— en unas cuantas líneas. Sin embargo, debemos expresar nuestra opinión sobre la materia (aun a costa de violar el rigor del razonamiento que debe exigirse a toda obra científica o que pretenda serlo); porque si queremos dar la impresión de discutir el papel del Estado en un sector, el del desarrollo industrial —que después de todo no consi-

² Con esta expresión se alude a Italia Meridional, incluyendo aproximadamente las regiones al Sur de una línea imaginaria trazada de la vertiente tirrena de la península, al sur de Roma (precisamente entre Roma y Nápoles), a la vertiente adriática, a la altura de Teramo, además de Sicilia y Cerdeña.

deramos fundamental para el desarrollo económico de una región atrasada—, es necesario hacer explícita nuestra opinión.

Coincidimos con Bauer y Yamey cuando afirman que una gran parte de la discusión actual sobre la industrialización de las regiones atrasadas “están ofuscadas por una especie de *mística* de la industrialización, por la cual se considera que la industria manufacturera sea la solución milagrosa del estancamiento económico y la pobreza”.³ Una vez, en fin, eliminado este elemento irracional —que agudiza los contrastes entre las facciones opuestas—, y se desciende al terreno científico, las diferencias en los puntos de vista tienden a disminuir. Nadie puede creer, razonablemente, que la industrialización sea una condición suficiente del desarrollo económico, como parecen pensar los “místicos”, aunque es de fundamental importancia para el desarrollo; es decir, la opinión muy difundida actualmente entre los economistas es que se trata de una condición necesaria.

No me parece necesario recordar, sobre todo en este lugar, cuál es la posición sostenida al respecto por los economistas latinoamericanos y, en particular, por la Comisión Económica para América Latina, bajo la dirección de Prebisch, desde el lejano año de 1949. Además, porque ya he tenido la oportunidad de detenerme lo suficiente en un trabajo anterior⁴ sobre un aspecto muy importante de la industrialización: el de las relaciones recíprocas entre el desarrollo industrial con propósitos de sustitución de las importaciones y la capacidad de “adquisición” en el extranjero, problema hace tiempo estudiado a fondo por la CEPAL. Pero los aspectos positivos de la industria con fines de desarrollo no se limitan evidentemente a lo aquí recordado, por importante que pudiera parecer. Hay muchos otros, como los aspectos que surgen del examen de las diferentes tasas de aumento de la productividad de la industria y de la agricultura, las posibilidades de empleo industrial del excedente de población agrícola, la orientación de los consumos con el aumento del crédito, del dinamismo propio de la industria en comparación con el de la agricultura, el problema del desarrollo equilibrado y la diversificación económica, así como otros semejantes que, si bien todavía son objeto de amplio debate, van encontrando gradualmente su lugar en la problemática, incluso de aquellos economistas que hasta ayer no estaban dispuestos a aceptarlos en la discusión. Evidentemente, estamos muy lejos de la época de Ricardo y su teoría de los costos comparativos; cuando menos, muy lejos de la forma en que ésta se planteó originalmente.

En último análisis, opino que las divergencias que existen en la literatura moderna parecen referirse más bien a la acepción que pretende darse al término “industrialización” y no a la industrialización en sí misma. ¿Cuál es, en otras palabras, la industria a la que se quiere aludir?

³ P. T. Bauer y B. S. Yamey, *The Economics of Under-developed Countries*, Londres, 1957, p. 237.

⁴ *Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati*, loc. cit., capítulos v y ix.

¿La pesada, la ligera, la más cercana o la más alejada de la actividad agrícola? Y aun los economistas que a primera vista no parecen apoyar a la industrialización con fines de desarrollo, admiten, en definitiva, la importancia instrumental de la pequeña industria.⁵ Ahora bien, es evidente que, una vez admitida tal cosa, queda libre el campo para renovadas especulaciones sobre la necesidad de la integración en el sector industrial, sobre las relaciones de complementaridad específica, sobre los límites de la expansión respectiva de la pequeña, media y gran industria, en relación con los recursos locales de materias primas, capitales, conocimientos técnicos y mano de obra, y sobre otras cuestiones más. Las generalizaciones resultan imposibles, en tales circunstancias, tanto de parte de los “conservadores” como de parte del sector opuesto. La única generalización que parece posible es que el desarrollo industrial constituye un elemento indispensable del progreso económico de una región atrasada.

3) En una sociedad de estructura predominante capitalista, como la nuestra, se reconoce y acepta por lo general el principio fundamental de que la tarea de la industrialización debe dejarse a la iniciativa privada. Tal cosa significa, en otros términos, que nadie piensa favorecer el desarrollo industrial de un país o de regiones particulares de un país mediante la industria de Estado. En todo caso, la empresa estatal representa la excepción y no la regla. Si ocurriera en otra forma, la estructura de la sociedad cambiaría y los instrumentos de análisis debieran ser distintos.

Dado este estado de cosas, ¿cómo se puede configurar teóricamente la intervención pública en favor de la industrialización? Tal cuestión puede revestir las formas que se indican a continuación, en orden creciente de “intensidad” de la intervención estatal:

a) preparación de un ambiente económico idóneo, a fin de que pueda inducirse a la iniciativa privada para que realice inversiones industriales, lo que constituye el conocido problema del capital social fijo o infraestructura resultante de las “economías externas”.

b) oferta adecuada de crédito industrial a corto, medio y largo plazos para la formación de capital fijo y para el aprovisionamiento de capital circulante, en condiciones favorables con respecto a las tasas de interés, los gastos en la concesión de préstamos, el período de amortización, etcétera.

c) la colectividad soporta una parte de los costos hacendarios, a través de facilidades fiscales, especialmente en lo que se refiere a los impuestos por derechos aduanales sobre bienes importados y los impuestos directos o indirectos que gravan las nuevas actividades industriales, además de otras facilidades como las reducciones de las tarifas de transportes y otras;

d) contribuciones a los fondos de reserva, especialmente para hacer frente a los gastos adicionales de instalación y en cierto modo excepcionales,

⁵ Véase además de Bauer y Yamey, *loc. cit.*, p. 253; G. M. Meyer y R. E. Baldwin, *Economic Development-Theory, History, Policy*, Nueva York, 1957, capítulo 17.

a los que pudiera enfrentarse una nueva empresa industrial en una región atrasada, a causa de la falta o total inexistencia de “economías externas”; e) participación directa del Estado, a través de los propios organismos de carácter económico, en el capital de empresas industriales, sin asumir, no obstante, el control de la mayoría;

f) empresas estatales en puntos clave en particular y para determinadas actividades económicas.

La intervención del Estado puede limitarse al punto a), incluir a) y b), o bien, hasta el punto f) en una combinación apropiada de las diversas medidas. En tanto que la estructura de la sociedad considerada se mantiene sobre los principios de la economía de mercado y de la iniciativa privada, es evidente el predominio de las medidas de intervención que se indican al principio de la lista; si prevalecen las medidas anotadas al final, en especial f), la fisonomía de la sociedad estudiada cambia, como se indicaba arriba, presentándose nuevas formas de estructura social.

