



**DOCUMENTACION**

## **CRONICA**

### **EL PLAN PARA EL "MEZZOGIORNO" ITALIANO**

#### **EN SU CARACTER DE PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO**

338.984.3(45)

Extracto del informe del doctor PAOLO VICINELLI, jefe del Servicio de Planes y Programas de la Cassa per il Mezzogiorno, al Convenio italo-francés de Nápoles, octubre de 1962.

#### **1. Introducción**

Parece oportuno precisar ante todo que la región «Mezzogiorno» no es en el ordenamiento italiano una unidad administrativa en sí misma, sino que está constituida por siete regiones administrativas tradicionales (algunas de las cuales con un grado notable de autonomía: Sicilia y Cerdeña), así como por algunos territorios

de otras regiones. Sólo en función de la política antidepresiva, iniciada en 1950, tal complejo de zonas ha asumido gradualmente una serie de características propias de orden incluso jurídico, administrativo, estadístico, etc. Por otra parte, la experiencia de los doce años transcurridos confirma la realidad sustancial de un «Mezzogiorno» como entidad única con caracteres propios de or-

den físico y social, y la consiguiente oportunidad de una consideración orgánica y unitaria de tal región.

Para la atención de todo lo relativo a las zonas subdesarrolladas, la legislación italiana ha instituido un específico Comité de Ministros (que agrupa a todos los responsables en los sectores económico-sociales), presidido por un Ministro designado *ad hoc*. Este Comité tiene la misión de coordinar los «planes complementarios específicos» con la acción general del Estado.

En lo que respecta a la actividad de programación de detalle y a la realización efectiva de los «planes complementarios» se distinguen dos situaciones. Para las intervenciones en las zonas subdesarrolladas del norte y centro no se ha considerado necesario instituir instrumentos particulares sirviéndose de la Administración normal del Estado. En cambio, para la realización del «plan especial de intervención para el "Mezzogiorno"» se ha sentido tal exigencia; a tal fin, el órgano responsable principal es la «Cassa per il "Mezzogiorno"».

## 2. Características y objetivos del plan

En la presente exposición nos limitaremos únicamente a un análisis conceptual y esquemático de la materia.

La primera característica del plan para el «Mezzogiorno» es la de no ser un plan global de desarrollo. Se trata:

- a) De un plan «regional», es decir, limitado a una parte del territorio nacional.
- b) De un plan «complementario»,

que trata de llevar una aportación extraordinaria a la solución de determinados problemas-clave de la región.

El hecho de que el plan de intervención para el «Mezzogiorno» tenga carácter complementario no impide que su objetivo sea esencialmente el mismo de cualquier plan de desarrollo de regiones subdesarrolladas. Se trata, en sustancia—a través del aumento de las inversiones (y en particular de la resolución de una serie de estrangulamientos) y el mejoramiento de la productividad—, de conseguir, al final, un nivel de renta tal, que consienta pasar de una fase de exclusivo consumo a una fase de creciente destino de las rentas al ahorro, creando así un mecanismo autónomo de desarrollo.

Carácter típico del «plan complementario extraordinario para el "Mezzogiorno"» es el hecho de ser en él preeminente la aportación de capital desde el exterior del área. El segundo objetivo del plan ha sido el utilizar estas aportaciones con miras a la movilización de los recursos locales (de trabajo ante todo, de capital y de capacidad empresarial), orientando tales medios hacia fines claramente productivos.

Mientras el plan decenal original estaba basado sobre problemas de mejora agrícola y de infraestructuras, el mismo plan potenciado y transformado en 1957 en plan quinquenal (1950-65: con una dotación de 2.140 miles de millones de liras) se ha propuesto dos nuevos objetivos fundamentales: la industrialización de la región y la formación profesional del personal para las nuevas actividades productivas.

### 3. Planes locales

Un plan general de intervención tiene necesidad de disponer de una serie de «planes locales de desarrollo» a ciclo completo, que comprenda las previsiones de estructuras productivas, junto a las relativas a infraestructuras.

Tales «planes locales» pueden configurarse, en una primera fase, separadamente por los distintos sectores; en el «Mezzogiorno» en particular, por los sectores de la agricultura, la industria y el turismo.

Estos «planes locales» son típicos del trabajo realizado en el «Mezzogiorno». Se ha tratado en particular de:

a) «Circunscripciones de *bonifica* y de irrigación», constituidas cada una por una zona con unidad técnico-geográfica propia, colgada esencialmente a aspectos hidráulicos y orográficos, a *grosso modo* de 10 a 100.000 hectáreas cada una.

b) «Áreas y núcleos de desarrollo industrial», que comprende un territorio de algunas decenas de kilómetros cuadrados caracterizadas por específicas posibilidades para el desarrollo de industrias, como la proximidad de ciudades importantes o de puertos, o la presencia de materias primas o fuentes particulares de energía, etc.

c) Para el sector del turismo, el concepto de «circunscripciones de particular interés turístico», apoyadas en particulares bellezas paisajísticas, factores de clima, monumentos, etcétera, es una idea consolidada, aunque aún no se ha traducido en una precisa norma jurídico-administrativa.

