



G. FUA PAOLO SYLOS-LABINI

**IDEAS
PARA LA
PROGRAMACION
ECONOMICA**

**JUREZ
EDITOR**

SINTESIS DEL INDICE

Análisis crítico del desarrollo
Económico Italiano
Orientaciones generales
para un Programa a largo plazo
Instrumentos y Políticas
Elementos para un programa
quinquenal (1964-68)
Apéndices Estadísticos
y Metodológicos

El desarrollo rápido y sostenido de la economía italiana tiene aspectos críticos y constituyen todavía objeto de preocupación general. De ahí ha surgido la exigencia de la programación, que la Comisión Nacional ad hoc ha encarado y concluido la primera parte.

Este libro contiene uno de los Informes más interesantes y debatidos, por los miembros de la Comisión, los profesores Giorgio Fua y Paolo Sylos-Labini. Estos están convencidos de que es necesario salir de las formulaciones vagas y polivalentes y proporcionar indicaciones sobre líneas precisas. El objetivo es la eliminación de los desequilibrios sectoriales, es decir, el de la nivelación de las rentas "per cápita" entre sur y norte de Italia. Se puede demostrar que es posible arribar a tal objetivo en un período no demasiado largo (quince años) y mediante un esfuerzo soportable para la colectividad.

Han surgido disensiones sobre los instrumentos de intervención. Lo que era de prever porque no se trata de un problema técnico, sino de un problema que es, al mismo tiempo, técnico y político.

Algunos expertos piensan que es legítimo hablar de reforma de instrumentos y de "reforma de estructuras" solo con referencia a la administración pública, al sistema previsional y, cuando más, al sistema fiscal. Los autores del volumen, piensan, por el contrario, que es indispensable apuntar a otras reformas además de las señaladas. Por ejemplo, las que derivan de la constitución de los organismos regionales, de la intervención en el campo de la urbanística.

IDEAS PARA LA PROGRAMACION
ECONOMICA

Colección
ECONOMIA Y POLITICA ECONOMICA

Dirige:
RODOLFO BLEDEL

G. FUA - P. SYLOS-LABINI

Ideas para la Programación Económica

JUÁREZ EDITOR S. A.

Buenos Aires

Primera Edición, 1969
Traducción de Carlos Altamirano
Título del original en italiano
Idee per la programmazione economica
Editori Laterza - Bari 1963

ADVERTENCIA

© by JUÁREZ EDITOR S. A.

San Martín 1033 Piso 3º B — Buenos Aires

Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11723

Todos los derechos reservados

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina, 1969

Inmediatamente antes de las elecciones, la Comisión nacional para la programación económica ha concluido la fase preliminar de sus trabajos. El presidente de la Sección expertos, prof. Pascual Sacraceno, ha presentado su informe; los otros expertos han hecho conocer sus puntos de vista con memorias o notas elaboradas de distinta manera; los que escriben han presentado el trabajo que se publica ahora. En la fase preliminar no se ha hecho ninguna tentativa de unificar los distintos puntos de vista; esto se hará en la segunda fase de los trabajos que ha comenzado con la sesión del 9 de mayo: al presidente de la sección expertos le ha sido confiada la tarea de proceder a la elaboración de un nuevo informe, que no exprese solamente sus puntos de vista personales, sino que tenga en cuenta y unifique, en la medida de lo posible, los puntos de vista manifestados por todos los otros expertos.

Las noticias sobre trabajos de la Comisión han llegado al público hasta ahora, solamente a través de indiscreciones fragmentarias; esto ha tenido el doble inconveniente de privar a los miembros de la Comisión de las críticas externas y de crear la impresión de que las divergencias fueran mayores de lo que son en realidad. Hemos sostenido que la publicación de este trabajo puede contribuir a superar estos inconvenientes y puede llevar una contri-

bución crítica al debate sobre una cuestión de esencial importancia para nuestro país. Somos conscientes del carácter totalmente provisional de nuestros cálculos y de nuestras sugerencias; y pensamos que las críticas externas, además de las internas, nos inducirán a modificar o a profundizar muchos de nuestros puntos de vista. Pero estamos convencidos de que es necesario salir de las formulaciones vagas y polivalentes y proporcionar indicaciones precisas para impulsar la discusión sobre líneas precisas.

Agradecemos la colaboración, en la redacción de este estudio, de las oficinas de la Comisión, dirigidas por el doctor Giovanni Landiscina, y en particular al prof. Luigi Spaventa, al doctor Franco Gallo, al doctor Duccio Cavalieri, al doctor Lorenzo D'Agata; hemos utilizado ampliamente también los resultados de las investigaciones realizadas por cuenta de la Comisión por los institutos: CEGOS, Centro de estudios y planes económicos, INEA, PRES, SVIMEZ, TEKNE.

Somos deudores a todos los colegas de la Comisión por las sugerencias que hemos obtenido de sus contribuciones orales o escritas en los trabajos de la Comisión y de sus críticas a nuestros documentos precedentes. Un agradecimiento particular debemos a los colegas que nos han proporcionado directamente consejos para esta memoria, entre los cuales Siro Lombardini, que ha colaborado ampliamente en la redacción como también Manlio Rossi-Doria y Bruno Zevi y otros amigos que nos han asistido sobre problemas específicos y que serán recordados oportunamente.

Debemos advertir que los citados colegas y amigos no necesariamente comparten los puntos de vista expresados aquí; ellos no tienen ninguna responsabilidad por los eventuales errores que se encontrasen en el texto.

Roma, 16 de mayo de 1963.

G. Fuà y P. Sylos-Labini

PARTE I

ANALISIS CRITICO DEL DESARROLLO
ECONOMICO ITALIANO

SECCION I

EL DESARROLLO GLOBAL EN EL PASADO

1. En el decenio pasado, la economía italiana ha tenido un desarrollo rápido y sostenido, nunca interrumpido por verdaderas depresiones, sino apenas atenuado, en algunos años, por fases cíclicas de aflojamiento. Han sido elevadas las tasas de crecimiento de la renta, global y per cápita, y con ellas, las tasas de crecimiento de todos los componentes agregados de la demanda efectiva —mayor el de la demanda interna por inversión, menor el de la demanda interna por consumo, mientras el fortísimo incremento de las exportaciones ha más que compensado en términos absolutos el también fuerte aumento de las importaciones.

Sin pretender establecer unívocamente las causas de un proceso de crecimiento tan rápido (inversiones, consumos, importaciones, exportaciones y rentas crecen todos juntos y son interdependientes) pueden individualizarse algunos factores autónomos que han estimulado el mecanismo de desarrollo.

2. Pueden considerarse factores autónomos, la rápida expansión de la demanda externa, determinada por el nuevo impulso y el desarrollo de las

economías europeas y por la reducción de las barreras proteccionistas y favorecida por la situación salarial; y la no menos rápida expansión de los gastos públicos que ha sostenido la demanda global y que, en cuanto se ha traducido en el abastecimiento de infraestructuras y de servicios públicos, ha estimulado las inversiones de las empresas.

La expansión del mercado, determinada por estos y otros factores, exógenos y endógenos, entre los que es preciso recordar la creciente disponibilidad de fuentes de energía, ha estimulado de distintos modos el rapidísimo aumento de la producción por trabajo-hombre (*produzione per addetto*); tornando convenientes nuevas inversiones en los sectores productivos, ha permitido la introducción de las tecnologías más modernas, además de métodos de producción de masa, ya conocidos en nuestro país con anterioridad, pero no aplicados o aplicados limitadamente por la restricción del mercado interno. Más precisamente, en el arco del decenio, el notable aumento de la producción por trabajo-hombre, no se ha debido por entero al normal y constante flujo de invenciones y perfeccionamientos técnicos; se ha tratado en parte de la recuperación de una situación de retraso precedente, agravada por los eventos bélicos; en parte también, se trata de una reorganización estructural en el interior de cada una de las industrias; y, en parte, de una rápida diversificación y evolución de la estructura de la demanda de consumo, que ha provocado un aumento del peso de las industrias con más elevada productividad.

3. Las características del proceso de desarrollo plantean a la política económica la exigencia general de sostener la dinámica del sistema, integrando y sustituyendo los factores que en el futuro operarán con menor intensidad o directamente cesarán de operar. Esta exigencia debe considerarse juntamente con todos los problemas que constituyen el objeto y la razón de ser de la programación, ya que en ella algunos de los factores autónomos de desarrollo —desde los gastos públicos hasta el incremento de la productividad, en la medida en que ésta resulte de reorganizaciones sectoriales— se convierten en variables de política económica. Entre los problemas estructurales de la economía italiana, que no han encontrado solución en el rápido desarrollo pasado o que este mismo desarrollo ha planteado, los más urgentes se refieren a:

- a) la asignación de los recursos por sectores de producción;
- b) la distribución territorial del desarrollo;
- c) la estructura de los consumos;
- d) la distribución de las rentas.

A ellos estarán dedicadas las páginas siguientes.

SECCION II

PROBLEMAS NO RESUELTOS DE LA ECONOMIA ITALIANA

Capítulo I: Estructura de la ocupación

4. Hace diez años el problema más grave que afligía a nuestro país era la desocupación. Hoy este problema aparece en vía de solución; el incremento de la renta ha sido tal que ha permitido, a pesar de los fuertes incrementos de productividad, un relevante aumento de la ocupación. En consecuencia, ha disminuido bastante (pero no desaparecido) la desocupación abierta o visible. Permanece, sin embargo, un grave problema: el de la ineficiente estructura de la ocupación. Por lo tanto, puede ser engañoso analizar la situación italiana en términos de obtención espontánea de una ocupación plena y de limitaciones al desarrollo que podrían derivar de una insuficiente oferta de trabajo, sin preguntarse si no es necesario, antes que nada, aumentar la eficiencia de la fuerza de trabajo, favoreciendo su redistribución entre los varios empleos y eliminando, en la medida de lo posible, las formas de ocupación precaria.

5. La existencia de distorsiones estructurales en el empleo de los recursos, se manifiesta en fuertes desigualdades de rendimiento de la mano de obra, ya sea entre los sectores productivos, o entre circunscripciones geográficas. Las desigualdades son causadas sólo en parte por las diferencias en los grados de mecanización, como aparece claro por los desequilibrios sectoriales o territoriales existentes entre las remuneraciones.

Los aspectos sectorial y territorial de una ineficiente distribución de la población están, como es obvio, fuertemente vinculados. En las regiones más atrasadas, las actividades en las cuales la productividad y las remuneraciones son mayores y más rápidamente crecientes, han tenido un desarrollo menor. Pero también para estas últimas actividades, la persistencia en las regiones más atrasadas junto a las empresas modernas, de viejas unidades que conservan formas primitivas de producción, mantiene los niveles de productividad y remuneración más bajos que en las regiones más desarrolladas. Los problemas sectoriales y territoriales de la distribución de la ocupación deben tratarse, pues, conjuntamente: y así se hará cuando se trate de definir los objetivos de la programación. Para el análisis crítico del desarrollo pasado, serán examinados distintamente por conveniencia expositiva:

A) Agricultura

6. La producción agrícola italiana ha crecido en los doce años siguientes a 1950 a una tasa media

anual del 2,8 %. Es un resultado de conjunto que, a primera vista, parece bastante satisfactorio, pero que tiene notables desequilibrios: así, el estancamiento de vastas zonas deprimidas en nuestra agricultura ha puesto ya de manifiesto importantes fenómenos regresivos; además, la protección acordada al cultivo de los cereales y a los cultivos industriales ha impedido un desarrollo adecuado de la zootecnia.

7. Hasta 1955 la producción creció de acuerdo con una media de 3,5 % anual, mientras la ocupación en el sector agrícola se ha reducido apenas al 0,7 % al año. Desde 1956 la tasa de incremento de la producción ha disminuido sensiblemente. Por el contrario, con el aumento cada vez más notable de las actividades extra-agrícolas, la tasa de éxodo del campo ha ascendido a 2,6 % al año. Este éxodo masivo, al faltar la intervención del Estado para adecuar las estructuras productivas, ha asumido reales aspectos patológicos, aunque permitió, a pesar del menor crecimiento de la producción, un incremento medio anual de la producción por dependiente mayor al del quinquenio anterior.

8. En primer lugar, en algunos casos el éxodo ha puesto en crisis las estructuras productivas: esto podrá provocar, a largo plazo, una disminución de la tasa no elevada de crecimiento de la producción global y hasta de la producción per cápita.

Además, el éxodo se ha manifestado en modo profundamente desequilibrado de zona a zona, estando condicionado por la mayor o menor proximidad de las mismas zonas a las áreas industriales,

por la naturaleza y las características socio-culturales de sus poblaciones, por la rigidez de las distintas estructuras productivas agrícolas (conectadas a la existencia de algunas formas contractuales arcaicas, como, por ejemplo, la aparcería y la colonia parcial).

9. Falta una documentación completa de tales variedades y la Comisión ha creído indispensable realizar al respecto una investigación particular, distinguiendo tres tipos de zonas: *Zonas extensivas de éxodo; zonas intensivas o intermedias de éxodo; zonas arregladas o de seguro desarrollo, con escaso éxodo o directamente con inmigración.* Estas variedades, ya notables en su consideración de conjunto, se mostrarán mucho más importantes al ser verificadas por zona o, directamente, hacienda por hacienda. Los primeros resultados de los estudios dispuestos por la Comisión —en lo que respecta a la Campania y a las Marcas¹— ponen en evidencia, en efecto, que de un producto neto por unidad de trabajo de más de un millón de liras anuales —y, por lo tanto, de rentas equivalentes a las industriales— se descende a un producto neto per cápita cada vez menor, hasta tocar niveles bajísimos, inferiores a cien mil liras anuales. Estos desequilibrios no están estrechamente conectados con la riqueza de los recursos agrícolas de la zona; en algunas zonas con

¹ *La disaggregazione della realtà agricola italiana*, estudio confiado al Centro de especialización e investigaciones económico-agrarias para el Mezzogiorno, y desarrollado por el prof. M. Rossi-Doria; y *Studio pilota per la programmazione dell'agricoltura marchigiana* confiado a la Facultad de Economía de Ancona y desarrollado por el prof. G. Orlando.

elevada producción por hectárea, la producción per cápita está en niveles muy bajos.

10. La variedad asume aspectos aún más marcados si se pasa del análisis de la productividad *per cápita* al de las rentas personales: la posibilidad de recurrir a ocupaciones y, por lo tanto, a rentas integradoras por parte de los campesinos depende de las ocasiones de trabajo extra-agrícolas existentes. Porque el desarrollo económico de los últimos doce años ha acentuado, antes que atenuado, la concentración territorial de la industrialización y de la expansión de los servicios, y ha aumentado también la diferencia de posibilidades de trabajo integrador entre regiones y zonas. Ha aumentado también la diferencia entre rentas complejas, incluyendo las rentas integradoras, *per cápita*.

11. Ciertamente, no se pueden lograr rentas igualadas sin una fuerte reducción de la mano de obra. Pero sería un grave error dejar que tal reducción se verifique indiscriminadamente: la agricultura estaría condenada a decaer y se conservaría como oportunidad de empleo sólo para los viejos que no tienen fuerza para abandonar la tierra. Las soluciones deben buscarse en el cambio profundo y sistemático de las estructuras, allí donde éstas resulten superadas e incapaces de cumplir por sí solas la readaptación a las nuevas condiciones. Sobre todo sería un grave error no proceder a la revisión integral de nuestra legislación de intervención en favor del sector agrícola, que por su carácter genérico e indiscriminado, es aplicada en todas partes, sin tener en cuenta las exigencias y las vicisitudes de las

diversas zonas. Las contradicciones de esta legislación —que, por ejemplo, promueve la mecanización de las pequeñas haciendas campesinas antes de que éstas hayan sido transformadas y hayan eliminado la carga de mano de obra, o que solicita profusamente la construcción de casas colonias en zonas que serán después despobladas por el éxodo— perjudican seriamente la reestructuración de la agricultura. Un efecto análogo tiene la protección del grano y de los cultivos industriales.

12. En tales condiciones, si las estructuras productivas no cambiaran o si se adaptaran a las nuevas condiciones sólo esporádicamente, y si la política agraria no asumiera ni un papel ni un contenido nuevo, la situación a largo plazo presentará, probablemente, las siguientes características:

- a) Disminución de la tasa media de incremento de la producción total;
- b) Estacionamiento o disminución a pesar del incremento verificado en los últimos años, de la tasa media de aumento de la producción en bruto vendible per cápita;
- c) Aumento de los gastos para medios técnicos más que proporcional con respecto al aumento de los productos brutos;
- d) Aflojamiento, por lo tanto, de la tasa media de aumento de la renta per cápita, que podrá ser, quizás, compensada por la mayor tasa de crecimiento de las rentas integradoras dando lugar a un estacionamiento sustancial de la diferencia de las rentas familiares de la población rural con respecto a la urbana, pe-

ro que creará las premisas para una crisis más grave de las estructuras productivas agrícolas;

- e) Creciente diferencia *territorial* de las rentas per cápita de los adscriptos a la agricultura, con la consecuente imposibilidad, para cualquier nueva estructura productiva, de encontrar las soluciones de equilibrio y de largo alcance compatibles con un éxodo continuo, aunque con tasas anuales moderadas (“éxodo fisiológico”) pero incompatibles, por el contrario, con una emigración desordenada y masiva;
- f) Probable tensión de los precios de algunos productos fundamentales (productos zootécnicos) como consecuencia del régimen de protección de los productos alternativos (cereales y cultivos industriales) que perturbará su desarrollo productivo en presencia de una demanda fuertemente creciente.

B) Comercio

También en el comercio por menor es bajo el rendimiento de los dependientes y ha crecido muy lentamente en el decenio pasado. El índice de tal rendimiento debe buscarse, más que en la relación entre suma de las remuneraciones de los factores productivos (valor adjunto) y número de adscriptos, en la relación entre consumos privados y número de dependientes al comercio, que en una medida más

significativa de los servicios prestados por el sector distributivo. La relación entre consumos privados y números de adscriptos al comercio, que indica de algún modo la suma de bienes distribuidos por cada adscripto, es bajísima en Italia. En 1955-57, en Italia, era apenas el 20 % de la de los EE.UU. mientras que la media de la producción física por adscripto en los distintos sectores de toda la economía era el 38 % de la de los EE.UU.; con respecto a Alemania Occidental las cifras eran 33 % y 75 %; con respecto a Gran Bretaña, 50 % y 70 %. La relación entre consumos privados y número de adscriptos al comercio, además, ha aumentado poquísimos en los últimos años. También las remuneraciones unitarias en el comercio, por otra parte, son inferiores a las de la industria y a las de otras ramas del sector terciario.

14. Tanto en la agricultura como en el comercio se tiene mano de obra ocupada en modo ineficiente, con bajos niveles de producción por adscripto. Pero, en el caso del comercio, la baja eficiencia de la distribución de los bienes tiene efectos e implicaciones que van mucho más allá del ámbito sectorial. Mientras en la agricultura, por ejemplo, la persistencia de bajos rendimientos redanda en bajas remuneraciones de los factores antes que en altos precios de los productos en el origen, en el comercio, los bajos rendimientos se traducen sólo en parte en bajas retribuciones y por otro lado, en un alto costo monetario para el adquirente de *todos* los bienes que pasan a través de los canales comerciales. Si los costos de distribución aumentan,

aumenta también la influencia de los márgenes distributivos sobre los precios de origen de los productos.