En el ámbito de una sociedad con estructura capitalista, el problema consiste en saber hasta dónde debe impulsarse la intervención del Estado en el campo de la industria; en otros términos, en qué medida y con qué intensidad es preciso aplicar las medidas de intervención que contiene la lista mencionada. A este respecto, los economistas que se han ocupado *ex profeso* de la cuestión, se pueden dividir en dos grandes grupos: el primero, compuesto por los “antiestatistas”, sostiene que la intervención del Estado debe limitarse a crear un ambiente favorable para el desarrollo industrial llevando a cabo inversiones de infraestructura (punto a) de la lista) y tal vez llegar inclusive —si bien en algunos autores es de notarse una repugnancia mal disimulada—, a conceder crédito en condiciones favorables (punto b); el segundo grupo, compuesto por los “estatistas”, sostiene, por el contrario, que la intervención del Estado debe ir mucho más allá, hasta incluir por completo la serie de medidas apuntadas anteriormente.

Tampoco en este caso, como en el de la industrialización y sus formas en relación con el proceso de desarrollo económico, del cual se habla en el párrafo precedente, nos parecen posibles las generalizaciones; por lo menos, no nos parecen significativas. La única generalización que parece admisible es que el Estado no puede dejar la tarea del desarrollo industrial en un país o región atrasada a las fuerzas libres del mercado, sino que debe intervenir, directa o indirectamente, con el fin de promoverlo. Sin embargo, tal vez sea posible ir más allá en nuestro análisis, manteniéndonos siempre en el campo de las generalizaciones, sin descender a la casuística particular, si distinguimos el caso de una región atrasada que forma parte de un país que se encuentra en la fase de desarrollo, como es el del *Mezzogiorno* italiano, del caso de un país atrasado. La diferencia importante entre estos dos casos es que en el primero no existe una fron-

tera, con todo lo que el término implica, en relación con el idioma, la legislación, el sistema monetario, bancario, fiscal, la relación de valores, etc., etc., entre la zona atrasada y la desarrollada, en tanto que en el segundo sí existe una frontera entre el país atrasado y los países desarrollados. Este concepto de *frontera* ayuda a configurar dos situaciones intrínsecamente diferentes, de cuyo estudio pueden surgir enseñanzas y comparaciones útiles, y, posiblemente, una noción científicamente sostenible del grado deseable de intervención del Estado en cada uno de los dos casos. Si surgiera de nuestro análisis que el grado o el tipo de intervención varía según que exista o no una frontera, habríamos logrado un paso adelante en esta compleja materia.

Como punto de partida de nuestra investigación, examinaremos todo lo que se ha dicho y hecho en relación con el *Mezzogiorno* italiano, su desarrollo industrial, los progresos de los años recientes, los resultados positivos y las dificultades y, por último, los programas que existen para el futuro. Una valuación aún preliminar, del desarrollo del *Mezzogiorno* italiano nos permitirá, en la parte de las conclusiones, echar una ojeada sobre la fenomenología propia de los países atrasados.

4) En Italia, las leyes de la acumulación o de la *causalidad circular*, de las que ha hablado recientemente Myrdal en forma tan brillante al estudiar los problemas del desarrollo y del subdesarrollo económicos,⁶ eran ya conocidas desde principios de siglo, cuando estudiosos como Hitti, Fortunato, De Viti, De Marco y otros, se ocuparon y escribieron ampliamente sobre el sur de Italia. El reproche que es preciso hacer a estos escritores es que no se dieron cuenta exacta —en lo sucesivo fue precisamente al revés— de la influencia que tienen, en un mercado que se ha liberado a sí mismo, los factores de la acumulación. Por otra parte, es preciso reconocer que las investigaciones sobre el problema de las fuerzas acumulativas que ocasionan rupturas profundas entre desarrollo y subdesarrollo, por la acción de las “economías externas” y de otros impulsos, son muy recientes; y mejor aún, demasiado recientes. A dichas investigaciones han contribuido, sobre los problemas de Italia Meridional e Insular, eminentes estudiosos italianos, como Di Nardi, Mirabella, Molinari y Saraceno.

Todas las actividades económicas, incluso la agricultura, que por estar ligada al factor tierra no debiera aparentemente resentirla, sufren la atracción de las regiones más desarrolladas. Las inversiones tienden a concentrarse en donde el desarrollo económico es ya un hecho, en un proceso de continua acumulación que separa cada vez más las regiones desarrolladas de las subdesarrolladas. Estas últimas, precisamente a causa de su atraso y, en consecuencia, independientemente de cualquier otro motivo, atraen cada vez menos a los inversionistas, cayendo en una situación de

⁶ G. Myrdal, *Economic Theory and Under-developed Regions*, Duckworth, Londres, 1957, en especial los capítulos 2, 5, 10 y 11.

estancamiento económico y pobreza. Por otra parte, los factores de acumulación no se limitan a ejercer su influencia sobre las inversiones privadas, sino que atraen también a las inversiones públicas y a ciertos elementos, como el crédito, que son esenciales para la capitalización y el desarrollo.

De las actividades económicas, sin duda alguna la que sufre la mayor influencia de las fuerzas acumulativas es la industria. "A principios de siglo —escribe un estudioso extranjero de las cuestiones italianas— no se tenía una clara noción de las leyes que regulan la localización de las industrias, mientras que hoy se sabe por experiencia que tal cosa está determinada no tanto por la cercanía de los yacimientos de las materias primas, de las fuentes de energía o de los centros habitados por la mano de obra, como por acumulaciones históricamente calificadas y condicionadas."⁷ Lo que ocurrió en Italia en el momento de la unificación del país y en los años siguientes repercutió más tarde con severidad en el sector industrial. Hace diez años, cuando fue superado el período más agudo de reconstrucción posbélica, consideramos con serenidad nuestras exigencias de desarrollo a largo plazo, se conoció con desasosiego la enorme diferencia del desarrollo industrial en las dos grandes regiones italianas: el Norte, a la altura de los países más industrializados, y el Sur, con una estructura productiva eminentemente agrícola.

El Censo económico de 1951, cuyos datos principales se resumen en el cuadro 1, confirmó desgraciadamente nuestras preocupaciones.

En relación con las unidades industriales y artesanales, sobre un total de 691 426, el Sur poseía solamente el 32.4%, con predominio del artesanado. Si nos limitamos a la industria propiamente dicha, el porcentaje del Sur, sobre el total, descendía al 26.9%. Si el análisis se circunscribe a la gran industria, la situación es todavía más desequilibrada: del total de los empleados por la industria, solamente el 13% era ocupado en el *Mezzogiorno*. El número medio de los ocupados por la industria era de 26.1 en el Norte, en contra de 11 en el Sur, lo que indica claramente la concentración de las grandes industrias en Italia Septentrional. De acuerdo con el censo anterior, se puede calcular que las industrias con más de 100 empleados estaban instaladas, en un 90%, en el Norte.

Tanto para los economistas italianos,⁸ como para los estudiosos extranjeros que se han ocupado del problema,⁹ la industrialización del *Mezzogiorno* es un elemento indispensable para el progreso económico de esta región. La industrialización del Sur ha llegado a ser para los italia-

⁷ E. Voechting, "Considerazioni sull' industrializzazione del Mezzogiorno", *Moneta e Credito*. Junio, 1958.