De cuanto se ha dicho deriva que la primera tarea de un «plan re-

gional» (de intervenciones complementarias) limitado en el tiempo y en los medios viene dada por el planteamiento comparativo de los singulares «planes y proyectos locales» y la elección de las precedencias de fondo.

### 4. Líneas de acción

Es claro que la serie de instrumentos de incentivo a las empresas privadas constituye el medio normal para conseguir que la segunda parte de los planes, es decir, aquella de carácter haciendal, se inserte en su momento, con objeto de valorar las inversiones del Estado en infraestructuras (1).

(1) Se puede añadir que existen otras dos vías para obtener, en los casos de mayor dificultad, el desarrollo orgánico del plan en sus dos niveles. Se trata:

a) De hacer obligatorias, para los particulares, determinadas intervenciones.

Esta fórmula se ha utilizado en el plan para el *Mezzogiorno* en el sector de la transformación agrícola, donde se prevé la posibilidad de que el Estado imponga a los particulares, en determinadas circunscripciones, obligaciones de reforma (según planes a aprobarse por el Ministerio de Agricultura y a realizarse normalmente en el espacio de cinco a seis años). La aplicación de tal fórmula ha sido excepcional, limitándose a cinco o seis circunscripciones.

b) De desarrollar intervenciones directas del Estado en el sector empresarial, en sustitución de la actividad privada.

Ejemplo clásico de este género viene dado en Italia y en particular en el plan de desarrollo para el *Mezzogiorno*, por la actividad de reforma *fondiaría*, si bien sobre la base de un

Otra línea de acción (tercera después de las infraestructuras y los incentivos a los establecimientos productivos) puede identificarse en el plan para el «Mezzogiorno» en la actividad de promoción para el me-

---

criterio de intervenciones provisionales, restituyendo después la propiedad y la responsabilidad de la empresa a los agricultores asignatarios de las reconstituidas haciendas. Tal intervención, como es bien sabido, ha tenido un peso notable en las realizaciones del pasado decenio. El mismo tipo de actividad se ha realizado, y se va desarrollando cada vez más, por parte de entes públicos *ad hoc*, en el campo de los establecimientos para la elaboración de los productos agrícolas y de las estructuras y organizaciones de mercado. En este caso las obras realizadas deberían pasar a cooperativas de los agricultores, pero de hecho quedan con frecuencia durante largo tiempo bajo la gestión de organismos de carácter prevalentemente público.

De naturaleza más compleja es la intervención del Estado en sustitución de los emprendedores privados en el campo de la actividad industrial. La experiencia y la organización de estas intervenciones es muy amplia en Italia y se concreta fundamentalmente en dos grandes organismos coordinadores y financiadores: el ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) y el IRI (Istituto Ricostruzione Industriale). La legislación prevé que la actividad de estos entes y sus fuertes inversiones sean concentradas (en el 60 por 100, al menos, de las nuevas) en el *Mezzogiorno*. La contribución dada por tal vía en los últimos años es amplísima. Debe tenerse en cuenta que sus financiaciones sólo en parte se nutren de fondos del presupuesto del Estado o del plan extraordinario, quedando prevalentemente ligados al mercado obligacionario, accionario, del crédito, etcétera.

joramiento de la productividad, a través del mayor rendimiento del factor humano. Tal campo de actividad se extiende entre los dos capítulos extremos de la «formación profesional escolar» y de la «asistencia técnica operativa», con toda una serie variadísima de formas intermedias.

En el campo de la instrucción, el primer objetivo de un plan de desarrollo de región subdesarrollada es, ante todo, el llevar las Administraciones y los órganos responsables a perfeccionar sus estructuras, adecuándolas no a las necesidades actuales de los ambientes respectivos, sino con una visión propulsora de las exigencias futuras.

En el campo de la «asistencia técnica», la propia localización del plan por «circunscripciones específicas de desarrollo» ha servido para determinar programas paralelos de asistencia técnica intensiva, zona por zona y sector por sector, como complemento a las actividades normales del Estado, que en general tienen, al menos en Italia, objetivos y estructuras de carácter menos localizado. Nacen a este respecto interesantes problemas de coordinación, por microambientes, de las diversas actividades de asistencia técnica (por ejemplo: agrícola, social, artesana, de economía doméstica, etc.).

##### 5. Superposición de planes sectoriales

Se ha subrayado ya cómo las componentes por sectores de un plan de desarrollo se traducen en buena parte en componentes mixtas «sectoriales-territoriales» (circunscripciones de «bonifica», zonas o núcleos industria-

les, circunscripciones de interés turístico).