15. En Italia, en el pasado decenio, el índice de los precios del sector terciario en general, y del comercio por menor en particular, ha aumentado muy rápidamente con respecto a los índices de los precios de los bienes de origen (o sea de los índices de los precios de los sectores secundario y primario). Los efectos de esta tendencia se han manifestado, en primer lugar, en la evolución divergente de los dos niveles de precios, al por mayor y al consumo: entre 1953 y 1961, el primero ha disminuido al 1 %, el segundo ha aumentado al 18 %. En consecuencia, gran parte de los aumentos de las remuneraciones monetarias ha sido absorbida por aumentos de los precios de consumo: el aumento del gravamen salarial a cargo de las empresas ha ido siempre a cubrir, en buena parte, los mayores costos de la distribución más que a elevar el poder adquisitivo de los trabajadores en términos de bienes.

Otra manifestación de esta tendencia es el empeoramiento de las razones de intercambio entre sector industrial y, sobre todo, sector agrícola por un lado y sector terciario por el otro. En otras palabras, el aumento del producto global por dependientes en términos de poder adquisitivo ha sido mayor que el aumento en términos físicos en el comercio y en el sector terciario en general. En cambio, ha sido menor en la agricultura y en la industria. Así en el decenio pasado, los sectores primario y secundario sufrieron notables pérdidas en términos de poder

adquisitivo en beneficio del sector de los servicios, que se ha apropiado de la renta de una parte del incremento físico de producción de los otros sectores. Las consecuencias han sido particularmente graves para la agricultura que era ya, en parte, el sector que estaba en mayor desventaja y que ni siquiera ha podido beneficiarse enteramente por el limitado aumento de producción que se ha verificado en ella.²

16. También el del comercio es un problema de bajos rendimientos y, particularmente en algunas ramas del sector, de bajas remuneraciones. Abundan las unidades pequeñas con un bajísimo número de dependientes (menos de dos en media) y con una bajísima cifra de negocios. Y, por cierto, podría distribuirse una mayor cantidad de mercadería sin ningún aumento de capacidad: lo que equivale a decir que, desde el punto de vista de la economía en su conjunto, una parte considerable de los productores empleados en el sector comercial tiene una productividad prácticamente nula. De ello se deriva un

² Se objetará quizás que tal evolución de los precios relativos de sector podría ser "fisiológica" en cuanto esté justificada por la evolución relativa de la producción por adscripto expresada en términos físicos, aumentada menos en el sector terciario que en los dos otros sectores. Pero el problema consiste justamente en saber por qué la productividad, en el sector terciario, y en particular en el comercial, ha aumentado tan poco y si esto debe considerarse directamente, un hecho "fisiológico".

Ni siquiera vale la pena traer a colación la experiencia de países más avanzados en los que se nota una tendencia, en el largo período, al aumento de los márgenes distributivos, ya que esta tendencia se manifiesta a niveles de productividad muy superiores a los de nuestro país. Por otra parte, no todo lo que sucede en los países avanzados es deseable *ipso facto*.

problema de reorganización para transferir a empleos mejores la mano de obra actualmente mal ocupada. Análogas exigencias de mayor eficiencia existen también para otras ramas del sector terciario, así como para todo el sector de la administración pública.

C) Industria

Como se ha indicado, existen notables desniveles de remuneración por adscripto y de producción, no sólo entre sectores sino también entre ramas y entre unidades productivas dentro de los sectores avanzados. También en este caso, las diferencias de productividad, en la medida en que se deban a diferencias en el monto de capital empleado por dependiente, se traducen en diferencias de remuneraciones, que es preciso eliminar ofreciendo a la mano de obra, entre otras cosas, la posibilidad de obtener la necesaria calificación. Así, en la industria manufacturera, la facturación media por adscripto es de 2.800.000 liras para las pequeñas empresas, y de 5.300.000, para las grandes; la diferencia es sensiblemente mayor si se consideran, en vez de las pequeñas empresas industriales, las unidades artesanales tradicionales, frecuentes sobre todo en el Mezzogiorno (el valor adjunto por adscripto en estas unidades es apenas 1/4 ó 1/5 del de las pequeñas empresas industriales). Los desequilibrios existentes en el interior del sector industrial se hacen evidentes, además, por la diferencia de más de 2.000.000 en-

tre el número de ocupados resultante del relevamiento de muestreo ISTAT y el resultante del censo industrial de 1961, diferencia que corresponde, en buena parte, a la ocupación precaria.

18. Por lo que respecta a la industria, pues, la definición de objetivos de ocupación que permitan la absorción de la nueva fuerza de trabajo y de la mano de obra excedente que proviene de otros sectores, es sólo una parte de la tarea que se le plantea a la política económica. En efecto, además de los problemas de aumento de la población, deberán resolverse también, sobre todo en lo referente a las unidades artesanales tradicionales, problemas de reestructuración de la ocupación, y, por lo tanto, de recalificación profesional de las unidades de trabajo ocupadas precaria e irregularmente y su inserción en actividades estables a un nivel de productividad más alto.

*Capítulo II: Congestionamientos y vacíos en la
distribución territorial de las actividades
extra-agrícolas*

19. Después de los problemas de distribución sectorial, es preciso examinar los problemas de distribución territorial de los recursos. Tales problemas surgen del hecho de que la persistencia de las tendencias actuales, provocarían en el futuro grandes migraciones internas, con la consecuente despoblación de amplias zonas y la congestión de otras. De esto derivaría una pérdida de valores de cultivos no

despreciable, acompañada en varios casos de una pérdida de capitales sociales en las zonas abandonadas y un elevado costo social de asentamiento en las de atracción. Naturalmente, no se trata de frenar estas migraciones con medidas coercitivas. Se trata de modificar las condiciones de desarrollo productivo de manera que se distribuya más racionalmente entre las diversas zonas: en consecuencia, si la acción pública es lo suficientemente vigorosa, las migraciones perderán las connotaciones patológicas que la caracterizan actualmente en varios e importantes casos.

20. El desequilibrio territorial más importante es el que puede observarse entre el Centro-Norte y el Mezzogiorno. Este problema es tan conocido que no requiere una ilustración particularizada. Bastarán algunas indicaciones sumarias sobre la dinámica del decenio pasado.

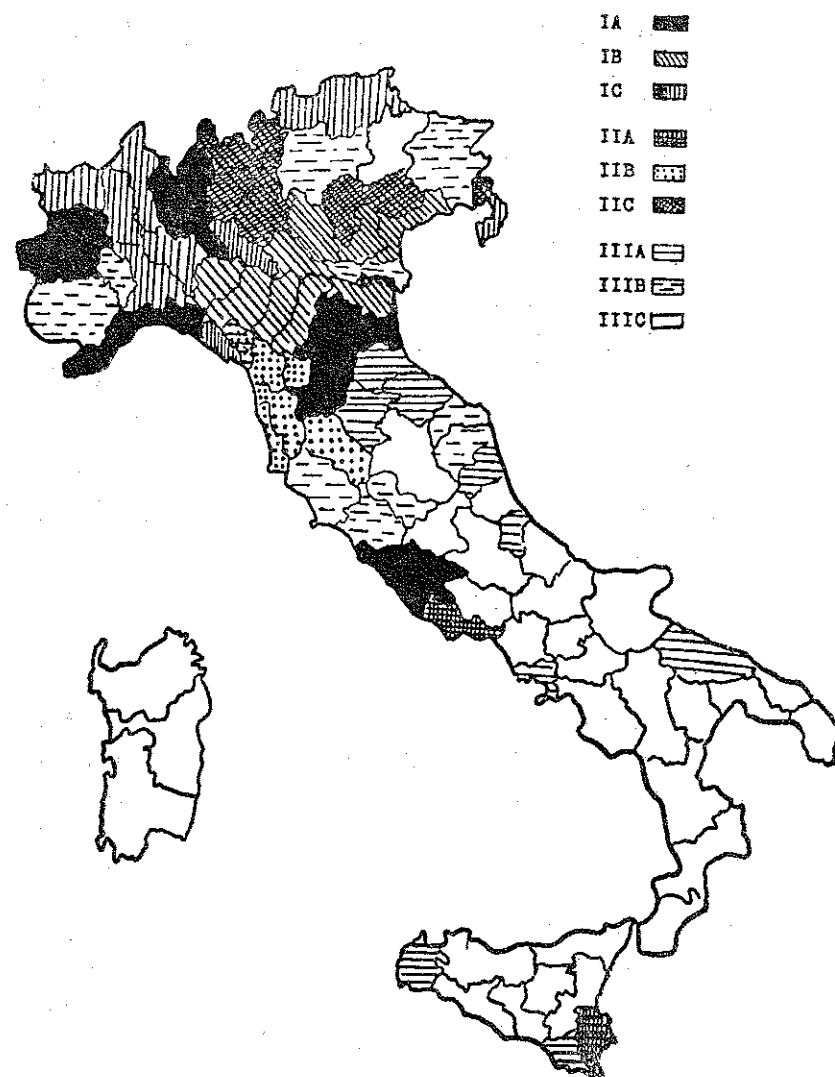
La relación entre la renta per cápita del Mezzogiorno y la del Norte, que era poco superior a 1/2 en 1951, no ha presentado ninguna mejora y, por el contrario, parecería haber empeorado levemente en 1961. El bajo nivel y la baja tasa de desarrollo de la renta per cápita del Mezzogiorno, son en gran parte, el efecto de la exigüidad y del lento desarrollo del complejo industrial meridional: los adscriptos a la industria en el Mezzogiorno han disminuido del 17,2 % del total nacional de adscriptos a la industria en 1951 al 15,1 % en 1961, (siendo las tasas de incremento de la ocupación industrial entre 1951 y 1961 de 16,0 % en el Mezzogiorno, de

36,0 % en el norte y de 32,5 % en Italia en su conjunto).³

21. En relación con el nivel más bajo y con la más lenta dinámica de rentas de desarrollo industrial, se ha manifestado en el Mezzogiorno un fuerte movimiento migratorio tanto hacia el exterior como, principalmente, hacia las regiones septentrionales. Esto aparece evidente si se considera que, mientras el incremento efectivo de la población en el decenio ha sido del 5 % en el sur contra el 6,9 % y el 6,2 % respectivamente en el Norte y en Italia en su conjunto, la tasa de incremento natural de la población ha sido (en el decenio 1951-61) del 17,4 % en el Mezzogiorno contra el 5,3 % y el 9,7 % respectivamente del norte y de Italia.

22. Los fenómenos considerados son suficientes para caracterizar, aunque sea sumariamente, el desequilibrio en el desarrollo de las dos partes del país. Existen sin embargo, también en el interior de toda gran división, desequilibrios importantes entre las diversas provincias. Es impresionante constatar que más de la mitad del incremento de población que se ha verificado en Italia en el decenio, ha sido

³ Es preciso observar, sin embargo, que el lento desarrollo cuantitativo de la ocupación industrial en el Mezzogiorno se acompaña de un sensible mejoramiento cualitativo (junto a una declinación de las actividades artesanas tradicionales y de pequeña industria, se ha tenido, en efecto, sobre todo en algunas áreas un desarrollo de grandes complejos industriales modernos y de actividades industriales satélites y complementarias). Además, es preciso observar que algunas importantes inversiones industriales nuevas, como también la construcción de infraestructuras esenciales, han tenido lugar sólo muy recientemente y por eso no han podido, hasta ahora, desplegar totalmente sus efectos sobre el desarrollo de la renta.



absorbido por sólo tres provincias: Milán, Turín y Roma. En el mapa que se acompaña se ha intentado dar una representación sintética de las diferencias de desarrollo que se ponen de manifiesto entre las provincias italianas; representación sintética que, obviamente, no pretende representar más que una orientación de primerísima aproximación. Utilizando algunos resultados de una investigación llevada a cabo por la sociedad CEGOS por encargo de la Comisión⁴ y sobre la base de un conjunto de índices estadísticos, las provincias han sido divididas en tres grupos que, por brevedad, serán denominados con los adjetivos "desarrolladas", "intermedias" y "deprimidas". Los tres grupos han sido divididos, a su vez, en tres subgrupos. Las características de los diversos grupos son las siguientes.

23. Grupo I

Subgrupo A. Comprende las provincias de Milán, Varese, Como, Turín, Génova, Savona, Imperia, Bologna, Ravenna, Florencia, Roma. Las características de este grupo de provincias son: renta *per cápita* notablemente superior a la media nacional: ocupación industrial y en actividades no-agrícolas elevadas y en fuerte expansión. Las provincias en cuestión constituyen fuertes centros de atracción y, en el decenio, su población ha crecido con tasas notablemente superiores a la media nacional. En estas

⁴ Tasa provisoria de un mapa ecológico de la industria italiana.

provincias, desde ahora, podrían verificarse fenómenos de excesiva concentración y de congestión.

Subgrupo B. Está constituido por las provincias de Lombardía, Emilia y Véneto cuyos rasgos característicos son: elevada renta *per cápita* y fuerte ocupación extra agrícola, ambas en expansión en el decenio; pero población estancada y en disminución a causa de la migración hacia las provincias del primer subgrupo.

Subgrupo C. Está constituido por cuatro provincias piamontesas, dos lombardas, dos vénetas y una de la Liguria. Pueden considerarse estancadas: aunque en 1961 permanecían todavía en niveles elevados en la graduación según la ocupación en actividades no-agrícolas, y según la renta *per cápita*, han tenido, durante el decenio, una dinámica muy lenta. En todas, la población ha disminuido o ha crecido con tasas inferiores a la media nacional.

24. Grupo II

Subgrupo A. Está formado por las provincias de Latina y Siracusa, que, si bien con niveles absolutos de renta inferiores a la media nacional, han tenido, durante el decenio, un desarrollo muy sostenido de la renta de la ocupación industrial y de la población.

Subgrupos B y C. El subgrupo B está constituido por cinco provincias toscanas, el C, por seis provincias lombardas y vénetas. Ambos subgrupos tienen poblaciones estancadas o en declinación; ren-

ta *per cápita* inferior a la media nacional (con excepción de Livorno); ocupación industrial levemente superior a la media nacional. Las diferencias entre ambos subgrupos está dada por las tasas de incremento de la renta y de la ocupación industrial en el decenio, tasas que resultan superiores a la media nacional en el primer subgrupo e inferiores en el segundo.

25. Grupo III

Este grupo reúne las restantes 50 provincias que constituyen la zona "deprimida". Todas están caracterizadas por niveles de renta *per cápita* y de ocupación extra-agrícola inferiores, y en gran parte de los casos, en mucho, a la media nacional. En casi todas estas provincias, durante el decenio, la población ha aumentado o disminuido con tasas inferiores a la media nacional a causa de la emigración hacia otras provincias.

La distinción en tres subgrupos se funda en los siguientes aspectos: Las provincias del subgrupo A (11 en total) se distinguen de las restantes por un cierto mayor dinamismo, indicado por el hecho de que han presentado, en el decenio, tasas de incremento de la ocupación industrial y de la renta, superiores a la media nacional. La distinción entre las provincias de los subgrupos B y C (10 y 29, respectivamente) se basa sobre la mejor situación relativa de las provincias del primer subgrupo con respecto a las del segundo, que se pone de relieve

por el nivel de la renta media *per cápita* en 1961: en el subgrupo B superior, en el subgrupo C inferior al 75 % de la renta nacional *per cápita*.

26. La existencia de una gran variedad de situaciones, ilustradas en los párrafos precedentes, plantea la necesidad de reconsiderar, en términos generales, la política de desarrollo y de localización industrial; ésta no debe limitarse sólo al Mezzogiorno, sino que debe abarcar todo el país e, influyendo sobre las condiciones del desarrollo, debe dirigir el fenómeno migratorio de acuerdo con directivas definidas sobre la base de los costos completos de asentamiento (costo por hacienda y costo social) y en base a la exigencia de impedir, mediante la política de desarrollo, despoblaciones injustificadas de zonas susceptibles de desarrollo.

Capítulo III: Estructura de los consumos

27. Un tercer tipo de problemas es el relacionado con la estructura de los consumos, que aparece fuertemente desequilibrada. Mientras se asiste a un notable desarrollo de algunos consumos característicos de niveles elevados de renta, (viviendas de lujo, automóviles, artefactos electro-domésticos) otros consumos más esenciales permanecen todavía notablemente inferiores, no sólo en el nivel *per cápita*, que se verifica en países de altos niveles de desarrollo, sino también al mínimo exigido para

consentir un nivel de vida decoroso. Estos fenómenos están conectados, en primer lugar, con los desequilibrios sectoriales y territoriales de remuneración ya considerados, y la distribución desigual de las rentas (ver Cap. IV); también dependen, en alguna medida, de los efectos de imitación, que actúan sobre la estructura de la demanda de las clases más pobres en desmedro de los consumos más esenciales; y, finalmente, en gran medida dependen de una inadecuada acción del Estado en algunos sectores fundamentales de los consumos públicos.

Graves deficiencias se verifican, en particular, en los consumos alimenticios, en las viviendas populares, y entre los consumos públicos, sobre todo en la instrucción y en la sanidad.

28. Las carencias en los consumos alimenticios se verifican considerando ya sea algunos datos medios, ya sea sobre todo, las estimaciones sobre los consumos de las categorías más pobres.

Entre los consumos alimenticios que más se carecen, debe anotarse antes que nada el de la carne, igual en 1959-60 a 27 kilogramos anuales por habitante, vale decir, inferior a la mitad del de Alemania Occidental y a un tercio del de Gran Bretaña y los EE.UU. Otro tanto puede decirse de la leche, que no alcanza a la mitad del de los EE.UU. y de Gran Bretaña, y al del azúcar, igual a 21 kilogramos contra 50 de Gran Bretaña y 41 de los EE.UU.

Además, según algunas estimaciones efectuadas por cuenta de la Comisión del Centro de estudios y

planes económicos,⁵ en 1960, los consumos *per cápita* del quinto más pobre de la población italiana eran inferiores con respecto a los más bajos valores medios en aproximadamente el 20 % para las proteínas de origen animal y para el azúcar; en más del 10 % para la leche y en el 30 % para la manteca.

29. Igualmente insuficiente es la disponibilidad de viviendas. En Italia por cada habitación se tiene una media de 1,16 personas, con variaciones presumiblemente elevadísimas respecto de esta media, contra coeficientes que varían entre 0,6 y 1,0 en los países precitados. El 42 % de las habitaciones resulta privada de retrete, el 69 % de baño, el 1,85 % de gas, el 47 % de agua corriente. En esta situación es paradójal que gran parte de las nuevas inversiones en viviendas esté concentrada en el sector señorial o de lujo de modo que en algunas localidades se ha creado en este sector una disponibilidad excesiva con respecto a lo necesario, mientras que hay personas que viven en tugurios o en grutas y otras que, aun disponiendo de la renta suficiente para pagar el alquiler de una vivienda popular, no llegan a sistematizarse adecuadamente por la carencia de construcciones de esta categoría.