⁸ Véanse, entre otros P. Saraceno, "Lo sviluppo industriale delle regioni meridionali e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno", *Industria*, núm. 4, 1953 y G. Di Nardi, "Italy's Development Policy", *Review of the Economic Conditions in Italy*. Banco de Roma, número especial, noviembre de 1956.

⁹ Además del estudio de Voechting antes citado, véase H. B. Chenery. "Il compito dell'industrializzazione nello sviluppo dell'Italia Meridionale", *Industria*, núm. 3, 1955. Una versión anterior de este estudio había aparecido en *American Economic Review* de mayo de 1955.

nos, con el transcurso del tiempo, una cuestión de principio sólo comparable a la que orienta a los holandeses para ganarle tierras al mar a toda costa, con el más intrincado sistema de diques que pueda conocerse en el mundo. En efecto, de la industrialización del *Mezzogiorno* se hace depender la suerte misma de toda la región, sobre la que se finca el progreso económico del país en su conjunto. Uno de los capítulos fundamentales del conocido "Esquema Vanoni" para el desarrollo decenal de la economía italiana (1955-1964), consiste precisamente en acelerar el desarrollo económico del *Mezzogiorno*.

Cuadro 1. INDUSTRIA Y ARTESANADO EN ITALIA, AL 5 DE NOVIEMBRE DE 1951

<i>Circunscripciones</i>	<i>Industria</i>	<i>Artesanado</i>	<i>Total</i>
	1) <i>Unidades locales</i> ¹		
Norte	112 215	354 930	467 145
Sur	41 301	182 980	224 281
Italia	153 516	537 910	691 426
% Sur	26.9	34.0	32.4
	2) <i>Empleados</i> ²		
Norte	2 924 338	583 854	3 508 192
Sur	454 021	279 688	733 709
Italia	3 378 359	863 542	4 241 901
% Sur	13.4	32.4	17.3
	3) <i>Número de empleados por unidad</i>		
Norte	26.1	1.6	7.5
Sur	11.0	1.5	3.3
Italia	22.0	1.6	6.1

NOTAS: 1) Establecimientos, laboratorios y similares (unidades de trabajo), oficinas directivas, técnicas y administrativas (unidades administrativas). 2) Ocupados.

FUENTE: De un estudio de la SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno) presentado al seminario de las Naciones Unidas sobre *La Ricerca sociale e l'organizzazione della comunità nelle aree problema europee*, que tuvo lugar en junio de 1958 en Palermo, Italia.

Por lo que se refiere a las tareas del Estado en el impulso de la industrialización del Sur, se pensaba inicialmente que podrían limitarse a la preparación de un sistema adecuado de infraestructuras; pero con el tiempo se ha difundido la opinión de que el Estado debe ir mucho más allá. "La industrialización, escribía hace tiempo Saraceno, no es un proceso que debe prepararse solamente *después* de que se hayan constituido las condiciones ambientales comparables a las existentes en los distritos industrializados... Formada una primera dotación ambiental, es preciso

activar los centros de producción industrial... No sólo la creación de las condiciones ambientales sino el proceso de industrialización debe encontrar en el Estado su principal centro propulsor... El Estado debe tomar ciertas medidas con el fin de crear incentivos suficientes para conducir a la iniciativa privada al desempeño de su papel tradicional".¹⁰ El Estado debe ser el protagonista del progreso industrial. Precisa Saraceno:... principal protagonista en los países que comienzan a industrializarse, y no protagonista único como en los países de economía colectivista.

5) El principal instrumento con el que el Estado italiano ha emprendido una acción decidida y global para el desarrollo económico del Sur es la *Caja para el Mezzogiorno*, instituida hacia fines de 1950. La "Caja" es un ente público que tiene por objeto coordinar las inversiones públicas y privadas en el Sur, y realizar un plan de inversiones de carácter regional y extraordinario; es decir, fuera del gasto normal de la administración pública. El capital inicial de la "Caja" fue de 1 280 miles de millones de liras, a erogar en un período de doce años, de 1950 a 1962. En julio de 1957, sin embargo, fue aprobada una nueva ley que prolonga la duración de la "Caja" hasta 1965 y que aumenta su dotación financiera a un total de 2 040 miles de millones, atribuyéndole además poderes más amplios de intervención.

El programa de la "Caja" fue definido como de preindustrialización, en el sentido en que se preveía fundamentalmente la función de preparar un ambiente adecuado que favoreciera indirectamente la instalación de industrias en el *Mezzogiorno*. El sector en el que interviene directamente es el de las obras públicas, como las bonificaciones, la construcción de presas, acueductos y drenajes, las vías de comunicación ordinaria, el turismo y las obras ferroviarias. La "Caja" interviene también reforzando otros sectores, como el de mejoras de fundos y la construcción de almacenes para granos.¹¹ Al finalizar el séptimo ejercicio financiero, el 30 de junio de 1957, las intervenciones directas montaron 615 miles de millones de liras y las de refacción 62 miles de millones, para hacer un total de 677 miles de millones, como aparece en su forma detallada en el cuadro 2. En el mismo cuadro se indican además los totales de las erogaciones de la "Caja", más las cuotas a cargo de terceros.

La "Caja" añade a sus actividades la del financiamiento a favor de los organismos para la reforma agraria que operan en el *Mezzogiorno*: el 30 de junio de 1957 dichas erogaciones ascendían a un total de 192 miles de millones de liras.

Con el transcurso del tiempo, el papel fundamental de la "Caja", de

¹⁰ "Lo sviluppo industriale delle regioni meridionali. . . , loc. cit.

¹¹ Las intervenciones directas y de refacción mencionadas, como es fácil comprender, exigen esfuerzos de financiamiento muy diversos. Predominan las bonificaciones, los acueductos y las vías de comunicación ordinaria. Para mayores detalles sobre la materia, véase la *Relación de la "Caja" del séptimo ejercicio 1956-1957*, Roma, Instituto Poligráfico del Estado, 1957.

crear paulatinamente una transformación adecuada de la infraestructura y de la estructura de la economía meridional, no ha cambiado sustancialmente. El objetivo final de la industrialización del *Mezzogiorno*, no se perdió jamás de vista. Aunque es probable que tenga razón Saraceno cuando afirma que “en el acto de su institución las normas legislativas no facultaron a la ‘Caja’ para que desempeñara en el campo industrial una obra general de impulso análoga a la que está destinada a desempeñar en otros campos”,¹² es igualmente cierto que los criterios directivos

Cuadro 2. PROYECTOS EJECUTIVOS APROBADOS POR LA CAJA, PARA EL MEZZOGIORNO [1950 A 1957]

Sectores de Intervención	Número de proyectos	Importe aprobado (miles de millones de liras)	
		Comprendidas las cuotas a cargo de terceros	Excluidas dichas cuotas
Bonificaciones	2 759	279.4	259.1
Presas	1 293	38.0	38.0
Acueductos y drenajes	897	113.9	113.4
Vías ordinarias	1 440	106.9	106.9
Turismo	270	18.4	18.4
Obras ferroviarias	165	79.0	79.0
TOTALES	6 824	635.6	614.8
Mejoras de fundos	72 671	158.7	60.7
Almacenes para granos	198	4.5	1.1
TOTALES GENERALES	79 693	798.8	676.6

FUENTE: Relación de la “Caja” para el ejercicio 1956-57, cit. p. 5.

cambiaron rápidamente. En efecto, especialmente después de mediados de 1953, la “Caja” se ha convertido gradualmente en el medio principal a través del cual el Estado efectúa una intervención cada vez más eficaz con el objeto de impulsar el desarrollo industrial del Sur. Paralelamente, el Estado actúa sobre otros frentes, en particular en el fiscal y el de tarifas, con la misma finalidad.