Tal idea merece una aclaración: en la realidad los planes y problemas «territoriales- sectoriales» tienden a condensarse y superponerse en las mismas zonas geográficas y a constituir lo que pueden llamarse «polos de desarrollo». En el caso del «Mezzogiorno», en particular, es la geografía misma la que lleva a concentrar los factores de desarrollo, sea en la agricultura o en la industria, en las pocas llanuras existentes en las proximidades de los grandes centros, sobre todo costeros. Por otra parte, tales características prevalentemente costeras de las zonas de desarrollo agro-industriales hace que vengan a estar con frecuencia muy cerca de aquellas de mayor potencial turístico.

La situación que de ello se deriva plantea toda una compleja temática de problemas, tales como los siguientes:

En materia de infraestructuras de base es evidente que toda la red de carreteras, los puertos y los demás medios de comunicación deben ser estudiados y realizados en función simultánea de las exigencias de las zonas industriales, circunscripciones de desarrollo agrícola, etc. (es frecuente, por ejemplo, la conveniencia de aeropuertos de interés mixto, turístico y comercial).

Entre los diversos problemas restantes uno merece particular atención: el de la disciplina y utilización del agua. Dada la escasa disponibilidad de aguas manantiales y subterráneas, el destino a un sector más bien que a otro condiciona el complejo del desarrollo; de aquí la necesidad de considerar el tema con anticipación y en el modo más amplio y completo, teniendo en cuenta las

diversas exigencias y graduándolas en relación a la conveniencia final económica y social.

En el campo del factor humano, los «polos de desarrollo» son, evidentemente, acumuladores de exigencias demográficas. Surgen así los conocidos problemas de las relaciones con las zonas vecinas, que puede llevar incluso a la despoblación «excesiva» de algunas zonas agrícolas.

Se plantean también todos los problemas propios de las zonas de fuerte dinámica demográfica y económica, tales como los desequilibrios locales en los costos y en los precios, con consecuencias muy diversas en beneficio o a cargo de las distintas categorías, exigencias imprevistas de servicios civiles de todo género, falta de viviendas, etc.

## 6. Instrumentos técnico-administrativos

Una tercera problemática conexas a la recíproca interferencia de los diversos planes sectoriales y territoriales y de su confluencia en los «polos de desarrollo» es la relativa a los instrumentos técnico-administrativos de encuadramiento e impulso del propio desarrollo.

En sede sectorial los instrumentos operativos son fácilmente identificables. En lo que a la agricultura se refiere, desde las haciendas agrícolas se llega a los Consorcios de «bonifica»; para los problemas agro-mercantiles, desde las cooperativas a los Institutos de Reforma. Sigue toda la gama de los órganos de asistencia técnica y directiva del Estado: Inspecciones agrarias, estaciones experimentales, etc. En el sector industrial cuentan sobre todos los Bancos espe-

cializados para el crédito industrial, así como los Consorcios de las áreas industriales, que tienen la función de coordinar las infraestructuras locales con el desarrollo concentrado de las industrias. En el campo turístico los entes provinciales (o de circunscripción) pueden desarrollar una función especializada y de encuadramiento de las diversas exigencias. Es lógico, sin embargo, que, precisamente por cuanto se ha expuesto antes sobre la superposición sustancial de los diversos sectores de desarrollo, se plantee una temática mucho más compleja acerca de la instrumentación del desarrollo de los «polos» y de su coordinación orgánica en el complejo regional.

La «Cassa per il Mezzogiorno» constituye el instrumento sobre el que recae la responsabilidad de definir y desarrollar las programaciones intersectoriales de los singulares «polos de desarrollo» en el cuadro orgánico de toda el área meridional. Acerca del modo de llegar a definir dicha programación se ha tenido ya ocasión de hablar de los singulares «planes locales»—que constituyen los puntos de partida—y del modo como su superposición da lugar a la definición del conjunto del plan para la región.

En lo que respecta a la ejecución, nos limitaremos a subrayar como característica saliente de la actividad de la «Cassa» la de realizar los singulares planes locales (u otras intervenciones sectoriales específicas) por medio de una serie de «instrumentos periféricos» dotados de gran autonomía, y generalmente de personalidad jurídica propia o en cualquier caso independiente de la «Cassa». Se trata por lo general de órganos existentes antes de la institución de ésta