30. La carencia de consumos públicos es importante sobre todo en el campo escolar y sanitario. Baste recordar el hacinamiento de las aulas escolares y la carencia de lechos en los hospitales. Pién-

⁵ *Situazioni e tendenze dei consumi privati in Italia, con parti colare riguardo alla determinazione dei consumi alimentari*, a cargo del doctor C. Righi y de la profesora V. Cao-Pinna.

sese que en 1954, mientras en Gran Bretaña y Alemania Occidental la relación entre el número de habitantes y el de lechos en los hospitales era de 91 y 94 respectivamente, en Italia la relación era 136 (en Lucania, directamente, 865).

Siempre en el sector de los consumos públicos, debe recordarse la deficiencia de la actual red de transportes urbanos y extraurbanos que se torna cada vez más grave por el aumento constante del tráfico.

Capítulo IV: La distribución de las rentas

31. Faltan estadísticas precisas sobre la distribución personal de las rentas. Sin embargo, las mismas indicaciones dadas arriba por lo que respecta a desequilibrios sectoriales y regionales del producto por adscripto y el bajo nivel de algunos consumos esenciales muestran claramente que en Italia todavía permanece una amplia faja de rentas intolerablemente deprimida. Según una información proporcionada a la Comisión por el ya citado centro de estudios y planes económicos, en 1960 el 20 % más mísero de las familias agrícolas italianas tenía consumos *per cápita* anuales inferiores a 105.000 liras y el 20 % de las familias extra-agrícolas tenía consumos *per cápita* inferiores a 193.000 liras.

También es evidente, por otra parte, que la obtención de un mejor equilibrio sectorial y territorial —fin principal de la programación—, comportaría una elevación de buena parte de las rentas míni-

mas. Restaría sin embargo, el problema de las rentas de algunas categorías particulares de ciudadanos, —ancianos, inhábiles, inválidos—, cuyas pensiones son actualmente irrisorias: y se plantea en este contexto la exigencia de elaborar una adecuada política de transferencia.

32. El problema de la distribución funcional de las rentas se plantea en términos diversos. La dinámica salarial ha sido y es compleja y no puede ser considerada —como en la actualidad se tiende a hacerlo— con referencia a un período de tiempo limitado o a un número limitado de industrias. Si se considera la industria como un todo, se puede decir que el salario medio expresado en términos reales ha aumentado en gran parte del decenio a un ritmo inferior y después, en los últimos años, a un ritmo igual o superior al del producto neto por dependiente, también expresado en términos reales. Esta evolución del salario medio tiene grandes diferencias sectoriales. En algunos sectores privilegiados, el salario medio real ha aumentado a un nivel superior al del producto por dependiente en el conjunto de la industria, pero muy inferior al del producto por adscripto en los mismos sectores. Al contrario, en otros sectores estancados, el salario real ha aumentado a un nivel superior al del producto por dependiente en el total de la industria, pero muy superior al del producto por dependiente en los mismos sectores; en general puede decirse que la evolución de los salarios, sobre todo en la primera parte del decenio, y sobre todo en los sectores privilegiados, ha contribuido en gran medida —co-

mo por otra parte ha sido autorizadamente reconocido— al aumento de competitividad de nuestra producción en los mercados internacionales.

33. Por lo que respecta a las tendencias actuales, es evidente que nos encontramos frente a un movimiento de recuperación de los salarios con respecto al producto neto y, por consiguiente, con respecto a la cuota de las ganancias; y que tal movimiento se ve favorecido por la disminución de la masa de desocupados. Desde este punto de vista parece difícil no prever para el futuro ulteriores aumentos salariales que, en cuanto se considere todo el decenio pasado y no sólo los últimos años o los dos últimos años, no carecen de justificación.

34. Así, la elevación de la relación entre la masa de las rentas de trabajo y la de las rentas de capitales y de empresa, compatible con las exigencias de desarrollo definidas por la programación, debe constituir un objetivo preciso de política económica. El vínculo planteado por las exigencias de desarrollo tiene que ver, por un lado, con la necesidad de disponer del necesario monto de economías y por otro, con la oportunidad de no desalentar las inversiones, deprimiendo demasiado la tasa de ganancias: como se precisará en la segunda parte, donde se indicarán los criterios para determinar los objetivos de la programación, se trata de un vínculo en cierta medida flexible, que no condiciona rígidamente la distribución funcional de las rentas.

35. Es preciso observar, además, que la eliminación de los desequilibrios sectoriales, que es uno de los puntos esenciales de la programación, traería de

por sí una notable contribución y una solución al problema de la distribución funcional de las rentas. Un aumento más rápido de la productividad en los sectores extra-industriales acarrearía el empeoramiento de la tasa de intercambio del sector industrial con respecto a los otros sectores; en consecuencia un aumento dado de la cantidad de productos adquiribles por el salario en los mercados al por menor, comportaría un aumento menor de la cantidad de producto industrial pagada bajo forma de salario (contrariamente a cuanto ha sucedido en el pasado, donde, como se ha visto, el salario expresado en términos de productos vendidos por la empresa industrial ha aumentado en mayor medida que el salario expresado en términos de productos adquiribles en el mercado al por menor). Esto parece evidente si se considera la posibilidad de una disminución de la diferencia entre los precios al por mayor y al por menor; y de un aumento de eficiencia en los servicios públicos que podría permitir una contención de los precios cuando no de la carga fiscal.

PARTE II

ORIENTACIONES GENERALES PARA UN
PROGRAMA A LARGO PLAZO

SECCION I

LOS PRESUPUESTOS DEL PROGRAMA

Capítulo I: Las finalidades

36. El análisis desarrollado hasta aquí ha conducido a la conclusión de que la programación debe articularse sobre las siguientes directivas:

37. *a)* Plena ocupación de los recursos: es necesario no sólo que las fuerzas de trabajo estén todas ocupadas, sino también que estén ocupadas al más alto nivel de rendimiento y remuneración posible. La acción dirigida a eliminar las formas de empleo ineficiente de los recursos se deberá ejercer sobre todo en la agricultura, en el comercio, en la administración pública, así como en algunas actividades industriales atrasadas.

38. *b)* Obtención de un ordenamiento territorial más satisfactorio de las actividades productivas para evitar tanto el despoblamiento de algunas regiones como la congestión de otras. El problema de los desequilibrios territoriales de rendimiento y de remuneración se liga en gran medida al de los desequilibrios sectoriales indicados *sub a)* y debe ser afrontado conjuntamente con él: los bajos niveles de re-

muneración y de rendimiento característicos de las áreas menos desarrolladas del país —Mezzogiorno y algunas zonas del Centro-Norte— dependen del predominio en esas áreas de las unidades productivas más atrasadas y del deficiente desarrollo de una industria moderna. Es deseable que la plena utilización de las fuerzas de trabajo se obtenga, fundamentalmente, no por efecto de migraciones interregionales masivas, sino como resultado de un creciente empleo en actividades productivas modernas y eficientes en las distintas regiones: obviamente, ello no excluye ni un cierto éxodo de algunas regiones, ni notables movimientos de población en territorios más circunscriptos (por ejemplo, de la montaña a la llanura y de los pequeños centros hacia los centros de nuevas instalaciones industriales). Concluyendo, se deben articular los objetivos sectoriales de ocupación con objetivos territoriales de distribución de las actividades productivas entre circunscripciones geográficas, tendiendo simultáneamente al equilibrio de los niveles de rendimiento y de remuneración entre todos los sectores y todas las zonas.

39. c) Más rápido desarrollo de algunos consumos y servicios esenciales, hasta arribar a niveles o standard que pueden ser considerados satisfactorios sobre la base, entre otras cosas, de la comparación con los países más progresistas.

Las acciones dirigidas a mejorar la distribución sectorial y territorial de los recursos, aun cuando determinen un aumento de los niveles mínimos de remuneración, no bastarán por sí solos para asegu-

rar la obtención de una estructura de consumos satisfactoria y, en modo particular, la satisfacción de algunas necesidades civiles fundamentales. Escuela, asistencia, investigación científica, viviendas, son los puntos principales que interesan conjuntamente al desarrollo económico y al desarrollo civil y a los cuales deben corresponder otros tantos puntos del programa. Es necesario, además, plantear y resolver los problemas urbanísticos referentes al orden territorial y el más apropiado ajuste de los asentamientos humanos y los problemas de transporte correspondientes.

40. d) Mejoramiento de la distribución de las rentas. Desde el punto de vista de la distribución personal es necesario reducir las desigualdades; desde el punto de vista de la distribución funcional es necesario favorecer, de manera compatible con las exigencias del desarrollo, el aumento de la cuota de las rentas de trabajo respecto a las que no provienen de trabajo.

e) Mantenimiento, en el largo período, de una alta tasa de crecimiento: si el proceso de desarrollo fuese abandonado a sí mismo esa tasa podría sufrir peligrosas oscilaciones. Siempre en el período de largo alcance, la consecución de los otros objetivos es condición necesaria (pero no suficiente) para la obtención de una alta tasa de desarrollo.

No es superfluo recordar que en la prosecución de todas las finalidades arriba indicadas se deberán escoger siempre, entre las diferentes líneas de desarrollo y las diferentes políticas posibles, aquellas

que mejor respeten las exigencias de la solidaridad económica internacional y, particularmente, de la solidaridad hacia los países subdesarrollados.

Capítulo II: Exigencias de un programa a largo plazo

41. Estas finalidades empeñarán la política económica en todos los campos posibles de la acción pública y exigen, por lo tanto, una programación global en la que las intervenciones estén coordinadas con la obtención de los objetivos. Esta programación, por cierto, no podrá agotarse en el espacio de pocos años sino que deberá abarcar un vasto horizonte temporal. En el contexto de dicha programación, aparecen insuficientes tanto los planes sectoriales, donde se olvida la interdependencia de los diversos problemas y se intentan soluciones parciales (y como tales insatisfactorias e incompatibles entre sí), como las intervenciones ocasionales, adoptadas de acuerdo a exigencias inmediatas, y no claramente insertadas en una visión de largo alcance del proceso de desarrollo. Tal visión es esencial para la coherencia, en el tiempo de una política económica que, aun manteniendo la necesaria flexibilidad, debe sin embargo, inspirarse siempre en algunos criterios fundamentales; sólo así puede evitarse una dispersión de esfuerzos y de recursos.

42. Además, las distintas finalidades de la política económica, cuando son expresadas en términos

cuantitativos, se muestran compatibles y susceptibles de armonización sólo si son consideradas en el ámbito de un período de tiempo suficientemente largo. Por lo tanto, sólo de un análisis de las finalidades y de su recíproca compatibilidad puede resultar la determinación del período de tiempo que es oportuno fijar para su consecución (esto vale para cualquier sistema económico, y *a fortiori* para un sistema no colectivista, en el que existen posibilidades más limitadas para la maniobra de las rentas de acumulación y el ritmo de progreso técnico representa, en gran medida, un dato externo).

43. La consecución de los objetivos arriba enumerados, y sobre todo, el logro de una mejor distribución sectorial y territorial de los recursos, imponen a la economía italiana un esfuerzo muy notable durante un período no breve. Esto es muy comprensible si se reflexiona sobre la importancia de los objetivos, entre los cuales es preeminente el de la eliminación gradual de los desequilibrios sectoriales o territoriales, que implica la unificación económica de nuestro país. De las estimaciones obtenidas y de las que se dará cuenta en el apéndice, aparece evidente que el período dentro del cual es razonable pensar que se obtendrán los objetivos fijados, no puede ser inferior a los quince años, a partir de 1964, y que el programa, por lo tanto, debe extenderse hasta 1978.

44. La afirmación de la necesidad de un programa a largo plazo es naturalmente compatible con su división en programas más breves (por ejemplo

quinquenales) en los cuales las finalidades del largo período serán realizadas gradualmente. Tal división es indispensable, tanto para asegurar a la programación la flexibilidad necesaria como para hacer coincidir los tiempos de la política económica con los tiempos de la legislatura.

SECCION II

CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS

Capítulo I: Objetivos de ocupación y de producción

45. El objetivo fundamental es, pues, lograr la plena ocupación nivelando los rendimientos y, por lo tanto, las remuneraciones del trabajo (y de las nuevas inversiones) en los diversos sectores del Centro-Norte y del Mezzogiorno, lo que implica un nivelamiento *aproximativo* (con las calificaciones que se explicarán en el Apéndice) del producto bruto por adscripto entre sector y sector. El futuro nivel medio del producto bruto por adscripto depende de la tasa de crecimiento del producto global escogido. Queda por establecer el período en que puede ser razonablemente obtenida la nivelación.

46. Naturalmente, cualquiera sea el período, la nivelación puede lograrse sólo si el producto por adscripto aumenta, en los sectores en los cuales hoy es inferior a la media, más rápidamente que en los sectores en los cuales actualmente supera la media.

Pero, ya que se excluye que el desarrollo de los sectores más avanzados deba ser deliberadamente

sacrificado para permitir alinearse a los otros sectores, debe asumirse que el producto por adscripto en los sectores más avanzados continúe creciendo en tasas no muy diversas de las del pasado. Este es el primer vínculo que debe plantearse a la solución del problema. El segundo, está dado por el valor de las inversiones: la cuota porcentual que éstas representan sobre el producto global, mientras puede ser inferior, no puede superar sensiblemente a la que se ha registrado en los últimos años.

47. Planteados estos dos vínculos fundamentales y asumidas dos hipótesis de crecimiento del producto global —tasa anual del 5 % ó del 6 %, respectivamente— se llega a la conclusión de que es muy difícil y quizás prácticamente imposible, obtener la nivelación de los productos por adscriptos en los diversos sectores productivos del Centro-Norte y del Mezzogiorno en un período inferior a los 15 años a partir de 1964. Conviene pues, asumir un período de quince años como período de referencia de un programa de largo alcance.

48. En el Apéndice se suministran los resultados de los cálculos relativos a dos períodos (10 a 15 años) y a dos hipótesis de crecimiento (5 y 6 %) y se comentan los procedimientos y las admisiones. El fin de estos cálculos no es, naturalmente, prever objetivos a adoptar en la práctica (mucho más trabajoso es el camino para llegar a ellos) sino sólo proporcionar una ilustración provisoria de los criterios para determinar sistemas alternativos de objetivos; sistemas que respondan al doble requisito, de la coherencia interna y de la practicabilidad. De

los resultados de los cálculos —que, repetimos, valen sólo como aproximación provisoria— se desprende precisamente, que un sistema de objetivos, al mismo tiempo racional y realizable en las condiciones italianas, es el que se funda sobre las hipótesis de una tasa de crecimiento del 5 % y de un período de quince años. Por lo tanto, aquí se considerarán sólo esas hipótesis.

49. La tabla 1 indica la posición en 1978, en términos de distribución de la ocupación, de producto global y por adscripto, que se obtiene de las dos hipótesis nombradas. La tabla número 2 indica las tasas medias anuales 1964-1978 de incremento del producto global, de la ocupación y de la productividad. (Salvo indicación en contrario, los valores monetarios indicados en las tablas del texto y del Apéndice están expresados en liras 1961).

50. Naturalmente, las tasas de incremento del producto bruto por adscripto de los sectores atrasados son más altas que las de los sectores adelantados: esto es una consecuencia necesaria del objetivo general de nivelación de los rendimientos y de las remuneraciones. Así, las tasas de incremento del producto bruto por adscripto son mayores en la agricultura que en otra actividad (6,1 % contra 3,9 % en la industria y 2,9 % en servicios) y mayores en la agricultura del Sur, más atrasada, que en la agricultura del Centro-Norte, (7,1 % contra 5,4 %). Por el contrario, las tasas de incremento del producto bruto total son menores en la agricultura que en otras actividades, lo que es bien natural. La mayor rapidez de aumento del producto por adscripto de-

pende del éxodo rural, que se supone continúa a una tasa no muy diversa de la pasada. Las tasas de incremento del producto total y del producto por adscripto en las otras actividades son, en todos los casos, mayores en el Sur que en el Centro-Norte. La tasa más alta de incremento del producto bruto total es la de la industria meridional: más de 1,11 %. No se trata, sin embargo, de una tasa irracionalmente alta: en los años transcurridos ha girado el 9 %.

51. El éxodo rural es un poco más rápido en el Mezzogiorno, cuya agricultura necesita una reorganización más vasta que la centro-septentrional. Las tasas de incremento de la ocupación en las actividades extra-agrícolas son mayores, en el Mezzogiorno, que las correspondientes al Centro-Norte, y la diferencia es particularmente sensible en la industria.

Las inversiones "productivas"¹ han sido estimadas sobre la base de relaciones marginales capital-producto levemente más altas que las que se han observado, en la economía italiana, en el último decenio. Tales inversiones, representan, en media, una cuota igual a cerca del 14 % (del 13 al 15) del producto bruto total, siempre con referencia al período de quince años 1964-1978 y en la hipótesis de una tasa de crecimiento del 5 %. Esta cuota es ligeramente inferior a la del decenio pasado durante el cual, con una tasa de crecimiento más alta

(6 %) la cuota de las inversiones según la media ha sido aproximadamente el 16 % (en 1961, sin embargo, el porcentaje ha sido de 14,4 %).

52. Las cifras mencionadas deben ser consideradas con la máxima cautela, dado que se fundan sobre un coeficiente (la relación marginal capital-producto) de cuya estabilidad en el tiempo no se puede estar totalmente seguros. Pero tales cifras y aquellas relativas a las tasas de incremento de los diversos sectores, aunque aproximativas, valen para ilustrar un punto muy importante: la dificultad constituida por el esfuerzo global, por lo que respecta a la cuota del producto nacional a economizar e invertir, puede ser superada eligiendo un período suficientemente largo, durante el cual el esfuerzo de ahorro pueda ser "diluido". Un período de quince años, como se ha visto, puede bastar. Reconociendo esto, quedan las dificultades que pueden ser consideradas como las más importantes que la programación económica que nuestro país debe afrontar: las dificultades que se encuentran para realizar una profunda reorganización de la estructura productiva e imprimir una nueva dirección a las inversiones. *Sobre este camino es preciso cumplir el esfuerzo principal; allí y no en la "limitación del ahorro a invertir" está el problema decisivo.*

Como se verá, esta conclusión —referida por ahora a las inversiones "productivas" resulta confirmada por el análisis de los gravámenes que deben sostenerse para llevar los consumos sociales esenciales a niveles dignos de un país plenamente civilizado.

¹ El término es utilizado aquí convencionalmente, para indicar únicamente las inversiones de las empresas. Quedan excluidas, por lo tanto, todas las inversiones públicas así como las inversiones en viviendas.