En síntesis, las disposiciones tomadas por el Estado en los últimos cinco años a favor de la industrialización meridional pueden resumirse como sigue:

a) creación de tres institutos especiales, en abril de 1953, para el crédito industrial, que operan respectivamente en Italia Meridional, en Sicilia y en Cerdeña;¹³

¹² “Lo sviluppo industriale delle regioni meridionali...”, loc. cit.

¹³ Los tres institutos son, el ISVEIMER para Italia meridional continental; el IRFIS para Sicilia

- b) facilidades fiscales, incluyendo exenciones de derechos aduanales y de impuestos sobre bienes muebles por un período de diez años; reducciones de los impuestos de registro, hipotecarios y sobre la entrada y, en fin, reducción de las tarifas de transporte;
- c) contribuciones con fondos de reserva a favor de pequeñas y medianas industrias, de consorcios locales expresamente constituidos para obras de desarrollo industrial y de otras iniciativas conectadas con este desarrollo;
- d) ayuda a través de institutos especializados existentes o de nueva creación, a la suscripción del capital de empresas industriales y participación relativa en la gestión de las mismas;
- e) fundación directa y gestión, a través de organismos bajo el control directo del Estado, de empresas industriales.

No es posible agotar en un espacio tan limitado los complejos problemas que plantea la intervención del Estado en la promoción del desarrollo industrial del Sur, ni proporcionar detalles al respecto.¹⁴ Las notas que anteceden, sin embargo, son suficientes para demostrar que el Estado, en Italia, está llamado a desempeñar un papel de primera importancia, y que comprende en la práctica todas las posibilidades a las que se ha hecho mención en el parágrafo 3. La intensificación de la intervención estatal se ha hecho sentir particularmente con motivo de la prolongación de la ley de 1957, que prorroga el período de vida de la "Caja".

Los préstamos del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo han ayudado, además, a completar la obra de la "Caja". Hasta el 30 de junio de 1957 la "Caja" había contratado con el Banco Mundial cuatro préstamos con un monto total de 163 millones de dólares, de los cuales 117.6, equivalentes a 74 miles de millones de liras, se han utilizado para la construcción de nuevas instalaciones eléctricas e industriales.

Pero no se piense que la obra del Estado, en general, y la de la "Caja" en particular, han estado a salvo de la crítica. No obstante, en lugar de ocuparnos de estas críticas que frecuentemente se refieren a aspectos parciales de la obra, es preferible indicar los resultados obtenidos hasta ahora y valorar su importancia.

6) No es fácil obtener una idea exacta de la formación de capital industrial, tanto en términos absolutos como relativos, que tuvo lugar en Italia Meridional e Insular en el momento en que comenzaron a operar los tres institutos especiales de crédito industrial y se estipuló el primer empréstito con el Banco Mundial. El inicio de este nuevo período en la in-

y el CIS para Cerdeña. La "Caja" tiene una participación de 40% en el fondo de dotación (capital social) de los tres institutos y ha suministrado cantidades importantes a sus fondos especiales de financiamiento.

¹⁴ Para mayores informes sobre la legislación véase la *Raccolta delle leggi riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno*, publicada por la "Caja", Instituto Poligráfico del Estado, Roma, 1957.

dustrialización del *Mezzogiorno* data en torno a la mitad de 1953. Las informaciones que presentamos a continuación se tomaron principalmente de las dos últimas Relaciones de la "Caja" para el *Mezzogiorno*.¹⁵ Como han sido necesarias algunas informaciones complementarias, hemos recurrido a otras fuentes.

El estado de las realizaciones en la formación de capital industrial, en planta y equipo y capital circulante a mediados de 1957, sobre la base de los financiamientos de la "Caja" otorgados hasta el 30 de junio de 1956, daría un total de aproximadamente 200 miles de millones de liras, distribuidos en la forma que se indica en el cuadro 3.

Cuadro 3. FORMACIÓN DE CAPITAL INDUSTRIAL EN EL MEZZOGIORNO, AL 30 DE JUNIO DE 1957¹
(miles de millones de liras)

Ramas industriales	Nuevas instalaciones		Ampliaciones		Totales	
	Financiamientos "Caja"	Inversiones (incluidos los financiamientos)	Financiamientos "Caja"	Inversiones (incluidos los financiamientos)	Financiamiento "Caja"	Inversiones (incluidos los financiamientos)
Electricidad	18.7	34.9 ²	—	0.2	18.7	35.1
Manufacturas y varios	53.1 ³	131.1	17.6	52.2 ²	70.7	183.3
TOTALES	71.8	166.0	17.6	52.4	89.4	218.4

NOTAS: 1) Incluye inversiones en capital fijo y circulante; 2) Estimaciones al 30 de junio de 1956; 3) Están incluidas 33 iniciativas que fueron revocadas o suspendidas, por un total de 5 miles de millones.

El cuadro anterior no comprende una serie de inversiones destinadas a la construcción de centrales productoras de leche y huertas de fruta, para las que no se dispone de informaciones precisas en el período examinado. No obstante, la omisión es de poca importancia, dado que se trata de inversiones de menor cuantía en términos comparativos.

Las expectativas acerca de la formación de capital industrial al 30 de junio de 1958, sobre los financiamientos otorgados por la "Caja" al 30 de junio de 1957 dan una cifra, sólo para las nuevas instalaciones, de aproximadamente 200 miles de millones de liras. Como los financiamientos de la "Caja" otorgados para las nuevas instalaciones ascendía al 30 de junio de 1957 a un total de 99.4 miles de millones de liras, la relación entre formación de capital industrial y financiamiento de la "Caja" es, *grosso modo*, de 2 a 1. No existe una estimación de las ampliaciones

¹⁵ En la última *Relación*, la correspondiente a 1956-1957, es de particular interés la lectura de la V parte que comprende un estudio dirigido por Di Nardi, sobre las modificaciones de la estructura industrial del *Mezzogiorno*.

de instalaciones ya existentes. Suponiendo que éstas hayan aumentado de 1957 a 1958 al mismo ritmo que las nuevas instalaciones (más del 20%), la formación de capital total a fines del mes de junio pasado se acercaría a la cifra global de 270 miles de millones de liras, con un aumento, respecto a junio de 1957, de 52 miles de millones de liras.

La media anual de las inversiones en capital industrial fomentadas por la iniciativa de la "Caja" en los últimos años, parece ser de casi 55 miles de millones de liras. Para tener una visión de conjunto de la formación de capital industrial en el Sur, es necesario añadir a esta cifra la de las inversiones industriales financiadas a título privado o mediante la asistencia crediticia de institutos ligados a la "Caja", pero que operan con fondos propios, y además la de otras instituciones de crédito. En relación con este punto, particularmente, no existe información precisa. De acuerdo con una estimación digna de crédito de la SVIMEZ,¹⁶ en 1957 el total de las inversiones industriales netas en el Sur, incluidas las inversiones promovidas por la "Caja", alcanzaría la cifra de alrededor de 100 mil millones de liras, como se indica en el cuadro 4.