(Consortios de «bonifica», Administraciones Provinciales, Cámaras de Comercio, etc.). A la realización del «plan extraordinario» son llamados también a colaborar órganos periféricos de la Administración ordinaria del Estado (Oficinas de Ingeniería Civil, Inspecciones agrarias y forestales, Superintendencia de monumentos, Ferrocarriles del Estado, etcétera.). Organos periféricos nuevos han sido creados como instrumentación operativa en zonas o sectores donde ninguna de las estructuras preexistentes se presentaba adecuada: así, se han creado Bancos especiales (con funciones de promoción del desarrollo industrial en grandes subregiones), el Instituto Central para la asistencia al desarrollo, etc. Entre los instrumentos típicos a los fines operativos locales creados por la legislación en examen figuran los «Consortios de las áreas industriales» (fórmula bajo muchos aspectos paralela a la de los tradicionales Consortios de «bonifica») que van asumiendo la responsabilidad de las programaciones locales en las «áreas de desarrollo industrial» y en particular, como decíamos antes, la coordinación entre las exigencias infraestructurales y los incentivos al desarrollo de la industria.

La temática de las relaciones entre órgano extraordinario de desarrollo a nivel central («Cassa per il Mezzogiorno») y órganos locales de ejecución, constituye uno de los capítulos más complejos e interesantes de la experiencia del «Mezzogiorno». Al respecto, por su particular interés, nos remitimos al libro del presidente de la «Cassa», profesor Gabrielle Pescatore, «L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia» (Roma, 1962).

No pocas son las experiencias negativas acerca de la capacidad de los órganos locales —viejos y nuevos— de estructurarse y prepararse en modo adecuado a las tareas de un plan de desarrollo, incluso bajo la presión propulsora y con el amplio apoyo financiero y técnico de un fuerte órgano central como la «Cassa». A pesar de todo se estima poder decidirse en favor de un actuar a través de órganos locales dotados de un cierto grado de autonomía más bien que con órganos destacados dependientes del central. Se entiende, sin embargo, que en materia de decisión y de control los vínculos deberán ser muy estrechos, sea en materia de elecciones-decisiones programáticas o de soluciones técnicas.

## 7. Conclusiones

Como se deduce de cuanto se ha expuesto, el contenido esencialmente económico del plan para el «Mezzogiorno» ha dado lugar, en los primeros planteamientos, a considerar sólo las intervenciones de carácter económico-productivo, al menos en parte, excluyendo las obras de mero servicio civil. Con el pasar del tiempo, sin embargo, frente al rápido progreso en todos los aspectos de la vida económica, resultaba cada vez más evidente la necesidad de realizar, junto al plan de obras de carácter productivo, intervenciones igualmente importantes y extraordinarias para cubrir las exigencias civiles de las poblaciones (escuelas primarias, hospitales, saneamiento de los barrios malsanos, centros recreativos, etcétera), caracterizadas en general por un nivel de depresión extremadamente grave. Se puede decir, jus-

tamente, que con el aumento del bienestar económico, la constitución de tales servicios constituye en gran parte el objeto mismo del progreso.

Al propio tiempo, la experiencia ha demostrado que por el efecto mismo de la superación gradual de las más graves deficiencias originarias, las nuevas exigencias a cubrir (y en consecuencia la problemática de un «plan especial complementario») se amplían cada vez más hacia la totalidad de los problemas de la vida económica y social, y, podría decirse, hacia problemas de desarrollo cada vez más «normales» y menos típicos de «zonas subdesarrolladas».

Deriva de ello la lógica tendencia a desviar el acento de «plan de obras extraordinarias» hacia el de «plan general de desarrollo». Es esta la fase en que se encuentra actualmente Italia, con su política de «programación general», que encuentra su motivo de fondo precisamente en el objetivo de la superación de los desequilibrios meridionales y estructurales.

Puede subrayarse como conclusión que allí donde la problemática de «zona subdesarrollada» se presente con caracteres «regionales» marcados y geográficamente definidos, como es el caso del «Mezzogiorno» de Italia, la presencia de un plan general de desarrollo más amplio—a nivel nacional, por ejemplo—no puede cancelar la necesidad de una específica consideración del cuadro regional en cuestión; ello en razón a la naturaleza prevalentemente infraestructural, más que sectorial y económica, de gran parte de la acción propulsora necesaria en las áreas más subdesarrolladas. En tales zonas, el «plan» se traduce, como se ha

visto, en una serie de «microplanes ambientales», en los cuales se funden aspectos instrumentales, productivos, infraestructurales y urbanísticos, orientados a veces de modo prevalente hacia un determinado sector productivo, pero por lo general con superposición de múltiples objetivos económicos armónicamente considerados.

Este aspecto—el de la perfecta fusión de los elementos económicos con

los territoriales—constituye la parte más interesante y difícil de la realización de un plan de desarrollo, y parece requerir una instrumentación específica, a la vez orgánica y unitaria a nivel conceptual, y múltiple y dúctil a nivel técnico-administrativo. Es en este campo en el que la «Casa per il Mezzogiorno» puede ofrecer, en particular, su notable y original experiencia, adquirida en más de doce años de trabajo.—J. A. E.