Tabla 1. *Producto bruto, ocupación, producto bruto por adscripto para 1978.*

	Producto bruto (millares de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Producto bruto por adscripto (millares de liras)
<i>Agricultura</i>			
Centro-Norte	3.172	2.013	1.576
Mezzogiorno	2.028	1.287	1.576
Italia	5.200	3.300	1.576
<i>Industria</i>			
Centro-Norte	14.725	6.849	2.150
Mezzogiorno	7.507	3.491	2.150
Italia	22.233	10.340	2.150
<i>Servicios</i>			
Centro-Norte	9.818	5.603	1.752
Mezzogiorno	5.005	2.857	1.752
Italia	14.822	8.460	1.752
<i>Total</i>			
Centro-Norte	27.715	14.415	1.916
Mezzogiorno	14.540	7.635	1.904
Italia	42.255	22.100	1.912

Tabla 2. *Tasas de porcentajes medios anuales de variaciones del producto bruto, de la ocupación y del producto por adscripto, 1964-78.*

	Producto bruto	Ocupación	Producto bruto por adscripto
<i>Agricultura</i>			
Centro-Norte	2,6	-2,7	5,4
Mezzogiorno	2,9	-4,1	7,1
Italia	2,7	-3,3	6,1
<i>Industria</i>			
Centro-Norte	4,2	1,3	2,9
Mezzogiorno	11,2	3,2	8,0
Italia	5,8	1,9	3,9
<i>Servicios</i>			
Centro-Norte	4,2	1,8	2,4
Mezzogiorno	6,4	2,0	4,4
Italia	4,8	1,9	2,9
<i>Total</i>			
Centro-Norte	4,0	0,7	3,3
Mezzogiorno	7,6	0,9	6,7
Italia	5,0	0,8	4,2

Capítulo II: Empleos de la renta

53. Hasta aquí se ha considerado el desarrollo del producto nacional, diferenciado según su sector de origen. Junto con el producto, obviamente, deberá expandirse la demanda efectiva: es preciso analizar ahora sus componentes, o sea, la repartición del producto nacional entre los distintos empleos.

54. Por lo que respecta al componente exterior de la demanda, se adopta aquí, en primera aproximación, (y a la espera de conocer los resultados de las investigaciones emprendidas en el ámbito de la Comisión) la hipótesis-objetivo de que el déficit comercial se mantenga a un nivel porcentualmente constante del producto nacional; y que este déficit se cubra por un excedente, por importes iguales, de las rentas netas del exterior (comprendidas las remesas de los emigrantes).²

55. Considerando la renta nacional en bruto a los precios de mercado,³ resulta de la precedente exposición que cerca del 14 % de la misma deberá ser empleada en inversiones "productivas" exigidas por distintos sectores. Si todas estas inversiones de-

² Esta es una hipótesis prudencial, según la cual la relación entre rentas netas del exterior y el producto nacional resultaría en el futuro más baja que la actual.

³ En las estimaciones precedentes (y en los cálculos citados en el Apéndice) han sido usados los datos de ISTAT sobre el valor adjunto; ya que sólo éstos son distinguidos por circunscripciones territoriales y por ramas de actividad, para obtener la renta nacional bruta a precios de mercado, es preciso elevar aproximadamente el 10 % el total de los valores adjuntos.

ben ser financiadas con el ahorro nacional,⁴ la restante cuota de renta nacional (86 %) puede y debe ser empleada en consumos privados y públicos y en inversiones "sociales" (entendiendo por tales todas las inversiones "no productivas", desde viviendas a obras públicas).

56. La distribución de tal porcentaje de la renta nacional entre las distintas categorías de consumos y de inversiones "sociales" debe constituir el objetivo de una elección política. Actualmente la cuota de los consumos privados sobre la renta nacional bruta es igual al 65,8 %; por el contrario, la cuota asumida *del incremento* de renta ha sido, en el último quinquenio, igual al 53,4 %. Se puede plantear como objetivo razonable, reservar a los consumos privados el 55-58 % del aumento de la renta bruta — o sea un porcentaje superior al del pasado quinquenio (en términos reales, el porcentaje se elevaría todavía más de cuanto aparece en las cifras citadas arriba, ya que el aumento se ha verificado en el pasado de la relación entre precios al por menor y precios al por mayor debería por lo menos detenerse en el futuro).

De este modo, la cuota media de consumos privados sobre la renta, decrecería en el período 1961-78 a cerca del 62 % ó 63 %.⁵

⁴ O si eventuales inversiones extranjeras en Italia son compensadas por inversiones de ahorro italiano en el exterior.

⁵ Los valores indicados en el texto son naturalmente aquellos *medios* de la cuota de consumos sobre la renta para todo el período y no los del año último que resultarían más bajos.

Para juzgar la adecuación del objetivo de una relación incremental del 55-58 % se debe considerar, por un lado, que la finalidad del

57. Si los consumos privados no superan el nivel indicado, queda disponible para los consumos públicos y las inversiones sociales el 24 % de la renta (contra el actual 18 %). Esta cuota debe repartirse entre los programas de gastos para la construcción de viviendas, la sanidad, la escuela y la investigación científica, que serán expuestos a continuación, y otros empleos.

Las inversiones brutas en habitaciones en el último decenio han absorbido, al precio neto del costo de las áreas fabricables, cerca del 6 % de la renta nacional. El plan edilicio expuesto a continuación, si se realiza en 15 años, incidiría, —según las valoraciones del Instituto nacional de arquitectura y de la TEKNE, que deberán ser reexaminadas— con una cuota más alta: 7,3 %.

Por lo que respecta al plan sanitario, incidiría —según un cálculo de la PRES, también a reexaminarse— en un 3,4 % en el período de quince años, mientras que actualmente los gastos sostenidos para los fines correspondientes por los entes públicos, (excluidos los gastos privados) inciden sobre la renta nacional en un 2,9 %. Al valorar el orden de magnitud de las cifras aquí citadas, se debe tener en cuenta que el plan sanitario prevé una reducción del 30 % del precio actual de las medicinas y una reestructuración orgánica del sector, elementos que

desarrollo adoptado comporta una rápida expansión de las rentas y de los consumos de las categorías actualmente menos favorecidas; por otro lado, que los consumos públicos y las inversiones "no productivas" previstas para el futuro cubrirán en parte las necesidades que han debido ser cubiertas, hasta ahora, por consumos privados como en el caso de los gastos sanitarios.

concurrirán a bajar el costo de gestión de las unidades sanitarias y a contener la incidencia de los gastos por prestaciones terapéuticas.

El plan escolar —según un cálculo de la SVI-MEZ, igualmente a reexaminar— incidiría en un 7,0 %, en el período de quince años, contra el 4,3 % actual.

La investigación científica, finalmente, absorbería el 0,5 % de la renta nacional frente al 0,2 % actual.

Al neto de las cuatro categorías específicas indicadas arriba, los empleos “sociales” deberán pasar del actual 2,6 % acerca del 5,8 % sobre la media del período de quince años.

Ciertamente resultará necesario, por lo que respecta a los restantes empleos, aumentar la cuota actualmente dedicada a la vialidad y a los transportes públicos; mientras puede suponerse que será posible reducir la cuota absorbida actualmente por los gastos militares.

Capítulo III: Problemas de la distribución de la renta

58. Cuanto se ha dicho hasta aquí sobre los objetivos del programa y sobre las implicaciones de los mismos en términos de repartición de la renta nacional entre las distintas partidas de gasto nacional, conduce a algunas observaciones, que serán desarrolladas en este capítulo y en el siguiente, sobre

los problemas de la distribución de la renta y de la dinámica de las remuneraciones.

59. Considerando la renta nacional dividida en tres amplias partes, la de las rentas de trabajo más las transferencias sociales (el total libre de impuesto), la de las otras rentas privadas, en particular las ganancias (también libres de impuesto) y, finalmente, la formada por las entradas públicas corrientes (libre de todas las transferencias), debe reconocerse en primer lugar que hay un límite debajo del cual no podría ser reducida la segunda parte sin perjudicar el logro de los objetivos de desarrollo propuestos.

En efecto, los objetivos se lograrán sólo si las empresas, globalmente consideradas, tienen un incentivo suficiente para extender su actividad en la medida prevista por el programa; y esto significa que deben tener la perspectiva de obtener al menos, ciertas tasas mínimas de ganancia (más o menos altas según el riesgo y las otras características de la actividad desarrollada por cada una). De ello se deriva un cierto valor mínimo, debajo del cual no se puede descender sin perjudicar el programa, aún para el volumen global de las ganancias.

Pero el volumen actual de ganancias libre de impuestos es notablemente superior a este mínimo, en cuanto permanecen grandísimas cantidades de renta que —sin perjuicio para los incentivos— podrían ser reabsorbidas en el futuro a través de políticas vigorosas en el campo fiscal, del control de los monopolios, etc.

60. A menudo se afirma que otro límite inferior al volumen de las ganancias deriva del hecho de que las ganancias son necesarias para financiar las inversiones. La afirmación peca, sin embargo, de simplismo, porque, especialmente en una economía programada, se puede prever la financiación de una parte notable de las inversiones con otras fuentes, entre las que está en primer lugar la economía pública en sus múltiples formas (desde la inversión pública directa hasta el simple crédito público concedido a empresas privadas).

61. Queda por examinar, sobre todo, si los objetivos de inversión imponen un límite superior a la masa de rentas destinable a la remuneración del trabajo y a las transferencias sociales. Efectivamente, la masa trabajadora gasta una gran parte de su propia renta en consumo, y su consumo representa gran parte del consumo privado total. Pero de esto no se deduce que sea absolutamente imposible lograr un aumento de salarios sin un aumento de consumos privados, es decir (si se asume la renta nacional como dato) sin cortar la parte de las inversiones y de los consumos públicos.

El objetivo en particular, indicado en las páginas precedentes, de reducir la cuota de porcentaje de la renta nacional empleada en los consumos privados puede ser compatible también con la estabilidad y hasta con el aumento, de la cuota porcentual destinada a los salarios, si se cumple una y/u otra de las siguientes condiciones:

a) aumento de la propensión media al ahorro por parte de los trabajadores. Podría resultar eficaz

para tal fin, entre otras cosas, una política que dirija los eventuales aumentos salariales que exceden las disponibilidades previstas para el consumo privado, hacia la inversión en viviendas, en el cuadro del plan edilicio previsto. Otras formas de ahorro, contempladas en propuestas recientes bajo el título general de "ahorro contractual" pueden ser eficazmente utilizadas a ese fin; (conviene recordar aquí que las contribuciones de los trabajadores a los fondos de seguridad social —no interesa que se lo clasifique como "ahorro contractual" o "público"— constituyen un aliciente de fundamental importancia para una política dirigida a conciliar las reivindicaciones salariales con el respeto de los límites asignados al consumo privado);

b) disminución de la cuota porcentual gozada, sobre la masa creciente del consumo privado, por los percibidores de rentas que no provienen del trabajo, a las cuales podría contribuir por un lado la mencionada eliminación de los receptáculos de rentas, y por otro, el aumento de la propensión media al ahorro por parte de los percibidores de ganancias. Para aumentar la propensión al ahorro se disponen de varios medios, desde aquellos tendientes a condicionar el comportamiento del consumidor (impuestos discriminados, tipo *Purchase Tax*, tasaación progresiva de la renta consumada, empleo de los *mass media* para moderar la carrera actual hacia los consumos vistosos) hasta los que se dirigen a contener la distribución de los dividendos.⁶

⁶ Una contención en la distribución de los dividendos no comporta

62. Al considerar las políticas tendientes a modificar la distribución de la renta y, en particular, la distribución de los incrementos de la renta misma, es preciso tener presente que, en base a la Constitución, el plan económico no puede suprimir la libertad sindical (de aquellos que exigen trabajo y de los trabajadores). Debe excluirse, en particular, la imposición autoritaria de un bloqueo —rígido o móvil— sobre los salarios, así como la imposición de un bloqueo sobre el volumen o sobre la tasa de las ganancias

63. Es preciso no olvidar jamás que un cierto aumento de la masa salarial y de los salarios unitarios es necesario, en el cuadro del programa de desarrollo, justamente para alimentar el aumento de los consumos y por lo tanto, la expansión del mercado que es condición de la programada expansión del producto nacional.

Y, como se ha visto más arriba, los aumentos de salarios en cierta medida mayores que los correspondientes a la exigencia ya recordada, además de ser deseables a los fines de una más equitativa distribución de la renta, pueden también resultar compatibles con los fines del desarrollo, si se realizan determinadas políticas de ahorro. La libre contratación tiene la probabilidad de dar lugar a aumentos salariales conformes a los objetivos del plan, sólo si los sindicatos pueden participar activamente en la

necesariamente un aumento de la autofinanciación, ya que, como ha ocurrido en Alemania, Suecia, y Suiza, las ganancias no distribuidas pueden ser encauzadas hacia determinados empleos de interés general.

elaboración y en la realización del plan mismo. En tal caso, en efecto, se debe esperar que ellos autolimiten sus propias exigencias en cuanto a contratación salarial, de modo de no contradecir la línea de política económica nacional que ellos mismos han concurrido, libremente, a definir en cuanto a programación.

Todo esto puede resumirse subrayando que la cuestión de los aumentos salariales no puede de ningún modo, ser aislada del contexto general de la política de plan y del sistema de objetivos perseguido por ella.

Capítulo IV: Dinámica de las retribuciones y de los precios

64. Concretamente, el acrecentamiento de las retribuciones reales puede realizarse de dos modos: a través de un aumento de las retribuciones monetarias frente a precios al por menor aproximadamente constantes, o bien, a través de un aumento de las retribuciones monetarias más rápido que el aumento de los precios al por menor. Obviamente el primer modo tiene, sobre el segundo, la ventaja de implicar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Pero también hay otro punto en contra del segundo; si éste se realiza, como ha sucedido en el pasado, con un fuerte aumento del nivel de los precios sólo en cuanto respecta a los mercados de consumo, mientras el nivel de los precios en la produc-

ción se mantiene casi estable. Como se ha explicado en la parte I, en el pasado, la cantidad creciente de producto que los propietarios agrarios y los industriales han debido pagar bajo forma de salario a sus trabajadores por cada hora trabajada se ha traducido sólo en parte, en un aumento del poder de adquisición de los trabajadores mismos. Por otra parte, ha representado un mayor gasto soportado por la agricultura y por la industria para hacer frente a los acrecentados márgenes brutos del comercio.

En el futuro, estos mayores gastos podrán ser evitados si se procede, con una vigorosa política, a la reorganización del sistema distributivo, reorganización que aparece, por lo tanto, como un elemento esencial de la política de plan.

65. Pero, además del problema del modo más económico a través del cual debe ser conseguido el aumento del nivel general de las retribuciones reales, está el problema del acrecentamiento de las retribuciones en los sectores productivos individuales. Este segundo problema se plantea con referencia al de las variaciones de la "productividad" sectorial y de los precios.

En el conjunto, las retribuciones reales disponibles para el consumo pueden crecer sin dar lugar a dificultades para la realización del plan si su tasa de incremento es *aproximadamente* igual a la del producto neto por adscripto en el sistema total. Sin embargo, en algunos sectores el producto por adscripto aumenta mucho más de la media, y en otros menos; para que las retribuciones aumenten en to-

dos los sectores en igual proporción a la productividad *media* de la economía en su conjunto, es necesario, en principio, que los precios (y también los precios *absolutos* si se quiere obtener una constancia aproximada en el nivel *medio* de los precios) disminuyan en sectores más progresivos y aumenten en los otros. Pero a menudo sucede que en los sectores más adelantados las retribuciones efectivas, bajo la presión sindical, que en estos sectores encuentra menor resistencia en la contraparte, aumenten más rápidamente que la media. Esto es deseable sólo si los sectores más adelantados son también aquéllos en los cuales los niveles de retribución son más bajos también: así en la agricultura es necesario que un rápido aumento del producto por adscripto esté acompañado de un rápido aumento de las remuneraciones hasta que se haya logrado el equilibrio entre productividad y remuneraciones agrícolas y productividad y remuneraciones en los otros sectores. Pero si se tienen aumentos más rápidos de retribuciones en los sectores ya más aventajados, entonces los desequilibrios aumentan. En los sectores que producen bienes esenciales para el desarrollo es, pues, más necesario todavía que el eventual excedente del aumento de productividad con respecto a la media se traduzca en gran parte en reducción de los precios, dado que estos precios constituyen elementos de costo para múltiples actividades productivas. Al logro de tal objetivo pueden contribuir eficazmente tanto las mismas organizaciones sindicales, que también de este modo desempeñarán una

parte activa y responsable en el desarrollo programado, cuanto (tratándose de sectores en los cuales no rigen condiciones de concurrencia), una apropiada acción anti-monopolizadora, acompañada del control sobre los precios de los bienes producidos por los mismos sectores.

PARTE III

INSTRUMENTOS Y POLITICAS

SECCION I*

ORGANOS CENTRALES Y PERIFERICOS

Capítulo I: Organos de Gobierno

66. De aquí en adelante se trazará un esquema de lo que debería ser la futura organización de la programación. Con esto no se quiere enunciar como decisiones definitivas las soluciones indicadas para cada uno de los puntos, sino solamente ilustrar las funciones que deberán desarrollarse y los problemas organizativos que deberán afrontarse para asegurar su desenvolvimiento. Proponemos el esquema siguiente, no como punto de llegada sino como punto de partida para la discusión.

67. El plan económico debe ser aprobado por el Gobierno, colegiadamente, y presentado al Parlamento por el Presidente del Consejo. De la preparación del plan y de su realización debería ocuparse el Ministerio de Balance, transformado en sus atribuciones, en sus estructuras y en sus oficinas de acuerdo con su nueva denominación de "Ministe-

* En esta sección han colaborado el doctor Antonio Giolitti y los profesores Siro Lombardini y Sabino Cassese.

rio de Balance y de Programación". Al Ministerio de Balance y de Programación corresponderá la iniciativa de la elaboración del programa y de la presentación de las respectivas medidas.

68. Deberá instituirse un organismo permanente para la programación económica. Presidido por el Ministro de Balance y de Programación, tendrá la tarea de proceder a la elaboración del programa sobre la base de las exigencias y según las decisiones y las directivas políticas indicadas por el Ministro de Balance y de Programación, y presentar al mismo Ministro, por propia iniciativa, propuestas relativas a la programación económica. Podrá estar compuesto por un número restringido de expertos nombrados por cinco años y organizado como instituto autónomo, con presupuesto propio, dotado de oficinas técnicas, habilitado para solicitar la colaboración técnica del ISTAD, del ISCO, de institutos de investigaciones públicas y privadas y de consultores externos.

69. Resulta oportuna la institución de un *Comité Interministerial para el crédito, el ahorro y la política fiscal*, con las atribuciones del citado Comité para el crédito y el ahorro (al que sustituiría), extendidas también a la política fiscal por lo que se refiere a medidas de modificación del sistema tributario y a su empleo en función de los objetivos del programa (y excluida por eso su competencia del campo de la administración financiera y tributaria) y eventualmente modificada para su mayor adecuación a las exigencias de la programación. Podría estar compuesto como el actual Comité para

el crédito y el ahorro, integrado, obviamente con la inclusión del Ministro de Hacienda.

Corresponderá en particular al comité la tarea de elaborar propuestas en el campo monetario, crediticio y fiscal y examinar aquéllas que puedan ser elevadas por el organismo para la programación económica y por la Comisión para la reforma tributaria instituida en el Ministerio de Hacienda.

De la política monetaria y crediticia y de la política tributaria, se hablará muy concisamente en la Sección II.

70. *El Comité Interministerial de los Precios (CIT)* deberá ser modificado en su composición y valorizado en sus funciones y organismos en relación a las exigencias planteadas por una política de precios conforme a los objetivos del programa. En particular, este comité deberá ser puesto en condiciones de desenvolver serios análisis de costos, aun sirviéndose de la documentación de las empresas públicas, para los sectores en que ellas operan.