Cuadro 4. INVERSIONES INDUSTRIALES EN EL MEZZOGIORNO DE 1950 A 1957
(miles de millones de liras)

Años	Nuevas inversiones ¹	Renovaciones	Inversiones pesadas
1950	31	48	79
1951	51	50	101
1952	62	50	112
1953	56	51	107
1954	57	52	109
1955	67	54	121
1956 ²	84	56	140
1957 ³	99	59	158

NOTAS: 1) Incluidas las instalaciones fijas, nuevas y ampliaciones; 2) Cifra preliminar; 3) Estimación.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la curva de las inversiones industriales en el Sur, como lo indica el cuadro, muestra un ascenso continuo por lo que no es improbable que en 1957-58 se hayan hecho sentir ya los efectos de la ley de julio de 1957, con las medidas de índole fiscal y otras destinadas a estimular la industrialización meridional. De ahí podemos concluir que en la actualidad el ritmo de formación de capital industrial en el Sur se acerca a 110-120 miles de millones de liras.

7) Queda fuera de los límites de esta investigación, no obstante que el tema es de gran interés, examinar la distribución regional de las nuevas

¹⁶ "Gli investimenti industriali nel Mezzogiorno", *Bolletino Informazioni*, SVIMEZ, Roma, números 22 y 23, 1957.

iniciativas industriales en el *Mezzogiorno*, su distribución por sectores productivos, sus efectos sobre la ocupación y sobre la producción y otras cuestiones semejantes.¹⁷ Por el contrario, nos parece pertinente considerar en su debida perspectiva el llamado ritmo de formación de capital industrial en el Sur. En otras palabras, la pregunta que debemos plantearnos es la siguiente: ¿Son suficientes de 110 a 120 miles de millones de inversiones industriales para lograr un adecuado desarrollo de la economía meridional e insular? A esta pregunta se puede contestar, en primer lugar, examinando esta cifra en el cuadro de formación total de capital en el conjunto del territorio nacional y, en segundo, comparándola con los niveles deseables de formación de capital industrial en el Sur, como se ha hecho en diversas investigaciones.

De acuerdo con la "Relación general sobre la situación económica del país" del año de 1957,¹⁸ las inversiones en la industria pesada han sido de 1 077 miles de millones de liras. No se tienen datos sobre las inversiones netas en este sector, pero adaptando para la industria el mismo por ciento de amortizaciones calculado para las inversiones globales en la industria pesada (lo que puede ser una hipótesis discutible), se obtiene una formación neta de capital en la industria de 650 miles de millones de liras. El ritmo corriente de inversiones industriales netas en el Sur, de 110 a 120 miles de millones de liras, representa el 17% de la inversión neta total en la industria. Si consideramos que el 21% del ingreso nacional se origina en el Sur, el por ciento indicado parece bajo. Recordemos, sin embargo, que el 36% de la población italiana vive en el *Mezzogiorno*; esto equivale a decir que el ingreso *per capita* del Sur es notablemente inferior al nacional y, *a fortiori*, que es mucho más bajo que en el Norte, por lo que no queda un margen suficiente para un adecuado esfuerzo de capitalización local. Es difícil juzgar la importancia del ritmo actual de inversión industrial en el Sur, a partir de esta perspectiva. Es probable que la cuestión pudiera aclararse mejor si consideramos los niveles *deseables* de inversión industrial.

En el "Esquema Varoni", antes mencionado, se prevén en el Sur inversiones globales de 1 200 miles de millones de liras al año, de los cuales 270 miles de millones están destinados a la industrialización. En las relaciones oficiales de las convenciones especialmente dedicadas a estudiar el problema de la industrialización del *Mezzogiorno*, que tuvieron lugar en Nápoles y Palermo entre el otoño de 1953 y la primavera de 1954, se estimaba en 200 miles de millones de liras al año la necesidad de inversiones en el Sur. Es probable, sin embargo, que tanto la cifra del

¹⁷ Para mayores detalles, véase el estudio incluido en la *Relación* de la "Caja" en 1956-57, antes mencionado.

¹⁸ Entregada al Parlamento el 29 de marzo de 1958 y publicada más tarde por el Instituto Poligráfico del Estado.

“Esquema Vanoni” como la última que hemos mencionado, que son muy semejantes, deban ajustarse al considerar el aumento de los precios, que fue de aproximadamente 10% en 1954 y 1957. El nivel deseable de inversión industrial en el Sur, en consecuencia, puede estimarse fácilmente de 250 a 300 miles de millones de liras. El nivel actual de inversión de 110 a 120 miles de millones, representa aproximadamente el 40% del nivel deseable.

Al margen de cualquiera otra consideración, no parece que el actual ritmo de formación de capital industrial en el *Mezzogiorno* responda a las esperanzas de los planes de desarrollo a largo plazo de la economía italiana. Esto explica el “segundo ciclo” en la obra de desarrollo de la economía meridional, iniciado con la ley de julio de 1957, que al mismo tiempo que prolonga la vida de la “Caja” establece las medidas de más estrecha intervención del Estado para promover la industrialización del Sur, a las que nos referimos en el apartado 5. Sería difícil predecir cuáles son los resultados que pueden esperarse en esta nueva fase de orientación más decidida hacia la industrialización. La diferencia entre los niveles actuales de formación de capital industrial y los niveles deseables es sin duda alguna sensible, pero también es verdad que el proceso dinámico puede provocar en un período de tiempo relativamente breve un cambio radical en las tendencias. Éste es el problema del *take off** del que se ocupa cada vez más la teoría moderna y que consiste en la superación del “punto muerto” al que se ven constreñidas ciertas regiones por la fuerza que tienen los factores de acumulación. Una vez superado ese punto, el sistema puede generar vigorosas fuerzas de acumulación que impulsen el desarrollo de las zonas hasta ahora atrasadas. Es imposible excluir, *a priori*, que las nuevas medidas para la industrialización del *Mezzogiorno* aproximan a esta región, aún más, al punto crítico del *take off*.

8) ¿A qué se debe que la capitalización industrial en el Sur no haya correspondido a las esperanzas? Se han señalado muchas razones. Para algunos, además de los defectos técnicos y de la insuficiente asistencia proporcionada por el Estado, han desempeñado un papel importante la indecisión en la preparación de programas bien definidos y la incertidumbre existente con respecto al papel del Estado y de la iniciativa privada.¹⁹ Para otros, el lento ritmo de la industrialización meridional no es otra cosa que el reflejo de la lentitud de la industrialización en el resto del país, cuando menos en lo relativo a ciertos sectores industriales, ciertamente muy importantes.²⁰ Sin embargo, todos los autores están de acuerdo en que, al margen de razones específicas, el obstáculo mayor para el

* Impulso inicial (R.).

¹⁹ Cfr. por ejemplo A. Santarelli, “Punti noti, ignoti ed incertezze intorno al problema economico del nostro Mezzogiorno”, *Rivista di Politica Economica*, enero-febrero de 1957.

²⁰ Véase V. C. Lutz, “Alcune caratteristiche dello sviluppo economico in Italia nel quinquennio 1950-1955”, *Moneta e Credito*, 4º trimestre de 1956.

rápido progreso industrial del *Mezzogiorno* debe encontrarse nuevamente en la fuerza de los factores de acumulación que actúan sobre los fondos de inversión disponibles, a favor de las regiones desarrolladas del Norte.²¹ Las distintas medidas tomadas para el Sur no han logrado, hasta hoy, romper el círculo vicioso de la acumulación.

Es interesante notar al respecto que los factores de acumulación han operado decisivamente en el establecimiento de las industrias localizadas en el *Mezzogiorno*. El cuadro siguiente, que fue obtenido de la última *Relación* de la "Caja", se formuló a continuación de una encuesta *ad hoc* practicada directamente con los promotores de las instalaciones industriales ya realizadas y en funcionamiento a fines de junio de 1957.²²

Cuadro 5. PRINCIPALES MOTIVOS DE LA LOCALIZACIÓN DE LAS INSTALACIONES EN FUNCIONAMIENTO

Motivos	Por ciento sobre el total de las respuestas
1. Factores favorables a la producción y al mercado	27
2. Cercanía del mercado	24
3. Materias primas disponibles	23
4. Los empresarios trabajaban ya en el lugar	15
5. Los empresarios disponían de un inmueble o de un terreno propio	3
6. Motivos técnicos	2
7. Otros	6
TOTAL	100

FUENTE: *Relación "Caja"*, 1956-57, p. 200.

Como es fácil de comprobar, los motivos 1 y 2 reflejan factores de acumulación y, por lo que parece, han determinado la localización de las nuevas iniciativas industriales en el Sur en el 51% de los casos. En la práctica, la concentración ha tenido lugar alrededor de grandes centros urbanos como Nápoles, Palermo Catania, Bari, Pescara y Cagliari. Se ha subrayado que la concentración ha sido tan grande que comienza a perfilarse en el limitado campo del Sur, como aconteció en toda Italia, el

²¹ La manifestación más concreta de estos factores de acumulación está representada por el autofinanciamiento, que constituye una parte considerable de las fuentes que emplean las haciendas para las inversiones. Como la mayoría de las grandes empresas industriales en las que es común el fenómeno del autofinanciamiento está concentrada en el Norte, esta región reclama automáticamente mayores inversiones en forma acumulativa.

²² En estas observaciones, y en todas las siguientes del presente apartado, hemos utilizado con toda amplitud las informaciones contenidas en la Parte V de la *Relación* citada de la "Caja" para el *Mezzogiorno*, correspondiente a 1956-57. Dichas informaciones se refieren al número de los promotores entrevistados y no al capital representado por ellos.

peligro de una nueva división entre zonas desarrolladas y subdesarrolladas.²³ Algunas medidas recientes, como las que fueron adoptadas por la ley de julio de 1957, que dispone la contribución de fondos de reserva a favor de las iniciativas industriales en centros con un máximo de 75 000 habitantes, tienen por objeto equilibrar la tendencia a la acumulación. En el plano nacional, la acción de la "Caja" y las otras medidas del Estado que favorecen al Sur, tendrían sustancialmente la misma finalidad.

Por otra parte, los factores de acumulación vuelven a aparecer cuando se estudian las dificultades que han encontrado los empresarios en la preparación de las nuevas iniciativas industriales, como se puede observar en las respuestas a la encuesta de la "Caja" que se han agrupado en el cuadro número 6.

Cuadro 6. PRINCIPALES DIFICULTADES ENCONTRADAS EN EL CURSO DE LA REALIZACIÓN DE LAS INSTALACIONES

<i>Principales dificultades</i>	<i>Porcentaje sobre el total de las respuestas</i>
1. Falta de mano de obra técnicamente preparada para la construcción de las instalaciones	9
2. Dificultades técnicas para el montaje de maquinarias y para el avío de la instalación	9
3. Insuficiencia y mal funcionamiento de los servicios	13
4. Retardos burocráticos de las instituciones financieras y de otros	9
5. Dificultades provocadas por retardos en la erogación del financiamiento	2
6. Insuficiencia del capital de instalación	9
7. Ninguna dificultad	26
8. Ninguna indicación	14
9. Otras	9
TOTAL	100

FUENTE: Relación "Caja", 1956-57, p. 211.

Las dificultades 1, 2 y 3, particularmente la última, denotan fenómenos que serían indudablemente mucho menos importantes en localidades de más viejo desarrollo industrial. En cualquier forma, constituyen aspectos diversos del mismo problema de la acumulación y de las "economías externas" (en el caso observado serían "deseconomías externas"). Es necesario indicar que las dificultades apuntadas han actuado también en la realización de las instalaciones concentradas en torno a grandes centros urbanos, que son la mayoría como señalamos anteriormente.

Todo esto pone de manifiesto una vez más que los factores de acumu-

²³ Voechting, "Considerazioni sulla industrializzazione del Mezzogiorno", loc. cit.

lación operan favoreciendo al Norte, aun en relación con los centros privilegiados del Sur. Por esta razón, no podemos referirnos sin preocupación a las posibilidades de desarrollo industrial de las regiones periféricas del Sur; ellas son evidentemente muy limitadas y los esfuerzos para corregir esta situación de parte de los organismos públicos, cuando menos dentro de los límites en que la descentralización parece estar técnica y económicamente justificada, es sin duda alguna enorme.

En el cuadro 6 se pone de relieve, sin embargo, que también en relación con las operaciones de financiamiento se han encontrado dificultades notables, particularmente en lo que se refiere a su oportunidad (puntos 4 y 5) y proporción (punto 6). La atención de los empresarios industriales parece concentrarse más sobre estas dificultades a medida que, una vez realizada la instalación, la nueva actividad comienza a desarrollarse. Véase sobre el particular el cuadro 7 que muestra las respuestas de la encuesta llevada a cabo por la "Caja".

Cuadro 7. PRINCIPALES DIFICULTADES ENCONTRADAS DESPUÉS DE REALIZADA LA INSTALACIÓN

<i>Principales dificultades</i>	<i>Por ciento sobre el total de las respuestas</i>
1. Falta de mano de obra calificada	12
2. Dificultades para el funcionamiento de las instalaciones y reparaciones de maquinaria	1
3. Dificultades normales de avío	3
4. Dificultades en el aprovisionamiento de materias primas	3
5. Insuficiencia y mal funcionamiento de los servicios	8
6. Retardos burocráticos de las instituciones financieras y de otros	2
7. Falta de capital circulante	24
8. Dificultades comerciales de avío	11
9. Ninguna dificultad	13
10. Ninguna indicación	14
11. Otras	9
TOTAL	100

FUENTE: Relación "Caja", 1956-57, p. 212.

La dificultad indicada en el punto 7, es decir, la falta adecuada de capital circulante agrupa el 24% de las respuestas.