71. Todo el sistema de las empresas con participación estatal, que deberá hacerse funcional respecto de las exigencias de la programación económica, encuentra en la empresa pública uno de sus instrumentos esenciales. Por otra parte, el mismo programa económico será, a su vez, el instrumento más eficaz para la dirección y el control de tales empresas. Al nivel de los órganos gubernativos de dirección y control de los entes de gestión, es necesario establecer y aplicar rigurosamente el principio de que tales órganos deben asumir la función de *garantizar la ejecución del programa por parte de*

las empresas públicas. Para tal fin, el ministerio para las participaciones estatales, oportunamente integrado por un órgano técnico capacitado para garantizar la suficiente estabilidad de orientaciones técnico-económicas, debería aprobar las emisiones obligacionarias de las sociedades y de los entes; contribuir con el fondo a que se alude en el parágrafo 84, al aumento de los fondos de dotación de los entes de gestión para la realización de determinadas inversiones; asumir la responsabilidad de las decisiones fundamentales de inversiones sugeridas por consideraciones de conveniencia general (como la elección que dio lugar al IV Centro siderúrgico). Se plantea pues, la exigencia de un *reordenamiento de todo el sector de la empresa pública* adecuándola, en su forma institucional, para recibir los actos de dirección y de control del poder público (ejecutivo y legislativo).

El control que se hace necesario para la empresa pública no debe ser entendido en el sentido tradicional del control de la legitimidad o de la oportunidad de las realizaciones individuales. Este deberá ser un control del resultado global. Por lo tanto, parece necesario un reordenamiento del sistema actual de los *holdings* públicos, teniendo presente la oportunidad de reducir, también en el sector público, la excesiva concentración actual del poder económico: en efecto, la experiencia demuestra que las dimensiones alcanzadas por estos *holdings* los ponen en condiciones no sólo de tomar decisiones totalmente autónomas, de gran importancia para la colectividad, sino también de ejercer un po-

der de presión pública, lo que es evidentemente incompatible con la programación nacional.

72. Se deberá instituir una *Comisión de vigilancia sobre las sociedades y sobre las bolsas de valores y para la tutela de la concurrencia*, según lo previsto en el esbozo de ley "para la tutela de la concurrencia" y según lo que exponga la ley para la reforma de las sociedades por acciones. Con esta ley, deberán promulgarse en particular: a) normas aptas para rendir el contenido del balance, de las cuentas de ganancias y pérdidas y del informe del balance adecuado a la exigencia del control público para los fines de la programación; b) normas que establezcan la obligación de la comunicación anual a las autoridades de la programación de los planes generales de inversión, de las empresas de grandes dimensiones, determinadas en base al número de adscriptos o a la facturación o a los útiles; c) normas para la disciplina de la representación en asamblea o de las participaciones recíprocas.

73. La citada Comisión, el Comité interministerial de precios y las empresas públicas constituyen los instrumentos fundamentales de una acción sistemática antimonopolista. Sin embargo, esta acción, en algunos sectores (productos farmacéuticos, abastecimiento de medios técnicos para la agricultura, transformación de los productos agrícolas, sector comercial) no puede desarrollarse eficazmente sin profundas innovaciones organizativas, a las que se hará referencia brevemente en la Sección III (políticas de sector).

74. La reforma de la administración pública es condición esencial para una eficiente programación. De ella está ocupándose una Comisión expresamente constituida y que ya está madura para una pronta realización. No es éste el lugar para detenerse en los aspectos específicos de esta reforma, que deberá resolver los problemas de la descentralización (también regional) de la atribución de responsabilidades más precisas y autónomas, de las formas de control a considerar en relación también, a la reorganización de las estructuras y de los planteles. Inevitablemente, esta reforma no puede ser más que gradual; pero eso no impide impulsar la política de programación constituyendo, inmediatamente, el organismo permanente mencionado anteriormente (parágrafo 68) que tendrá entre sus tareas, la de promover la coordinación entre diversas ramas de la administración pública.

La determinación de los objetivos de la programación y la clara definición de las tareas de los órganos estatales y periféricos que la programación permite, puede proporcionar indicaciones precisas para las reformas específicas que deben aportarse al ordenamiento administrativo de los órganos y entes públicos centrales y periféricos.

Capítulo II: Las actas normativas de la programación y la función del Parlamento

75. En primer lugar, es oportuno que el gobierno asuma formalmente, ante el Parlamento, motivándolo adecuadamente, el compromiso de preparar el plan económico dentro de un término dado (antes de que se inicien los trabajos de preparación del plan operativo). Las discusiones en el Parlamento, en esta fase, podrán facilitar la subsiguiente formulación y aprobación del plan.

Mientras el plan en su conjunto no tiene necesidad de asumir la forma de ley, es necesario —también por la observancia del art. 41 de la Constitución— que sean traducidos a actas con valor de ley, las intervenciones a que dé lugar el plan y que impliquen obligaciones no sólo para la administración pública sino también para los privados.

A tal fin, algunos estudiosos sugirieron como procedimiento más adecuado el de la ley de mandato, al que inmediatamente convierten en decretos-mandatos para la realización de medidas específicas. Según su sugerencia, que se discutirá posteriormente,¹ el *iter* legislativo puede ser delineado del siguiente modo: el gobierno presenta al Parlamento el esbozo de leyes por el cual él es delegado para producir en el término de un año, para el logro de

¹ Las discusiones desarrolladas sucesivamente en la redacción del presente trabajo, han hecho surgir una sugerencia alternativa, que bajo ciertos aspectos parece aun más interesante: la de extender al programa económico nacional la fórmula legislativa establecida por la Constitución para el presupuesto del Estado.

determinados objetivos indicados en el mismo esbozo y según los principios y criterios directivos en él establecidos, uno o más decretos con valor de ley ordinaria, que contengan las normas para la creación y el empleo de instrumentos bien definidos, necesarios para obtener los fines citados. El informe del Ministro de Presupuesto y de programación que acompañe al esbozo de ley incluirá la ilustración de las decisiones políticas, de los criterios, de las finalidades y de los instrumentos del programa de largo alcance y las especificaciones de los objetivos y de los medios del programa quinquenal y del primer programa anual (el informe será, pues, la exposición, aunque sea resumida, del plan). Los sucesivos programas anuales serán presentados e ilustrados en el Parlamento por el Ministro de Presupuesto y de la programación junto con la Memoria general.

Según la misma sugerencia, el gobierno debería estar obligado a consultar a comisiones parlamentarias constituidas al efecto, para la formulación de decretos delegados en la ley de mandato.

76. El transcurso del ejercicio financiero, la formación y presentación en el Parlamento del balance de previsiones y del informe consuntivo, las normas sobre la administración del patrimonio y la contabilidad general del Estado serán modificadas según los criterios indicados en el texto del esbozo de ley presentado a la Cámara por el Ministro de Presupuesto el 19 de enero de 1962 y modificado por las Comisiones I y V de la Cámara (documento de la Cámara de Diputados, número 3.568 A).

Será oportuno también, prever la presentación al Parlamento de balances de orientación plurianuales de los cuales resulten las proyecciones de las entradas y de los gastos públicos en relación con los compromisos del programa.

77. Además de ejercer el poder legislativo en lo que respecta a examinar y aprobar la ley de mandato, el programa y el balance de previsión, el Parlamento deberá ser puesto en condición de ejercer con la máxima eficiencia y oportunidad —también mediante oportunas modificaciones de las normas reglamentarias— el control sobre la realización del programa y específicamente de los programas anuales. Para tal fin, deberán atribuirse tareas precisas a la Comisión de Presupuesto de la Cámara y a la Comisión de finanzas y tesoro del Senado, que deberán ser dotadas de funcionarios técnicos y disponer de documentaciones actualizadas proporcionadas por la Contaduría general, por la Corte de cuentas y por el ISTAT. Este último, en particular, deberá ser puesto en condición de responder a las exigencias de control y de indagación del Parlamento, especialmente a los fines de confrontar los resultados efectivos de la política económica gubernativa con los objetivos del programa.

Capítulo III: Funciones de la Región y procedimientos de consulta democrática en relación a la programación

78. El plan económico nacional deberá estar integrado por los planes económicos regionales. Al plan económico regional se le reconoce una doble función: a) hacer valer, teniendo en cuenta la programación nacional, las exigencias y las posibilidades de desarrollo local y b) desenvolver y aplicar localmente el plan nacional.

79. La doble función, preparatoria y de realización, ejercida por el plan regional con respecto al nacional, implica que las fases de elaboración de ambos planes estén estrechamente coordinadas. Sin embargo, debe diferirse toda precisión de la disciplina normativa conectada a estos problemas por no haberse elaborado aún, todas las normas para la actuación del instituto regional. Un instrumento de coordinación para la programación nacional y regional está representado en cada caso, por las leyes-cuadro, por medio de las cuales el Estado determina los principios que las regiones deben realizar en las materias en las cuales dispongan de poderes legislativos propios.

80. A nivel empresarial, pueden preverse conferencias de producción y atribuir poderes de información y de consulta a órganos representativos de los trabajadores. Formas de consultas particulares deberán adoptarse en las empresas públicas y en las empresas de grandes dimensiones sujetas a la obli-

gación de comunicación anual del programa general de inversiones.

Deberá preverse la consulta de los sindicatos en el plano nacional y regional según procedimientos precisos y con periodicidad regular, tanto en la fase de elaboración como en la de realización del programa.

En el plano local, la región deberá promover iniciativas propias y de los entes locales para concretar la más amplia participación popular en la discusión del programa y en el empeño por su realización.

Volvemos a mencionar aquí la exigencia de procedimientos precisos por lo que respecta a las relaciones entre región y Estado, a los fines de la coordinación entre programación regional y nacional.

La función del CNEL como órgano de consulta deberá ser regulada de modo de asegurar la eficiencia y la oportunidad: pareceres disímiles serán más útiles, por su mayor representatividad, que laboriosos compromisos; serán necesarios, además, procedimientos abreviados, con la fijación de términos improrrogables, en consideración a la importancia del factor tiempo en la obra de programación.

SECCION II

INSTRUMENTOS CREDITICIOS Y FISCALES *

81. Los instrumentos crediticios y fiscales son esenciales tanto para una política coyuntural como para una política de programación del desarrollo económico.

82. *En el campo monetario y crediticio* deberá ampliarse, en primer lugar, la gama de los medios de intervención. A este respecto, nos proporcionan importantes ejemplos los países que nos han precedido en el camino del desarrollo económico y que podrían ser fácilmente adaptados a la situación italiana actual. En particular, se deberá desarrollar aquel instrumento fundamental que consiste en la maniobra de la deuda pública; deberán encontrarse las fórmulas apropiadas para asegurar que el crédito sea concedido de acuerdo a criterios precisos de prioridad y, en particular, se deberá acondicionar un sistema que permita regular el crédito al consumo con la máxima flexibilidad.

* Por lo que respecta a los instrumentos fiscales, estamos avalados por las críticas de los profesores Cesare Cosciani y Sergio Steve.

Al mismo tiempo, será oportuno reexaminar el sistema actual de incentivos crediticios, que han terminado por ser extendidos indiscriminadamente: es necesario restituir al sistema aquel carácter de consciente selectividad que es el único que puede justificarlo.

83. Será preciso, además, estudiar los costos de distribución del crédito y realizar aquellas racionalizaciones, no sólo en los procedimientos, sino también en la estructura del sistema crediticio (dimensiones de las empresas, dislocación geográfica, distribución de funciones) que son necesarias para reducir su nivel.

84. Finalmente, merece una atención particular la necesidad de crear un sistema de financiación de la empresa pública conforme a las tareas que le son atribuidas por la política de programación. Eventualmente, podría entrar en este sistema, la creación de un fondo puesto a disposición del Gobierno para poner en condiciones a determinadas empresas públicas, de realizar inversiones específicas que tuviesen carácter de prioridad en la planificación económica y que no pudiesen ser financiadas por otra vía.

85. Las distintas reformas mencionadas y las que serán sugeridas por un examen más particularizado de las exigencias de la economía nacional deberán insertarse en el cuadro de una política monetaria y financiera respetuosa de las exigencias de la cooperación internacional, en el ámbito europeo y mundial.

86. *En el campo fiscal* deberá realizarse una reforma integral para la cual puede ser oportuno proponer ya, en este lugar, algunas indicaciones de regla, que deberán ser reconsideradas cuando estén disponibles los resultados de los trabajos todavía en curso por cuenta de la Comisión instituida a propósito en el Ministerio de Hacienda.

Los principales objetivos de la reforma deben ser los siguientes:

a) conferir al sistema tributario aquella progresividad prescripta por la Constitución pero que actualmente falta, convertir a la finanza pública, en su conjunto, en un poderoso factor de reducción de las desigualdades de riqueza, que constituye uno de los objetivos de la programación;

b) convertir a los impuestos en instrumentos eficaces y dúctiles al servicio de una política económica moderna dirigida a asegurar no sólo la estabilidad monetaria y la plena ocupación, sino también una tasa determinada y precisas orientaciones de desarrollo. En otras palabras, los impuestos deben ser ensamblados en el modo más apropiado para permitir a las autoridades regular tanto la demanda global, como su repartición entre las distintas partidas de consumo y de inversión, así como también su repartición entre las distintas áreas del país;

c) liberar al sistema tributario de todos aquellos aspectos que hoy lo hacen aparecer oscuro y arbitrario a los ojos del ciudadano. En particular, despejar el terreno en lo referente a exenciones, eliminando aquéllas que no sean indispensables para la realización del plan, simplificar las normas y los

procedimientos, destruir, con una acción masiva de prevención y represión, la posición que aún subsiste en Italia en lo que respecta a la evasión;

d) perseguir una política de armonización entre los sistemas fiscales prevista por el tratado de la CEE, que, por otra parte, no puede menos que adecuarse a una modernización de nuestro sistema (que es, probablemente, el más atrasado de la CEE) según los lineamientos ya expuestos.

Mientras se habla, como hemos hecho hasta aquí, de los fines de la reforma en términos generales, el acuerdo es fácil; pero cuando se pasa a las formas concretas de realizarla, todo se torna muy controvertido.

Para contribuir a la discusión, trazaremos a continuación las grandes líneas de un plan de reforma, concebido para resolver *del modo más radical* los problemas mencionados y, en particular, los referentes a la *funcionalidad del sistema tributario a los fines de la política de desarrollo*. Se trata pues, de un plan ambicioso: implica la refundición integral del sistema que —una vez cumplida la reforma— se apoyaría en cuatro pilares fundamentales: el impuesto personal progresivo, el impuesto sobre las sociedades; el impuesto sobre valor adjunto, el impuesto unifaz sobre las ventas, con la total desaparición de los que actualmente son sus pilares fundamentales (el IGE, el impuesto de RM y, —si se extiende la mirada al campo parafiscal— las contribuciones basadas sobre salarios).

Los elementos principales del plan se describirán, por parte, en los parágrafos siguientes:

87. En lugar de la actual pluralidad de impuestos sobre la renta, reales y personales, convendrá realizar —como primer paso— un sistema unitario de *tasación personal progresiva de la renta* como ya existe en la mayor parte de los países avanzados, integrado por la tasación de las patrimoniales.

Además, se deberá comenzar a preparar inmediatamente, con estudios y sobre todo con una reorganización sistemática de los medios de verificación, las condiciones necesarias para unir en un segundo tiempo al impuesto personal progresivo sobre la renta, un impuesto, también personal y progresivo, *sobre el patrimonio*.

La presencia del impuesto personal sobre el patrimonio posibilitaría limitar el impuesto a las rentas a la renta consumida, para sustituir más exactamente el impuesto personal sobre la renta por el *impuesto personal sobre el consumo*; solución esta que ha sido autorizadamente propugnada por Einaudi y por otros insignes estudiosos y que, si bien provoca algunas objeciones, parece digna de la más atenta consideración. Un sistema de tasación personal así ensamblado, que tuviese como base, por un lado el consumo (antes que la renta) y por el otro el patrimonio, además de ser muy convincente desde el punto de vista de la equidad, sería funcional como instrumento para la maniobra coyuntural de la demanda de consumo, que se realizaría con temporarios gravámenes o desgravámenes del impuesto personal sobre el consumo.

88. El impuesto personal —ya sea sobre la renta o sobre el consumo— implicará un límite de exen-

ción mucho más elevado que el actual, y excluirá a la gran masa de los trabajadores. La aplicación del principio de la progresividad del sistema financiero a las rentas modestas o bajas se obtendrá, en efecto, del modo más simple, por la combinación del sistema grosso modo proporcional de tasación indirecta al que haremos mención de inmediato, con un adecuado sistema de transferencias sociales. A su vez, el hecho de que el impuesto personal progresivo esté limitado a la minoría rica, permitirá darle una formulación más perfeccionada, si bien menos simple y cuidar más minuciosamente su administración.

89. *El impuesto sobre las sociedades* deberá ser reforzado y perfeccionado. Continuará golpeando distintamente al patrimonio (con medidas integradoras relativamente obligatorias) y a las utilidades, comprendiendo dentro de estas últimas todas las clases de plusvalía. Cuando los fines de la política de ahorro lo sugieran, podrán ser fijadas, partes alícuotas diversas para las utilidades distribuidas y para las puestas en reserva.

90. En lugar del IGE y de los numerosos impuestos de fabricación y sobre el consumo, se deberá establecer *un impuesto sobre el valor adjunto* y *un impuesto unifase sobre las ventas* del productor al comerciante o al consumidor. La coexistencia de las dos fórmulas de impuesto permitirá devolver del modo más preciso, un conjunto de funciones distintas. El impuesto sobre el valor adjunto golpeará todas las actividades productivas y podrá proporcionar un gran ingreso: modestas variaciones de su

parte alícuota ofrecerán a las autoridades el modo más apropiado para regular la demanda global sin dar lugar a sensibles acciones discriminatorias entre sector y sector. Por otra parte, cuando la autoridad quiera impulsar la actividad económica en general hacia ciertas áreas geográficas, podrá hacerlo del modo más simple y eficaz, acordando a estas áreas una parte alícuota reducida de impuesto sobre el valor adjunto. Por el contrario, el impuesto unifase sobre las ventas tendrá partes alícuotas diferenciadas por categorías (por ejemplo los géneros alimenticios esenciales). Será, por la tanto, un instrumento apropiado no tanto para regular la demanda global, como para impulsar —en la medida en que lo sugiera el programa económico— la producción y el consumo hacia categorías particulares de productos.

Tanto el impuesto sobre el valor adjunto, como el unifase tienen el mérito de no crear dificultades (como las crea, por el contrario, la IGE actual) para los reembolsos a las exportaciones.

91. En conexión con la reforma del sistema tributario estatal, se impone también, una revisión de todo el sistema de las entradas fiscales de los entes locales, las cuales deberán configurarse preferentemente según la fórmula de la coparticipación en los tributos del erario o del sobreimpuesto.

El impuesto autónomo podrá tener su razón de ser sólo en campos restringidos —como el del impuesto sobre áreas (destinado, por otra parte, a dejar su lugar a otra forma de entrada, según el régimen de las áreas previsto por el proyecto Sullo), de construcciones de servicios, etc.— y no más en los

de la tasación de los consumos y de la tasación personal de la renta.

Sin embargo, se deberá encontrar la manera de asegurar la colaboración de los entes locales en la fase de verificación de los tributos del erario, y en particular, del impuesto personal.