Esto significa que la escasez de crédito suficiente a corto plazo representa el obstáculo principal en los inicios de la empresa. No faltan dificultades, como era de preverse, cuyo origen se encuentra en las "deseconomías externas" (en especial los puntos 1 y 5), pero el elemento crediticio parece tener en esta fase de desarrollo una importancia decisiva.

No hay duda que la encuesta de la "Caja" ha enriquecido mucho nuestros conocimientos sobre la industrialización del *Mezzogiorno*, sobre sus tendencias y problemas. Probablemente, ella nos da también la clave para comprender mejor las razones por las que la industrialización del Sur no ha correspondido a las esperanzas. Con el fin de acercarse a los objetivos deseados de acumulación de capitales en el campo industrial, las afirmaciones de los empresarios entrevistados tienen sin duda alguna gran interés. Así, cuando el 31% de los obreros, como aparece en la última parte de la encuesta de la "Caja", ha manifestado su preferencia por los financiamientos en condiciones favorables y otro 21% ha indicado en general que considera fundamentales las facilidades fiscales, tarifarias y crediticias, se ha precisado un importante repertorio de urgentes medidas estatales. Ciertamente, es necesario reconocer que las disposiciones contenidas en la ley de julio de 1957 se aproximan a las opiniones de los empresarios. Evidentemente, se persigue sobre todo mejorar las facilidades existentes para hacerlas más eficaces. Pero ¿será suficiente? Todavía sería prematuro dar una respuesta satisfactoria a la pregunta. Lo que sí es posible afirmar dentro de los límites de nuestra investigación, es que a pesar de la decidida intervención del Estado, la industrialización de las regiones meridionales encuentra serios obstáculos, y que no es posible, en estas circunstancias, auspiciar una intervención más moderada.

9) Si bien el análisis de la experiencia italiana ha demostrado la necesidad de una amplia y decidida intervención por parte del Estado, para impulsar el desarrollo de una región atrasada como el *Mezzogiorno*, no debemos concluir que sea necesaria una intervención igualmente rígida en los países atrasados. La transposición de una experiencia que obedece a circunstancias particulares, a otras profundamente diversas, no parece justificada de ningún modo y aun podría ser dañina. La experiencia del *Mezzogiorno* italiano sólo puede ser útil para los países atrasados si se adapta debidamente a las circunstancias estructurales de estos países, considerados individualmente o como grupo.

La investigación sobre la materia nos llevaría demasiado lejos. Por lo tanto, debemos limitarnos a hacer referencia a la característica mencionada en el apartado 3, que indica que en los países atrasados, a diferencia del *Mezzogiorno*, existe una frontera entre la región atrasada y la industrializada. La existencia de la frontera determina una conducta diferente en la corriente del ingreso durante el proceso de desarrollo. Nos detendremos brevemente en el estudio de esa corriente.

Las inversiones en la región atrasada, cualquiera que sea su destino (infraestructura, agricultura o industria) dan lugar a un aumento de ingresos, a través de lo que la literatura actual llama multiplicador.²⁴ El

²⁴ Evidentemente, se trata de un multiplicador de las inversiones en el mercado abierto.

multiplicador de las inversiones públicas realizadas en Italia meridional de 1950 a 1953, ha sido calculado por la SVIMEZ en 1.66. Pero para los fines de este análisis es más importante entender la forma en que se reparten, territorialmente, los aumentos de ingresos. De acuerdo con las estimaciones de la SVIMEZ, dicho incremento se distribuye en un 74% en el Sur y en un 26% en el Centro-Norte, como se desprende del cuadro 8.

Cuadro 8. INCREMENTOS DEL INGRESO, DETERMINADOS POR GASTOS ADICIONALES
(miles de millones de liras)

	Mezzogiorno	Centro-Norte	Italia
1. Gastos adicionales	110	—	110
2. Importaciones para la ejecución de las obras			
a) del Centro-Norte	—25	+25	—
b) del Extranjero	— 7	— 3	—10
3. Incremento directo de ingresos (primer ciclo)	78	22	100
4. Consumo complementario	81	28	109
5. Importaciones para el consumo			
a) del Centro-Norte	— 8	+ 8	
b) del <i>Mezzogiorno</i>	+ 1	— 1	
c) del extranjero	—17	— 9	—26
6. Incrementos de ingresos de los ciclos sucesivos	57	26	83
7. Incremento total de ingresos	135	48	183

FUENTE: P. Saraceno, "Lo sviluppo industriale...", loc. cit., p. 672.

Los porcentos de distribución entre el Norte y el Sur, observados en el cuadro, han sido confirmados por estudios más recientes en el quinquenio 1950-1955.²⁵

Como es fácil de observar, el efecto multiplicador sobre el ingreso del *Mezzogiorno* sufre dos "pérdidas"; la primera, en relación con los bienes de capital y de consumo, que es menester importar del extranjero (2b y 5c); la segunda, a través de los bienes que se "importan" por el Centro-Norte (2a y 5a) en comparación con el ingreso neto excedente originado en el Centro-Norte y que se gasta en productos meridionales (5b). El Centro-Norte goza de las ventajas del multiplicador sobre su propio ingreso de la "pérdida" del Sur, por la adquisición de bienes de capital y de consumo en las regiones Septentrionales; pero, a su vez, sufre una

²⁵ Cf. P. Saraceno, "A chi ha giovato la politica per il Mezzogiorno?", *Bancaria*, diciembre de 1957.

“pérdida” por las adquisiciones en el extranjero y en el Sur. Italia, en su conjunto, percibe los beneficios de los ingresos, tanto directos como multiplicadores, de las inversiones realizadas en el Sur, y el neto de las “pérdidas” por las importaciones que se efectúan en el extranjero. Es de presumir que se repetiría un fenómeno de este tipo, con los cambios necesarios en las relaciones cuantitativas, si en vez de estudiar los efectos de las inversiones públicas globales sobre los ingresos, nos propusiéramos considerar solamente los de las inversiones efectuadas en la industria.

La estimación sobre la distribución de los efectos de los ingresos entre el Norte y el Sur revela que el multiplicador “interno” del *Mezzogiorno* es de alrededor de 1.23, en comparación con el multiplicador para todo el país, que es de 1.66. En particular, el nivel inferior del multiplicador del *Mezzogiorno* se debe a las “pérdidas” del Norte. Éstas, no obstante, ayudan a la economía nacional y reducen *pro tanto* las pérdidas con el extranjero en su conjunto. De aquí se desprende que “la existencia de un sistema industrial completo en el interior del país disminuye de manera importante, a igualdad de inversiones en el *Mezzogiorno*, la necesidad de medios de pago extranjeros... Puesto que la disponibilidad de medios de pago extranjeros constituye el principal factor limitante del proceso de desarrollo, este proceso puede acelerarse por la existencia de un sistema industrial”.²⁶

En la mayoría de los países atrasados no existe una región de desarrollo industrial y, por consiguiente, es necesario buscarla en el extranjero, particularmente para el aprovisionamiento de bienes de capital. En estos países, consecuentemente, la disminución que sufre el multiplicador de inversión, por las pérdidas en el extranjero, puede resultar mayor que en un país como Italia. Por otra parte, entre la región atrasada y la zona industrial existe una frontera en relación con los problemas de la balanza de pagos, que como es sabido son especialmente agudos en los países atrasados. Las dificultades de desarrollo, en estas condiciones son mayores.