Deberá ser reformada, también, la finanza de la seguridad social, basada actualmente en contribuciones (con un ingreso total igual a más de la mitad del de todos los tributos del erario y a casi cuatro veces el de todos los tributos locales) que, como son proporcionales a los salarios, terminan por producir —aun cuando nominalmente repercuten sobre los dadores de trabajo— efectos más desfavorables a los trabajadores de los que producirían otras tantas formas posibles de percepción.

El sistema de contribuciones actual, que se explica por los orígenes asegurativos de la seguridad social, perderá toda justificación con la transformación —que deberá completarse lo más rápido posible— de las varias ramas de la seguridad social en *servicios nacionales*. Se prevé, pues, la abolición, aunque sea gradual, de las actuales contribuciones sobre salarios y la expansión, en su lugar, de los ingresos provenientes del erario que deberá ser alimentada por los cuatro tipos principales de impuestos descriptos arriba.

92. Junto con la reforma del sistema de los tributos según las líneas indicadas, se impone una enérgica acción —que es necesario impulsar inmediatamente— para la reorganización y la modernización de la administración fiscal. Es preciso lle-

var a cabo, en particular, una mecanización general de las operaciones, lo que permitirá reducir los costos y al mismo tiempo acrecentar la eficiencia de las verificaciones.

Además debe tenerse presente que la reforma tributaria puede dar mejores resultados sólo si va acompañada de la reforma de las sociedades por acciones (ver parágrafo 72), ya que las evasiones más graves se realizan justamente explotando las faltas de la actual legislación relativa a estas sociedades.

SECCION III

POLITICAS DE SECTOR

Introducción

93. Se considerarán aquí, en primer lugar, la política agraria, la industrial, y la política comercial. Seguirán notas sobre políticas referidas a la escuela y a la formación profesional, la sanidad, la construcción de viviendas y la urbanística.

Sobre las políticas relativas a los tres sectores productivos fundamentales (agricultura, industria y comercio) es preciso partir de la consideración de que en cada uno de ellos existen enormes diferencias de productividad entre los diversos tipos de unidades productivas y especialmente entre establecimientos "modernos" y unidades productivas "tradicionales". Las diferencias de productividad y de rentas *per cápita* que se verifican entre amplias zonas del país —no sólo entre el Norte y el Sur sino también en el interior de las dos circunscripciones— son, esencialmente, el resultado de la concentración de establecimientos modernos o, por el contrario, de unidades tradicionales en una y otra zona. Además, en las zonas donde prevalecen las unidades produc-

tivas tradicionales la ocupación precaria e irregular está particularmente extendida.

Existen problemas de reorganización realmente graves para la parte premoderna de cada sector, la compuesta por unidades tradicionales. Como se verá, existen fundamentalmente, tres tipos de solución a estos problemas: la solución privada (haciendas agrarias capitalistas, establecimientos industriales y comerciales "modernos" organizados por particulares), la solución cooperativa y la pública.

*Capítulo I: Política agraria**

94. Las finalidades que debe proponerse la política agraria se desprenden del análisis crítico de las tendencias existentes, realizado en la parte I, y de la especificación de los objetivos de utilización eficiente de los recursos, realizada en la parte II. Por eso bastará aquí una breve referencia.

La política agraria deberá tender a superar los fenómenos de estancamiento y de regresión que hoy lamentamos, y a desarrollar —a través de las reorganizaciones necesarias, a nivel de la producción y del mercado— todas las posibilidades productivas que permitan, con precios no protegidos, rentas de trabajo equivalentes a las de los empleos extra-agrícolas.

95. La premisa para una política de desarrollo agrícola en el próximo período, debe ser una empe-

* En este capítulo ha colaborado el profesor Giuseppe Orlando.

ñosa operación de reforma agraria. Esta reforma no tendrá ya las finalidades de rotura del latifundio y de bonificación de los territorios que tuvo la reforma pasada, sino que deberá plantearse reestructurar, la agricultura, zona por zona, solicitando la constitución de empresas vitales y procediendo a su plena inserción en la economía del país. Para esta tarea de naturaleza extraordinaria se deberá contar —en el cuadro de nuevo ordenamiento regional— con organismos también de naturaleza extraordinaria.

Dado el carácter dualista de la agricultura italiana, las tareas extraordinarias de reestructuración serán distintas, en gran medida en la *agricultura campesina*, por un lado, y en la *agricultura capitalista* (incluida la campesino-capitalista), por el otro. Nótese que la repartición apuntada coincide prácticamente con aquella entre *zonas de éxodo* —extensivas e intensivas— y *zonas organizadas*.

96. En las zonas de éxodo será preciso asistir a los establecimientos hasta que cambien su ordenamiento productivo y eleven el nivel técnico y las capacidades empresariales; y será necesario realizar intervenciones públicas directas sobre las infraestructuras para adecuarlas a las nuevas exigencias.

La asistencia a los establecimientos y la intervención pública tendrán un carácter y un objetivo diferente según se trate de zonas extensivas o intensivas. En efecto, en las primeras, se tratará de preparar la sustancial restitución de los territorios de abandono a las naturales vocaciones del bosque (también en las formas modernas de la arboricul-

tura de leña) o de la pastura (con las fórmulas de las haciendas grandes y medianas de cría de ganado bravo especializado). En las segundas será preciso solicitar y cuidar la reorganización de las haciendas y su redimensionamiento también en forma asociativa. Además, será preciso elevar su nivel técnico, apuntando por un lado, a la especialización y por el otro, a la constitución de actividades integradoras —agrícolas, zootécnicas, de transformación, extra-agrícolas— que aseguren, a través de la consolidación de economías más o menos mixtas, la plena ocupación de las unidades de trabajo restantes.

Tareas subordinadas —tratándose de una agricultura todavía parcialmente de economía cerrada, si no directamente de subsistencia— serán las de asistir a las empresas desde el punto de vista mercantil; prepararlas para aquella integración horizontal que es el primer paso para la inserción en una estructura de mercado sólida y duradera y de transformación de los productos; de operar intervenciones públicas fundamentales sobre las correspondientes infraestructuras de base.

97. En las zonas ordenadas (generalmente intensivas) que coinciden, *grosso modo*, con las de agricultura capitalista o campesino-capitalista, la tarea de la asistencia mercantil será, por el contrario, preeminente. Las haciendas, aunque generalmente logren adecuar sus ordenamientos productivos a las condiciones cambiadas, permanecen, sin embargo, en grave estado de inferioridad por lo que respecta al poder contractual en la adquisición de medios téc-

nicos y en la venta de los productos y en lo referente al nivel de eficiencia de los servicios de transformación y de mercado. Por eso, la intervención de programación, aún sin excluir la asistencia a las haciendas menos adelantadas para que se redimensionen y se adecuen al ordenamiento productivo y al nivel técnico de las nuevas condiciones, deberá tender sobre todo a crear un moderno y eficiente sistema de elaboración y distribución de los productos agrícolas y de abastecimiento de medios de producción y lograr que todas las haciendas se inserten en él.

98. El plan *regional*, en su articulación en planes zonales, es un instrumento esencial a los fines de la reforma delineada en los párrafos precedentes (y también a los fines de cualquier indagación particularizada de los objetivos de la programación agrícola que constituye el dato a partir del cual debe moverse la planificación económica y urbanística regional). Este plan deberá individualizar, para cada zona, —homogénea desde el punto de vista agrario y socio-económico general— las transformaciones que se imponen en materia de valorización de los recursos (irrigación, consolidación y defensa del suelo, desarrollo de las aptitudes de la población en lo referente a aptitudes para el trabajo y aptitudes imprescindibles de ordenamiento productivo, de organización y medición de las haciendas, de infraestructuras para la eficiente disponibilidad de los medios técnicos y de los servicios, de estructura del mercado en la producción.

Como ya se ha dicho, las transformaciones proyectadas recaerán especialmente con las infraestructuras para los medios técnicos y las estructuras de mercado en las zonas de agricultura capitalista o campesino-capitalista; y especialmente la valorización de los recursos y las estructuras de las haciendas en las zonas de agricultura campesina.

Por lo que respecta a las transformaciones de los ordenamientos de cultivos, en ambos grupos de zonas se tratará, sobre todo, de acelerar el desarrollo de las producciones zootécnicas y hortifrutícolas y la reconversión de la gran masa de terrenos destinados actualmente al cultivo de cereales no porque sean particularmente idóneos sino por efecto de la protección que se acuerda todavía al precio del grano. Las transformaciones indicadas presuponen, obviamente, un giro en la política de los precios y una resuelta acción del gobierno italiano en la CEE.

99. La realización del plan —que, como se ha observado, constituye una tarea de naturaleza extraordinaria— deberá confiarse en el cuadro del nuevo ordenamiento regional, a entes regionales de desarrollo, de nueva constitución u obtenidos por la transformación de los ya existente. Estos entes, estrechamente coordinados a las instituciones que dirigen la realización de las tareas extraordinarias, tendrán la responsabilidad de la ejecución del programa de inversiones previsto, del reordenamiento territorial a operarse a medida que las unidades con excedente de trabajo abandonen la agricultura, y finalmente, de la asistencia a las haciendas para su transformación e integración a todos los niveles.

100. La acción del Estado deberá desenvolverse sobre diversas líneas: permitir y sostener la acción —arriba indicada— de los organismos regionales para la transformación de las estructuras productivas (incluidas las del mercado de la producción); realizar directamente la reestructuración de los mercados agrícolas (canales distributivos); y realizar una política de intercambios internacionales y de precios funcional en vista de los objetivos productivos del programa y que, por lo tanto, elimine, en primer lugar, la situación de privilegio acordada actualmente a la producción nacional de grano con respecto a la zootécnica.

101. Por lo que respecta a la primera directriz de acción, el Estado deberá:

a) asegurar mayores poderes de intervención pública en materia territorial, de modo que sea posible, institucionalmente, que los organismos regionales realicen los redimensionamientos de las haciendas;

b) reordenar y simplificar la materia de los contratos agrarios eliminando las figuras no directamente empresariales como las que se encuentran, por ejemplo, en el contrato de aparcería o de colonia parcial;

c) favorecer la instrucción general y profesional en el campo de modo de eliminar cualquier diferencia en la disponibilidad de medios de instrucción entre población rural y urbana y poner a los campesinos, especialmente a los jóvenes, en condiciones de convertirse en empresarios instruidos; además, transformar la Universidad y los institutos

secundarios para proceder adecuadamente, por una parte, a la formación de técnicos agrarios en todos los niveles y, por otra, a las actividades de investigación y experimentación;

d) reformar el actual sistema de crédito agrario, modificando la ley correspondiente y confiando la política de erogación —que está estrechamente ligada a las exigencias del plan regional—, a un organismo regional para el crédito agrario. Las modificaciones a la ley deben tender a admitir formas de crédito a corto plazo distintas del descuento de letras de cambio agrarias; a subordinar la autorización del ejercicio de crédito agrario por parte de los bancos ordinarios a la destinación, en ese sentido, de una cuota de los medios a su disposición; afirmar el carácter personal del préstamo, desvinculando su concesión de la obligación de garantías reales y los vencimientos de las épocas de recolección; y, finalmente, abolir el sistema del concurso estatal en el pago de los intereses, introduciendo, en su lugar, el sistema de la fijación directa de la tasa de interés a cargo del agricultor;

e) reformar el sistema de abastecimiento de los medios técnicos, sujeto actualmente, en importantes sectores, a fuertes influencias monopolistas (Federconsorzi, Fiat, Montecatini, etc.).

En relación con las directivas especificadas arriba, como también con las que se indicarán en el párrafo siguiente, se impone una profunda reorganización de la Federconsorzi que deberá poner en práctica una racional distinción entre las distintas actividades (abastecimiento de medios técnicos,

transformación de los productos, comercio interno y comercio internacional) agrupadas hoy en un conjunto y ejercida según el criterio privatista del grupo. Podrá resultar oportuno, también, que ciertas actividades sean transferidas a otros organismos, centrales y regionales.

102. La segunda directiva de la acción pública debe basarse sobre el reconocimiento de que ninguna transformación en sentido moderno de la producción puede ser duradera si no está integrada por una análoga transformación de las estructuras de mercado, de modo que se asegure un elevado nivel de eficiencia de los servicios distributivos y se garantice un equilibrio sustancial de la contratación. La política de reorganización del mercado debe actuar en dos niveles distintos²:

a) transformación de las estructuras del mercado en la producción;

b) transformación de los subsiguientes canales distributivos.

Las soluciones en el primer nivel forman parte de los planes zonales y regionales y, por lo tanto, reingresan en la competencia de los organismos regionales. En el segundo, por el contrario, las soluciones que deben adoptarse se refieren a esquemas organizativos que tienen alcance no solo zonal, sino regional, nacional e internacional. Como consecuencia, la acción dirigida a realizar la transformación de los canales distributivos, escapa, por su natura-

² Como resulta del estudio *El mercato dei prodotti agricoli*, confiado a la Comisión del Observatorio de economía y política agraria de Bologna, y desarrollado por el prof. G. Orlando.

leza, a la competencia de los entes locales y está confiada a un instituto público especial para el comercio de los productos agrícolas. Junto a la acción de este instituto, debe valorarse la acción de los mismos agricultores.

Es necesario promover, en particular, entre los agricultores, la formación de eficientes cooperativas que puedan asumir el ejercicio de las primeras fases de selección y preparación de los productos, como así también de las instalaciones necesarias para estabilizar en el tiempo la oferta de los productos mismos. Con esto se obtendrá el resultado de aumentar la fuerza contractual de los agricultores sin exponerlos a las dificultades que encontrarían si se empeñasen en sucesivos pasajes del circuito distributivo.

103. Las tareas que deberá cumplir el instituto para el comercio de los productos agrícolas son:

a) la formulación de planes regionales y nacionales para la solución distributiva más racional en aquellos sectores donde la intervención pública se manifiesta indispensable (carne y leche en particular);

b) elaboración, y, posterior control de una legislación (que deberá asumir también, junto a problemas estrictamente comerciales y a los de la acción antimonopolista, problemas de urbanística y de transportes) que tendrá por fin facilitar la gradual sustitución de los esquemas tradicionales de los mercados al por mayor y al por menor por los sistemas modernos, verticalmente integrados, de las ventas de masa al por menor;

c) la realización de un eficiente y capilar sistema de controles e inspecciones, para asegurar la pureza y la clasificación de las mercaderías;

d) la responsabilidad de las intervenciones que se hagan necesarias en el campo de las importaciones, de las exportaciones y de las producciones que deben acumularse para conseguir, a través de la maniobra del mercado, fines de dirección de la producción, de estabilidad de los precios y de incremento de algunos consumos fundamentales;

e) la realización de un eficiente y capilar sistema de información a todos los niveles, con particular referencia a los agricultores y a los consumidores.

Capítulo II: Política industrial

104. La confrontación entre los censos industriales de 1951 y de 1961 evidencia algunas tendencias, que deben ser tenidas en cuenta para plantear en sus justos términos el problema de la política industrial.

a) la ocupación industrial total ha crecido sensiblemente en el Centro-Norte (1.342 mil unidades igual al 36 % de la ocupación resultante del censo de 1951) y limitadamente en el Mezzogiorno (129 mil unidades, igual al 16 %);

b) la ocupación en unidades productivas con no menos de 3 adscriptos ha disminuido tanto en el Centro-Norte como en el Mezzogiorno;

c) la ocupación en unidades productivas de 3 a 10 adscriptos ha aumentado sensiblemente en el

Centro-Norte (sobre todo en Lombardía y Emilia) mientras que ha aumentado muy limitadamente en el Mezzogiorno;

d) en ciertas ramas (industria alimenticia, industria del mueble y de la madera, industria del vestuario y del vestido) la ocupación en el Mezzogiorno ha disminuido en términos absolutos o ha permanecido estacionaria, por el hecho de que el aumento de la ocupación en unidades relativamente grandes ha sido inferior o apenas igual a la disminución de la ocupación en las unidades pequeñas y pequeñísimas.

Con respecto a estas tendencias se pueden expresar las siguientes observaciones.

a) uno de los objetivos fundamentales del programa será, precisamente, acelerar la creación de lugares de trabajo en la industria del Mezzogiorno;

b) la flexión de la ocupación en pequeñísimas unidades (con menos de 3 adscriptos) es índice de una modernización del sistema industrial italiano y, en cuanto tal, es un hecho positivo; sin embargo en el Mezzogiorno tal flexión ha sido acompañada de un aumento muy modesto de la ocupación en unidades más grandes;

c) la ocupación en pequeñas unidades (de 3 a 10 adscriptos) aumenta sensiblemente en las regiones más desarrolladas, mientras que aumenta muy poco en las más atrasadas. Presumiblemente se trata en gran parte de unidades artesanales de tipo moderno, no competidoras sino complementarias o "satélites" de las haciendas modernas grandes y medianas. Aquéllas se desarrollan con el desarrollo de

éstas. Por eso en las regiones atrasadas el desarrollo de las pequeñas unidades está ligado al de las medias y grandes haciendas y ya que las primeras absorben un capital por adscripto relativamente modesto, la modernización y la reorganización de las unidades artesanales tradicionales representará una tarea no extraordinariamente onerosa si se da un impulso adecuado al desarrollo de las haciendas modernas, especialmente las medianas y grandes. Tal transformación podrá ser facilitada por oportunas medidas en favor de las cooperativas artesanas.

d) entre las ramas industriales en declinación o estacionarias, en el Mezzogiorno, se encuentran justamente aquellas que, considerando la disponibilidad local de las materias primas y del modesto monto *per cápita* por adscripto, eran consideradas las más aptas para economías como la meridional (tal es el caso, en particular, de la industria alimenticia). Pero es evidente que estas industrias sólo pueden desarrollarse si se fundan sobre establecimientos modernamente provistos tanto para la producción como para la distribución. También en este caso una adecuada intervención pública podrá modificar las tendencias actuales (los organismos públicos, estatales o regionales, que vigilan las concesiones de los incentivos o la creación de nuevos establecimientos industriales, deberán disponer, con la ayuda de economistas y técnicos, análisis profundos para individualizar las ramas industriales y los tipos de organización de haciendas que tengan buenas perspectivas de desarrollo).

105. En el sector industrial, la política de desarrollo de las áreas deprimidas (no sólo de las meridionales) ha recurrido hasta ahora, a los incentivos crediticios y fiscales, principalmente sin referencia a objetivos precisos. El cambio fundamental que se requiere consiste, justamente en primer lugar, en fijar objetivos precisos, que deberán revisarse cada año y, en segundo lugar, en las siguientes medidas:

a) Determinación, en base al examen orgánico de las exigencias y posibilidades respectivas de *todas* las partes del país, de un conjunto bien distribuido de áreas de desarrollo industrial sobre las cuales deberán concentrarse los incentivos, las infraestructuras y los servicios esenciales para la industria.

b) Reforma del sistema de incentivos, que debe convertirse, precisamente, en un "sistema" unitario, cuyas características serán indicadas en el párrafo siguiente.

c) Inversiones planificadas de las empresas públicas que actúan en el sector industrial, para la instalación de establecimientos de grandes y medianas dimensiones.

d) Inversiones de sociedades financieras, regionales o interregionales para la instalación de establecimientos de medianas y pequeñas dimensiones.

e) Concesiones de ayudas, no solamente en el plano crediticio y financiero, sino también en el de la asistencia técnica y de mercado, a consorcios y cooperativas de pequeños artesanos, especialmente para favorecer las transformaciones y la modernización de las unidades artesanales tradicionales. A

este respecto se impone la unificación y racionalización de las "providencias" en favor de las cooperativas artesanas; y la constitución de organismos regionales para la asistencia técnica, para las ventas de los productos y para el aprovisionamiento de materias primas y de medios técnicos.