Por lo que respecta a las inversiones públicas de la “Caja” para el *Mezzogiorno*, efectuadas de 1950 a 1953, la SVIMEZ ha calculado que el déficit de la balanza comercial italiana con el exterior ha sido de 36 miles de millones de liras, como se observa en el cuadro 9.²⁷

Es probable que en un país atrasado, el déficit comercial se acerque al indicado para el *Mezzogiorno* (que como puede verse es superior al déficit de todo el país), aunque no puede desconocerse que la prosecución de políticas económicas apropiadas puede ayudar a lograr el control de las “pérdidas” con el exterior, sobre todo en el aspecto de las importaciones de bienes de consumo.

10) ¿Cuáles son las conclusiones que deben obtenerse de nuestra exposi-

²⁶ Saraceno, “Lo sviluppo industriale...”, *loc. cit.*, p. 655.

²⁷ Los préstamos del Banco Mundial han contribuido en gran medida a compensar este déficit.

ción? En primer lugar, que es probable que en igualdad de condiciones, las inversiones para el desarrollo encuentren mayores dificultades en un país atrasado que en Italia: si bien las presiones sobre la balanza de pagos son graves para Italia, lo son más aún en los países atrasados.

No obstante, esta conclusión, que es válida tanto para las inversiones en obras públicas como para las inversiones privadas en la industria, parece plantear el problema de la tasa posible de desarrollo industrial, y no el de la intervención del Estado y de su intensidad. No hay duda de que, una vez decidida una *cierta* tasa de desarrollo industrial, es necesario que el país atrasado lleve a cabo un esfuerzo financiero relativamente más intenso al que requiere la región atrasada de un país desarrollado }

Cuadro 9. MOVIMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL EN SEGUNDA DE LAS
IMPORTACIONES SUSCITADAS POR LOS GASTOS ADICIONALES
(miles de millones de liras)

	Movimiento balanzas comerciales: interregionales e internacionales		Movimientos balanza internacional
	Mezzogiorno	Centro-Norte	Italia
Importaciones para la ejecución de las obras:			
a) del Centro-Norte	-25	+25	
b) del extranjero	- 7	- 3	-10
Importaciones para el consumo:			
a) del Centro-Norte	- 8	+ 8	
b) del Mezzogiorno	+ 1	- 1	
c) del extranjero	-17	- 9	-26
Saldo acumulativo de las balan- zas comerciales, interregio- nales e internacionales	-56	+20	-36

FUENTE: Saraceno, "Lo sviluppo industriale...", loc. cit., p. 674.

(por ejemplo, el Mezzogiorno italiano); o en otras palabras, es necesario que destine una cuota mayor de los recursos globales para esa finalidad. Es preciso concluir, en consecuencia, que la intervención del Estado en el proceso de industrialización de los países atrasados debe ser, en igualdad de condiciones, más rígida que en una región como el Mezzogiorno italiano.

Por otra parte, en los países atrasados actúan factores compensatorios que facilitan relativamente la industrialización: el más importante es la falta de atracción hacia zonas industriales ya existentes. Entre éstas y la zona atrasada existe una frontera que crea, de un lado, problemas de divisas extranjeras y, de otro, impide en gran medida (aunque no del todo),

la acción de las fuerzas acumulativas. En otros términos, esto significa que el esfuerzo de intervención del Estado para promover el desarrollo industrial, queda más "localizado" en un país atrasado que en una región como el *Mezzogiorno*, en donde existe una tendencia a la dispersión. Otro factor de compensación puede ser el relacionado con las repercusiones multiplicadoras de la industrialización. Como se afirmó anteriormente, con una política económica apropiada, especialmente en relación con el aumento de la demanda de bienes de consumo, en un país atrasado es posible detener esas repercusiones en el ámbito del territorio nacional; la frontera ayuda a la realización de estos fines. Cuando la zona atrasada no está separada por una frontera de la región desarrollada, es inevitable la dispersión de las repercusiones multiplicadoras hacia esta última y poco o nada puede hacerse para contenerla. Aunque es verdad que las repercusiones multiplicadoras no están exclusivamente ligadas al desarrollo industrial, en la medida en que lo están sigue siendo válida la distinción formulada.

Todo lo anterior se refiere a los elementos principales que forman el cuadro de las características de la industrialización y del papel del Estado en regiones como el *Mezzogiorno* italiano y en los países atrasados. Sin duda podrían añadirse y estudiarse otros elementos, como el de la disponibilidad de empresarios capaces y de mano de obra especializada (estos elementos existen en mayor medida en Italia, especialmente en el Norte, que en los países atrasados), aunque a pesar de esta adición no sería posible obtener una visión completa de los fenómenos estudiados. Sería necesario efectuar análisis mucho más profundos que el presente, de gran utilidad, para poder establecer las comparaciones entre el *Mezzogiorno* italiano y los países atrasados en relación con los problemas de la industrialización.

Como una primera aproximación, sobre la base del estudio que hemos desarrollado, parece posible afirmar que, en general, el grado y tipo de intervención del Estado para promover la industrialización son diferentes tanto en los países atrasados como en una región como el *Mezzogiorno* italiano. Por lo que se refiere al "grado" de la intervención, es de suponer que debe ser mayor en los países atrasados, cuando menos con respecto a las intervenciones proyectadas en otros sectores; las dificultades de la balanza de pagos indican las condiciones limitantes. No obstante, el "tipo" de intervención siempre será especialmente de carácter financiero. Al margen de las inversiones de infraestructura, necesarias tanto en los países atrasados como en el *Mezzogiorno* italiano, la intervención del Estado en el sector industrial puede concentrarse en la asistencia crediticia y en la participación directa en las empresas industriales, por ejemplo, a través de "corporaciones de desarrollo" del tipo que ya existe en muchos países de América Latina. Consideramos que es menos posible la intervención del

Estado a través de instrumentos fiscales en los países atrasados; por el contrario, éstos desempeñan un papel importante en la legislación del *Mezzogiorno* italiano.

Todo lo anterior representa solamente una "primera aproximación". Se trata de un tema que requiere ser considerado con posterioridad, no solamente en relación con la industrialización en general, sino también con respecto al tipo de industrialización que se considera más oportuno en el cuadro de un plan nacional de desarrollo económico. La planificación de un *cierto* desarrollo industrial está en estudio para el sur de Italia, pero por el momento parece prematura. Se hará sentir más y será más justa la necesidad de una planificación cualitativa de la industrialización cuando el *Mezzogiorno* italiano haya superado el punto crítico del *take off*. Por los mismos motivos, y probablemente con mayor razón, la planificación del desarrollo industrial parece también prematura en los países atrasados. La libre manifestación de la iniciativa privada, animada por la intervención del Estado, es todo lo que parece necesario en el actual estado de cosas.

No cabe duda que podrían establecerse realizaciones más frecuentes entre los estudiosos latinoamericanos e italianos, en relación con los problemas delineados en este trabajo, con el objeto de lograr un fecundo intercambio de ideas y experiencias. Estas relaciones han aumentado en el mundo de la posguerra, pero aun así estamos convencidos que ellas deben intensificarse en beneficio de todas las partes interesadas.