106. Por lo que respecta a la reforma de los incentivos, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

El sistema actual presenta varios inconvenientes. Por un lado, provoca un agolpamiento de iniciativas en la zona inmediatamente al sur de la línea que delimita el área de aplicación de las providencias para el Mezzogiorno, en desmedro de zonas más necesitadas que se encuentran más al sur y también más al norte. Por otro lado, se verifican fenómenos de dispersión de las medidas de estímulo, con los consiguientes derroches y confusiones, a los que contribuye también la concesión de facilidades —sin unidad de criterios— por parte de los entes locales.

Es preciso reorganizar el sistema de modo de graduar exactamente los incentivos según las exigencias y las aptitudes de cada zona, valoradas en el cuadro total de la economía nacional. La concesión de los principales incentivos, además, —como se ha dicho en el párrafo precedente— deberá limitarse a las empresas que se ubiquen en el interior de las áreas designadas para el desarrollo industrial. Aun con el nuevo sistema de incentivos graduales y concentrados, el Mezzogiorno deberá recibir siempre una cuota preponderante de las providencias.

En concreto, la reforma podría basarse sobre la introducción de un nuevo tipo fundamental de incentivo-desincentivo que funcionaría así: se prevería un subsidio, proporcional a la masa de salarios o del valor adjunto, que deberá corresponder a una parte alícuota prefijada por diez años a favor de las haciendas que se ubican en un área designada para el desarrollo industrial; a la inversa, se prevería un tributo especial, análogamente ensamblado, para las haciendas que se localizan en un área congestionada. (Si se ponen en práctica las directivas de reforma fiscal, expuestas en la sección I, el incentivo-desincentivo podrá tomar, oportunamente, la forma de un desgravamen decenal del impuesto normal sobre el valor adjunto.)

Las áreas designadas para el desarrollo industrial y las áreas congestionadas serían clasificadas, según que planteen la exigencia de incentivos o desincentivos más o menos fuertes, en varias categorías, a las que se les aplicarían partes alícuotas de subsidio o de tributo diversas. La clasificación y las partes alícuotas serían revisadas cada año y cada dos años, a la luz de los resultados obtenidos hasta ese momento; la revisión valdría, obviamente, sólo para las nuevas iniciativas, mientras que para las ya existentes, continuaría aplicándose el tratamiento precedente.

Otros incentivos fiscales o crediticios podrían ser conservados eventualmente, pero de todos modos, deberían ser reorganizados en forma unitaria.

107. Los objetivos fundamentales de la política industrial pueden formularse en términos de canti-

dad de producto y en términos de puestos de trabajo. Es necesario que se definan objetivos precisos en términos de cantidad a producir, en el programa económico nacional, para todas las industrias fundamentales para el desarrollo económico. Además, el órgano de la programación deberá estudiar las estructuras y las tendencias de todos los sectores de importancia y no sólo de aquellos fundamentales, para establecer los objetivos máximos y para proyectar líneas de política adecuadas a cada sector. En particular, se reconoce desde ahora, la urgencia de estudiar programas de desarrollo para varios sectores mecánicos, entre los cuales merecen especial atención (por motivos diversos) el sector de las máquinas de herramientas y el de las viviendas prefabricadas.

Es evidente la función decisiva que tiene el primer sector en el desarrollo de la productividad de toda la economía. Si se realiza una reducción de los precios de los principales tipos de máquinas de herramientas, se dará un impulso a la modernización y al desarrollo de todos los sectores industriales, además de alimentar interesantes corrientes de exportación especialmente hacia países en vía de desarrollo. La tarea de guiar la industria de las máquinas de herramientas hacia un mejoramiento cualitativo sistemático y la aplicación sistemática de técnicas más avanzadas, debería ser confiado a un instituto especial de investigaciones y proyecciones que podría estar constituido conjuntamente por el IRI, por el Consejo nacional de investigaciones y por particulares.

El desarrollo de la producción de viviendas prefabricadas es esencial para la industrialización de la construcción, que perdería así, gradualmente, su carácter netamente estacional y que podría superar el grave obstáculo representado por la escasez de mano de obra, de la cual se hablará en el capítulo VI.

Los objetivos en términos de puestos de trabajo pueden ser establecidos, conjuntamente por el órgano central y por los regionales, para cada una de las regiones, con el fin de disponer y coordinar consecuentemente las intervenciones. Por lo que respecta a las regiones meridionales y a las otras regiones atrasadas y deprimidas, la persecución de los objetivos en cuanto a puestos de trabajo deberá ser considerada como preeminente responsabilidad de los órganos centrales. Sobre los criterios para determinar estos objetivos se hablará en la Sección IV. Aquí es preciso poner de relieve que, en las regiones atrasadas o deprimidas, un rol de primera importancia debe ser cumplido por las inversiones de las sociedades financieras, las cuales deberán poder concurrir a la formación del capital de riesgo de las empresas, con participación mayoritaria. Ya que las inversiones de las sociedades financieras se concretarán en la instalación de establecimientos pequeños y medianos, ellas presentarán un buen grado de flexibilidad y podrán ser manipuladas de modo de "llenar vacíos" que se manifestasen, año por año, entre el aumento de lugares de trabajo dependiente de las inversiones de las empresas priva-

das y públicas y el aumento requerido por los objetivos.

108. Se ha dicho ya que en el programa económico será preciso especificar los objetivos de producción para algunas industrias fundamentales; será preciso además, determinar las inversiones necesarias a tal fin, y los gravámenes conectados con la importación de bienes instrumentales necesarios para lograr los citados objetivos. Para realizar esta valoración se deberá recurrir a la matriz de la economía italiana, que está todavía en vías de elaboración. A título meramente indicativo, se ha intentado un primer cálculo de las necesidades de algunas producciones de base —la electricidad, el acero, el cemento y el petróleo— y del gravamen correspondiente en términos de inversiones y de importaciones. El cálculo está explicado en el Apéndice y conduce a la conclusión de que se debería llevar dentro de 1968 la producción eléctrica a más de 100 millares de kwh, la de acero acerca de 16 millones de toneladas, la de cemento acerca de 30 millones de toneladas y la disponibilidad de petróleo a casi 90 millones de toneladas. El logro de estos objetivos requiere, dentro de los próximos cinco años, inversiones valoradas, en una primera aproximación, en 2.300-2.400 mil millones de liras para la electricidad, 970 mil millones para el acero y 170 mil millones para el cemento. Para el petróleo, aun asumiendo una leve disminución del precio de importación, se debe prever la duplicación del gravamen anual comprensivo de las importaciones mismas, que se aproximará a los 800 mil millones.

Sería importante considerar también los productos químicos de base, los fertilizantes y las máquinas agrícolas; pero, tratándose de grupos de productos no homogéneos, surgen dificultades que no pueden afrontarse en este escrito.

109. Los objetivos relativos a la producción y a las inversiones en la rama eléctrica son relevantes para la política de ENEL: las mismas tarifas deben ser reexaminadas y, si es preciso, diferenciadas territorialmente sobre la base de los objetivos de producción.

Los objetivos relativos al acero comportan una tarea precisa para las empresas públicas actuantes en la siderurgia, las cuales producen ya la mayor parte del acero y deberán garantizar que se cubra todo el futuro incremento de las necesidades. Después de haber considerado el margen de la actual capacidad productiva que puede ser ulteriormente utilizado y las posibilidades de expansión de las instalaciones existentes, será preciso examinar la oportunidad de proceder a la construcción de nuevas empresas de acero de alta potencialidad (de 1 a 2 millones de toneladas anuales): se perfila dentro de corto tiempo, el "espacio económico" para tales fábricas de acero.

También en el cemento actuarán empresas públicas. Es probable que la demanda de cemento crezca, en los próximos años, aún más rápidamente de lo que indica el cálculo provisorio dado en el Apéndice, a causa de los programas de inversiones adicionales en escuelas, hospitales y habitaciones. Ya que se trata de una demanda *cierta*, porque está asegu-

rada, directa o indirectamente, por la intervención pública; y ya que una temporaria escasez de cemento, mientras comportaría un aumento en el precio y reduciría el poder adquisitivo de las sumas establecidas en el presupuesto público para las citadas inversiones, podría causar retrasos en la ejecución de las obras, parece evidente la oportunidad de que el Ministerio de las participaciones estatales haga disponer desde ahora un programa de expansión masiva de la capacidad productiva del cemento, de modo de enfrentar a buena parte de la demanda adicional y de prevenir la manifestación de obstrucciones y de aumentos de precios. Así, ya que la capacidad productiva adicional puede ser creada a través de establecimientos modernos de grandes dimensiones que permiten producir a un costo sensiblemente inferior al costo medio ya prevaleciente, es, al mismo tiempo, posible y conveniente realizar una reducción de precios.

En cuanto al petróleo, en vista de la magnitud de la carga que representará —según el cálculo expuesto en el apéndice— por la balanza de pagos, resulta clara la oportunidad de lanzar con el máximo vigor la política emprendida en el pasado por ENI para la reducción de los precios de importación.

Capítulo III: Política comercial

110. Antes de enfrentar los problemas específicos del sector comercial, es oportuna una breve referencia a una cuestión que se refiere a la actividad distributiva en general, comprendida la desarrollada directamente por las empresas de producción.

Se trata de la necesidad de establecer una nueva disciplina de la publicidad y de los medios de venta.

No hay duda de que dentro de ciertos límites la utilización de medios publicitarios puede ser ventajosa para el consumidor, iluminando sus elecciones y haciendo menos costosa la distribución de lo que resultaba cuando se aplicaban métodos más primitivos de penetración de mercado. Pero hoy la mayor parte de la publicidad ha sobrepasado estos límites: más que iluminar al consumidor tiende a influirlo. De este primer aspecto negativo, se deriva otro, es decir que la competencia publicitaria por la conquista del consumidor, implica elevados costos, que van a aumentar los costos de distribución.

Se impone, por lo tanto, una reforma radical de la disciplina legislativa correspondiente, dirigida a someter a la publicidad a un control oportuno. Este podría ser ejercido por un ente que tendría como fin asegurar la mejor información de los consumidores en el interés social y que podría eventualmente estar financiado también con un impuesto sobre la publicidad.

Análogamente se impone una disciplina de las ventas en cuotas, a emplearse como instrumento co-

yuntural en el breve período y como medio para orientar la composición de los consumos en el largo período.

Un régimen severamente restrictivo debe ser establecido, finalmente, para todos los expedientes de venta, como por ejemplo, los concursos con premios.

111. Al pasar a tratar del comercio en sentido estricto, la atención se concentra sobre graves problemas planteados por la actual ineficiencia del comercio al por menor.

Quizás sea superfluo decir que para curar los males de los cuales sufre actualmente el comercio al por menor no bastará con realizar aquellas intervenciones en el interior del sector mismo, que serán indicadas en este capítulo, si, al mismo tiempo, no se interviene también, como se ha indicado en los capítulos anteriores, para asegurar el desarrollo de las otras partes del sistema económico. Los defectos actuales del comercio al por menor son, en gran parte, el reflejo de situaciones externas.

Entre éstas debe recordarse en primer lugar, la situación del mercado de trabajo, en el cual se ha tenido un gran número de personas —privadas de calificación profesional, pero dotadas en parte de algunas disponibilidades— que no pudiendo o no queriendo emplearse en otros sectores, ha tratado de arreglarse instalando minúsculas empresas en el sector del comercio al por menor, que constituía el punto de menor resistencia de todo el sistema. De ahí deviene la congestión del sector.

112. La actual estructura de la distribución presenta, desde el punto de vista de la productividad, un doble inconveniente. En primer lugar, la mayor parte de las empresas está muy por debajo de la producción óptima, para lograr la cual, aun si trabajase a plena capacidad, tendría costos unitarios elevados. En segundo lugar, la capacidad existente excede notablemente la demanda del mercado, de modo que los costos unitarios resultan ulteriormente agravados. Es decir, resumiendo, que la situación presenta en forma particularmente acentuada, las connotaciones negativas típicas de la concurrencia imperfecta.

Obviamente, la política comercial deberá promover la concentración de la actividad distributiva en un número más limitado de empresas, que respondan por dimensión u organización a mejores requisitos de eficiencia, y asegurar, al mismo tiempo, que la ganancia de eficiencia se traduzca efectivamente en menores costos para el consumidor.

113. El principal problema a afrontar es el de la reglamentación del acceso a la actividad comercial. La legislación vigente fija, en lo que respecta a concesión de nuevas licencias, límites efectivos muy genéricos; tales límites, por cuanto son interpretados en sentido restrictivo, no permiten una decidida acción dirigida a contener y a eliminar la congestión.

La solución de un bloqueo de las licencias, no parece la mejor, en cuanto tendría por efecto un aval de la insatisfactoria situación actualmente existente en el sector y no alentaría un proceso de

gradual sustitución de las empresas menos eficientes por otras empresas en condiciones de introducir formas más racionales de distribución de masa.

Por otro lado, ni siquiera una completa liberalización del acceso al sector parece aconsejable. Ello implicaría la negación de un programa ordenado de desarrollo y conduciría al cierre *brusco* de la masa de empresas comerciales poco eficientes, mientras los factores empleados en ellas no podrían ser reabsorbidos más que *gradualmente* en nuevos empleos.

114. La mejor solución parece, por lo tanto, la de fijar un plan plurianual para la concesión de nuevas licencias sobre la base de criterios objetivos. La concesión deberá estar subordinada a determinados requisitos, como el empleo de un capital inicial y de una superficie de venta no inferiores a ciertos mínimos, la aplicación de precios fijos, etc. Los requisitos deberán establecerse de modo que las nuevas licencias correspondan a establecimientos que por sus características estén particularmente calificados para asegurar un servicio satisfactorio y a bajo costo: almacenes de precio único, supermercados, grandes almacenes, negocios en cadena, *discount houses* (en el sentido americano del término) *mail order houses* sin excluir, sin embargo, otros establecimientos medianos y grandes en condiciones de efectuar una distribución más racional.

No basta sin embargo, como se ha dicho, admitir en el sector empresas en condiciones de realizar una distribución de masa: es preciso también lograr que el menor costo de gestión que tales empresas sopor-

tan, se traduzca en una efectiva rebaja de los precios. Las licencias para la apertura de grandes almacenes, supermercados y similares, debería ser concedida preferentemente, a las empresas de carácter público o asociativo (vale decir a cooperativas de consumidores o de pequeños productores, y a entes comunales de consumo, etc.) que por su naturaleza ofrecen mayor confianza de ejercer una concreta acción en cuanto a poner precios oficiales a las mercaderías. El desarrollo de estas empresas debería ser favorecido también con una acción pública tendiente a que los consumidores sean conscientes de las ventajas que estas formas de distribución están en grado de ofrecer.

115. Para apresurar el proceso de sustitución de las empresas ineficientes por empresas modernas, se puede pensar en instituir un fondo especial de nivelación alimentado por una sobretasa sobre la concesión de nuevas licencias y por una contribución del Estado, que sirva para proporcionar una suma —a título de indemnización— a los titulares de viejas licencias que renuncien al ejercicio de las mismas. Con esto se aliviaría también el malestar de los titulares de las empresas marginales, a los cuales les resultará cada vez más difícil sobrevivir, cualquiera sea la política del gobierno.

Por el contrario, la transferencia directa de las viejas licencias de un titular a otro, no debe ser admitida, o debería estar subordinada al cumplimiento, por parte del nuevo titular, de los mismos requisitos que se exigen para una nueva licencia.

Un tratamiento preferencial debería ser acordado en el caso de que una nueva licencia sea pedida por titulares de viejas licencias que propongan la obtención de una empresa eficiente mediante la reconversión o fusión de empresas superadas.

116. En el capítulo I de esta sección ya ha sido indicada la política a seguir por lo que respecta al comercio de los productos agrícolas.

Basta agregar ahora que, en el cuadro de aquella política, se deberá realizar un sistema de distribución de las importaciones de especies alimenticias tal que el eventual menor precio de los productos importados ya no se traduzca, como actualmente sucede a menudo, en márgenes excesivos en favor de los intermediarios, sino que vaya en favor del consumidor. Así, podrá resultar oportuno subordinar la concesión de las licencias a la condición de que los productos importados sean vendidos en el interior a precios predeterminados, que incluyan, con respecto a los precios de importación, un margen moderado para los gastos y las ganancias; y podrá resultar conveniente dar prioridad, en la concesión de las licencias, a las cooperativas y a los entes públicos, locales o nacionales.

Mas en general, toda la política de las licencias de importaciones como así también la política aduanera deberán ser examinadas con respecto a los objetivos de la programación. Se plantean, en este campo, diversos e importantes problemas, entre los cuales están los dependientes de las obligaciones asumidas con el Tratado de Roma y los de las relaciones entre política aduanera y política tributaria. La

política aduanera y, en general, la política del comercio exterior, requiere una indagación profunda de la situación existente, de las tendencias presentes y de las estructuras de intervención.

*Capítulo IV: Política escolar **

117. El aspecto más evidente, si bien no necesariamente el más grave, de las tareas con las que se enfrenta la política escolar, se presenta en términos de gastos.

El personal docente y técnico, las aulas y los elementos deben ser aumentados en medida imponente para colmar las deficiencias que ya hoy se verifican y para hacer frente a fuertes incrementos de escolaridad que están previstos y han sido solicitados.

Estimaciones aproximativas de las necesidades para lograr dentro de 1957, standards satisfactorios, han sido cumplidas por SVIMEZ por cuenta de nuestra Comisión y de la Comisión de indagación sobre la escuela³ y son sintéticamente mencionadas en el apéndice. Ellas indican que las inversiones anuales para la instrucción (en su mayor parte construcción de aulas) deberían aumentar de 130 mil millones aproximadamente en 1961 a aproximadamente 230 mil millones en los próximos años para llegar a casi 300 mil millones en 1975. A su vez los gastos anuales (en gran parte gastos de personal)

* En este capítulo ha colaborado el doctor Stefano Rodofá.

³ SVIMEZ, *Progresso economico e strutture formative nell'Italia del 1975*.

deberían aumentar de los 730 mil millones aproximadamente, de 1961 a los 1.000 mil millones en el futuro inmediato, y continuar creciendo rápidamente hasta aproximarse a los 3.000 mil millones en 1975. Debe agregarse que, por el método empleado, estas estimaciones deben ser consideradas como aproximaciones con faltas.

118. En relación al mencionado programa de inversiones, debe ponerse de relieve la urgencia de dar nueva y más racional disposición a la actividad edilicia, eliminando las disfunciones que actualmente derivan de la repartición de competencias entre el Ministerio de instrucción pública y el Ministerio de trabajos públicos y entes locales.

Por lo que respecta a las competencias a nivel ministerial, debe considerarse la creación de un organismo autónomo, al que podrían confiarse estas competencias.

Por lo que respecta a los entes locales, es urgente liberar a las comunas de los gravámenes financieros, a la mayor parte de los cuales no pueden hacer frente adecuadamente, mientras que por el contrario, se les debe conferir poderes oportunos con el fin de adecuar la actividad escolar a las necesidades locales. (En esta perspectiva de reordenamiento y descentralización de las competencias escolares, un rol preeminente corresponderá, naturalmente, a las regiones).

119. Como se ha advertido desde el comienzo, será preciso cuidarse del error muy difundido— de polarizar toda la atención sobre los aspectos cuantitativos del problema escolar. La tarea que se plan-

tea no es la de abultar la vieja estructura sino de transformarla en vista de las nuevas exigencias.

En síntesis, será preciso pasar de una estructura que tenía como finalidad principal la *selección* de una *élite*, a otra que tenga como finalidad principal la *calificación* de la masa de la población. Sin embargo, es oportuno precisar inmediatamente que por calificación se entiende aquí una formación polivalente que evite exasperar el aspecto de la especialización profesional.

De la nueva finalidad deriva en primer lugar, la exigencia de que este ordenamiento escolar sea totalmente repensado en función del objetivo de reducir la diferencia, actualmente elevadísima, entre los que entran a los distintos niveles y tipos de escuelas y aquellos que obtienen el título correspondiente.

120. La política referente a los estudiantes deberá fundarse sobre el principio de la gratuidad absoluta de la enseñanza y de todos los medios de estudio, pero esta no es más que la primera de las condiciones a realizar. Para el buen rendimiento de los estudios es de fundamental importancia el desarrollo en gran escala de centros residenciales de estudio, centros que podrán al mismo tiempo permitir resolver, —en modo más eficaz que las simples ayudas financieras bajo formas de beca o pre-salario— el problema del mantenimiento de los estudiantes menos acomodados.

Por lo que respecta a la política referente al cuerpo de profesores, las tareas son particularmente graves, por cuanto el mayor obstáculo para un de-

sarrollo adecuado de la escuela es justamente, la insuficiencia de docentes. La misma necesaria expansión de la población estudiantil universitaria, encontrará en los años subsiguientes un serio obstáculo en la escasez del personal de enseñanza en la escuela del tercer nivel. En este campo se plantea, en primer lugar un problema de formación, por el cual —aparte de las soluciones de emergencia que podrán ser adoptadas transitoriamente en los próximos años— será necesario buscar una solución de más largo alcance en el cuadro de la reforma de la Universidad, que deberá ser adaptada también a las nuevas exigencias de la preparación didáctica.

Será preciso combatir, además, las dificultades que hoy se encuentran para atraer hacia la enseñanza a un número suficiente de jóvenes más capaces. Para ello no basta sólo con el mejoramiento de las retribuciones y de las carreras, sino que también es preciso revalorar en los hechos y en la estima social, la función del docente.

Esto se obtendrá restituyendo al docente la libertad y la autonomía que hoy faltan en muchos casos, sea a causa del carácter burocrático y autoritario de diversas estructuras institucionales de la instrucción pública, sea por las dificultades y dilaciones que el profesor debe superar antes de lograr una posición estable.

121. Pasando a los problemas específicos de los diversos niveles de escuela, debe notarse en primer lugar, que la escuela elemental y obligatoria suscita las preocupaciones menos graves. En efecto, este es el sector actualmente más avanzado en cuanto a los

contenidos y en cuanto a las técnicas de enseñanza. Los mayores problemas que subsisten son los de una adecuada calificación del cuerpo docente y los de las aulas y los enseres.

La escuela del tercer nivel, por el contrario, además de la deficiencia de personal, aulas y enseres, presenta una grave situación de desorden y atraso por lo que respecta a sus estructuras y al contenido de la enseñanza. Este es el sector que plantea a la política escolar los problemas más difíciles, para cuya solución faltan todavía orientaciones claras y sobre los cuales es urgente concentrar los máximos estudios y los máximos esfuerzos.

Un problema de reforma de las estructuras y de contenidos se plantea también para la enseñanza universitaria. Sobre los problemas y las exigencias planteadas a la reorganización y al desarrollo de la Universidad se detiene la indagación de SVIMEZ, a la cual nos remitimos. Bajo el aspecto organizativo, la reforma del sistema universitario deberá apoyarse en la constitución de centros residenciales y en la progresiva generalización de becas adecuadas para los estudiantes; deberá incluir, además de éstas, otras medidas tendientes a obtener que los profesores se dediquen a la docencia con exclusividad y que los alumnos se dediquen exclusivamente a estudiar.

En general, el principio de la obligatoriedad y el de la gratuidad de la enseñanza, valen para la escuela de los dos primeros niveles, cuyo desarrollo es la condición esencial para la progresiva calificación de la masa de la población. Para las institucio-

nes escolares de nivel superior (escuela del tercer nivel y facultades universitarias) es válido el principio de la gratuidad y de la ayuda a los estudiantes meritorios. El problema que se plantea en estos niveles, es el de hacer corresponder el número de los licenciados y graduados en las diversas ramas de estudios, con las exigencias del desarrollo programado. Debe examinarse la conveniencia de introducir el sistema de fijar cada año un cierto número de cargos a concursar, ya sea para ambos niveles de escuelas (tercer nivel y universidad) o solamente para las facultades universitarias.

122. Gravemente ineficientes son las estructuras para la investigación científica. Un censo general de los institutos que desarrollan investigaciones de carácter científico y técnico, es indispensable para proponer un plan de integración y distribución de los recursos, también en relación con las exigencias de desarrollo de la economía italiana.

El Consejo nacional de investigaciones, cuyas competencias han sido extendidas por una ley reciente, puede convertirse en el principal instrumento del desarrollo de la investigación científica, a condición de que sea reorganizado eficientemente y que obtenga presupuestos adecuados o sea, muy superiores a los actuales.

El desarrollo de la investigación científica, y en particular, el de la aplicada, condicionará en un futuro próximo, el desarrollo económico de nuestro país. Hasta ahora y sobre todo en esta postguerra, hemos sido casi exclusivamente "consumidores" más que productores de innovaciones tecno-

lógicas: nos hemos limitado en gran parte, a importar nuevas máquinas o a adquirir patentes de otros países. Los mismos laboratorios y oficinas de investigación de nuestras grandes empresas han centrado su principal actividad en adaptar innovaciones extranjeras. Ha sido relativamente fácil alcanzar al progreso tecnológico de otros países, más evolucionados, porque existía una diferencia considerable en gran parte de la actividad productiva entre el grado de progreso técnico y por lo tanto de productividad en el trabajo, en nuestro país con respecto al de otros países. Pero en muchas industrias, esta diferencia tiende actualmente, a reducirse sensiblemente, y se torna cada vez más necesario, si se quiere mantener una tasa elevada de incremento de la productividad, promover desde el interior y sobre vías originales, el progreso tecnológico. Esto significa que los gastos para la investigación científica deben crecer rápidamente en los próximos años; que el CNR debe ser puesto en condiciones de dar un vigoroso impulso a la investigación científica, pura y aplicada; que el mismo CNR debe estudiar formas particulares de colaboración con la industria pública y privada, como por ejemplo la indicada en el parágrafo 107.

123. Para terminar es oportuno una alusión a la instrucción profesional. En este campo urge reformar radicalmente la organización de los cursos, desenvueltos en gran parte por órganos públicos (y en particular, por diversos Ministerios, con superposición y conflictos de competencia) en parte realizados por empresas privadas con financiación a

cargo o total del Estado. Es preciso constituir un único organismo propulsor, que dirija todas las iniciativas, concentrando los esfuerzos sobre la acción de formación profesional y dejando a los particulares la iniciativa y el gasto financiero integral para la calificación en oficios específicos. Los sindicatos obreros deberán tener una adecuada participación en estos organismos como así también una responsabilidad bien determinada. La reorganización y el vigoroso desarrollo de la instrucción profesional constituyen una condición esencial para acrecentar la movilidad intersectorial del trabajo: exigencia esta, que debe ser satisfecha si se quiere obtener una más eficiente distribución de las fuerzas de trabajo que representa el principal objetivo de la política de programación.

Capítulo V: Política sanitaria

124. Los seguros sociales contra el riesgo de enfermedad han cubierto, en 1961, entre sujetos asegurados y asistidos, el 90 % de la población. La gestión de los servicios no es sin embargo satisfactoria, estando confiada a una cantidad de entes de seguros y asistencia, que siguen criterios diferentes, con dispersión de energías y profundos desequilibrios y carencias. Las cargas financieras se han cubierto, hasta ahora, con el método ya criticado de contribuciones asegurativas hechas sobre los salarios.

125. Frente al desarrollo cuantitativo de los seguros sociales no se ha tenido un desarrollo paralelo de los hospitales: las actuales construcciones e implementos en lo referente a hospitales y ambulancias son inferiores en número y en calidad a los standards mínimos establecidos por la Organización Mundial de la Salud e inadaptadas para garantizar curaciones modernas y eficaces a cada ciudadano.

Se tienen además, carencias en la higiene social y en la medicina preventiva, con particulares deficiencias en la tutela de la infancia y de la maternidad, en la prevención de las enfermedades y de los accidentes de trabajo y en la asistencia sanitaria a los ancianos.

126. Serios obstáculos para la extensión de una eficaz protección sanitaria a toda la población son los precios elevados y las escasas garantías de calidad de los medicamentos, la falta de personal sanitario, particularmente sensible en las profesiones auxiliares y la mengua de las prestaciones, debido en gran parte, a la falta de satisfacción de algunas legítimas aspiraciones profesionales del personal sanitario.

Dada esta situación, no bastan modificaciones parciales al actual ordenamiento: es necesaria la institución de un servicio sanitario nacional, que asegure una protección sanitaria completa y gratuita a toda la población y un adecuado desarrollo en todo el país de instalaciones sanitarias e higiénicas. En particular, es preciso acentuar el carácter preventivo de la intervención sanitaria, a fin de combatir la incidencia de las enfermedades de ma-

yor relieve social. Esto implica la superación del principio asegurador y la institución de un servicio sanitario gratuito de carácter nacional, financiado por todos los ciudadanos a través de impuestos y regido por un único ente público que actúe desde el Ministerio de sanidad y opere a nivel local a través de las regiones, las provincias y las comunas.

127. En tal cuadro, la producción de las sustancias activas de los medicamentos deberá ofrecer adecuadas garantías de control de la calidad y de reducción de los precios.

La PRES en un estudio realizado por cuenta de la Comisión que contiene un proyecto de reforma para todo el sector,⁴ ha proyectado como solución una nacionalización de la producción de sustancias activas y de algunos medicamentos de empleo más frecuente y una reglamentación paralela de la producción privada.

Otra solución, más práctica, podría ser la constitución de empresas públicas para la producción de sustancias activas y de medicinas particularmente importantes en competencia con las empresas privadas. Tal solución dejaría amplios márgenes a la iniciativa privada, que podría proveerse de sustancias activas en la industria del Estado. Esta reforma no sólo permitiría mantener los precios oficiales sino que llevaría a una real adecuación de los precios a los costos de producción, más controlables, con reducciones que pueden valorarse en el orden

⁴ *Il sistema sanitario italiano: situazioni, prospettive e obiettivi vi*, a cargo del prof. G. Berlinguer.

del 30 % y que dejarían razonables márgenes a los productores. Una posterior reducción puede realizarse mediante la abolición de los precios fijos y la imposición, en su lugar, de precios máximos para la venta en las farmacias y mediante una prohibición de la publicidad directa e indirecta, que incide notablemente en el costo de los medicamentos. La única función válida de la publicidad podría ser cumplida directamente por el Ministerio de sanidad con una publicación distribuida gratuitamente a los médicos.

Será preciso, además, volver más manejables los controles cualitativos que deberán ser más severos en la fase de registro y realizados con pruebas y análisis de muestras por parte de los laboratorios oportunamente instalados por lo que respecta a la fase de distribución. Se obtendría así una considerable reducción del número de las especialidades y una simplificación (no por cierto limitativa de la libertad de prescripción) de la tarea de los médicos y farmacéuticos.

128. Los objetivos cuantitativos específicos y la carga financiera del plan sanitario han sido objeto de una máxima valoración en el estudio encargado a la PRES, que prevé la extensión de las prestaciones terapéuticas a toda la población.

La necesidad de nuevos lechos en los hospitales para el período de quince años (1964-1978) ha sido estimada —sobre la base del respeto en cada región de los standards mínimos de la OMS, en 300 mil unidades, repartidas así: 70 mil en el primer quinquenio, para hacer frente a las exigencias más in-

mediatas; 155 mil en el segundo quinquenio para cubrir la necesidad resultante de los standards adoptados; 75 mil en el último quinquenio, para hacer frente a las nuevas necesidades y renovar gradualmente los viejos hospitales. La previsión de gasto global es de 1.310 mil millones repartidos así: 315 en el primer quinquenio; 670 en el siguiente y 325 en el último. Los gastos por prestaciones sanitarias —calculadas sobre la base de aproximadamente 16 mil libras anuales por asistido— tocarán en el período de quince años los 15.000 mil millones. La institución de 2.100 unidades sanitarias locales para la higiene y la prevención comportará además, un gasto de instalación de 30 mil millones y un gasto de gestión de 470 mil millones para un total de 500 mil millones.

El gasto total de programa sanitario puede ser calculado para el período 1964-78 en aproximadamente 17 mil millones con una media anual en el período de quince años de 1.125 mil millones.

A esta cifra deben agregarse los gastos derivados de un plan de construcción y de gestión y asilos y de institutos de asistencia para ancianos, cuotas que no han sido incluidas en el cálculo del gasto sanitario, pero que responden a exigencias de asistencia social en sentido lato.

129. Según la relación de la PRES, el plan deberá prever un aumento gradual del personal médico, que de aproximadamente 85 mil unidades actuales deberá pasar a 156 mil unidades en 1978. En proporción todavía mayor deberá aumentarse el personal auxiliar que deberá alcanzar las 432 mil

unidades y si bien es calificado y retribuido podría llenar, bajo el control directo del médico, algunas de las tareas que actualmente son de exclusiva pertinencia del personal diplomado, si bien no requieren tal nivel de preparación profesional.

La extensión a todos los ciudadanos en cuanto tales de la asistencia por enfermedad y la publicitación del servicio sanitario permitirán una mejor distribución de los médicos en el territorio nacional, como así también la fijación de normas generales que regulen los turnos de trabajo y los honorarios. En tal sentido el informe PRES ha propuesto que se introduzcan incentivos en la especialización y que se establezca la incompatibilidad para recubrir muchos cargos, permaneciendo vigente el principio de la libertad del ejercicio profesional. Los horarios de trabajo deberán permitir al médico gozar de un margen de tiempo suficiente para el libre ejercicio de la actividad profesional y para el estudio y la actualización científica. En particular, el médico deberá gozar de la facultad de curar a aquellos enfermos que, fuera de la organización del servicio sanitario nacional, deseen recurrir a sus prestaciones y compensarlo directamente.

Estas reformas deberán ser acompañadas de un decidido aligeramiento del aparato burocrático, con referencia a la asistencia sanitaria, a través de una descentralización realizada en el plano funcional y organizativo y una predominancia jerárquica del personal técnico calificado sobre el personal burocrático.

130. Como alternativa al plan sanitario descripto se podría pensar en una simple extensión gradual de las prestaciones sanitarias a nuevos estratos de la población y a una complementación de las prestaciones para las categorías parcialmente protegidas, a realizarse sin ninguna reforma radical. Se podría en otros términos acompañar la evolución que tendría el sistema a falta de un plan, bajo el impulso reivindicativo de las categorías interesadas. No nos detendremos aquí sobre esta solución, porque ella —aparte de toda consideración de carácter social— resulta económicamente menos ventajosa que la propuesta anteriormente.

La realización de un plan sanitario del tipo precedentemente expuesto permite, en efecto, al menos tres formas de ganancia directa, que serían de otra manera perdidas. En primer lugar el acento puesto sobre la prevención de las enfermedades permite una reducción de los casos morbosos y por lo tanto del costo de las prestaciones terapéuticas. La organización de un servicio sanitario nacional único permite además disminuir los gastos generales y los administrativos y utilizar al personal sanitario en modo más racional.

Las soluciones proyectadas para la solución y la distribución farmacéutica permiten generalmente, reducir al menos en un tercio el gasto en lo que respecta a medicinas, que actualmente representa el 35 % de los gastos en total para las prestaciones sanitarias por parte de las entidades mutualistas.

Capítulo VI: Política de la vivienda *

131. Según el estudio llevado a cabo por la TEKNE por cuenta de la Comisión,⁵ en 1961 faltaban en Italia más de dieciocho millones y medio de estancias para eliminar el fenómeno del hacinamiento de las habitaciones (considerando hacinadas las habitaciones con más de una persona por habitación). Además, siete millones y medio de habitaciones eran inadecuadas y debían, por lo tanto, ser sustituidas.

132. Según los cálculos citados de la TEKNE en los cuales se calcula que el costo medio por habitación puede ser reducido a 750 mil liras, manteniendo invariable la incidencia actual de las inversiones en los edificios residenciales sobre la renta nacional, el déficit podrá ser eliminado en un período de 15-18 años. La necesidad completa del período, tomando cuenta del incremento de la población y de las necesarias renovaciones, ascendería a 50-54 millones de habitaciones. Según cálculos más prudentiales de algunos expertos del Instituto Nacional de Arquitectura en los cuales se supone que el costo por habitación no puede ser reducido por debajo de las 900 mil liras, en el mismo período, sólo aumentando la incidencia de las inversiones en edificios sobre la renta nacional bruta del 5,5-6 % al 6,6-7,3 % podrá ser eliminado casi todo el déficit.

* En este capítulo ha colaborado el arq. Piero Moroni.

⁵ *Determinazione degli standard qualitativi e quantitativi delle abitazioni e prime indicazioni per adeguare la situazione italiana agli standard e ai livelli desiderati*, a cargo del doctor U. Dragone.

133. Actualmente la capacidad productiva de la industria de la construcción es de aproximadamente 1,3-1,4 millones de habitaciones al año, y la tasa anual de incremento se aproxima a una media del 5-6 %. Para eliminar o reducir casi completamente, en el arco de un período de 15 años, el conspicuo déficit indicado anteriormente, será preciso una expansión del orden del 8 % anual de la capacidad productiva —igual, en cifras absolutas, a una producción anual de aproximadamente 1,8 millones de habitaciones en el primer quinquenio, 2,6 millones en el segundo, y casi 4 millones en el tercero—.

Las medidas indispensables para obtener una expansión tan acentuada de la capacidad productiva son las siguientes.⁶

134. a) Una política urbanista que reduzca progresivamente la incidencia del costo del terreno sobre el costo total de la habitación, y dirija así la iniciativa privada hacia el sector de la construcción económica, permitiendo al mismo tiempo la expansión —actualmente muy limitada— de la construcción subvencionada. En espera de la nueva ley urbanística, la ley N° 167 de 1962 sobre edificación económica y popular, debe ser considerada como un instrumento de inmediata eficacia.

135. b) Potenciación del rol de la edificación popular y subvencionada, que representa actualmente el 17-20 % del total en Italia y el 40-60 % en va-

⁶ V. Arquitecto Piero Moroni, *Edilizia residenziale, standard funzionali, intervento dello Stato e coordinamento dell'iniziativa privata*, informe presentado a la Conferencia Nacional de Construcción, febrero 1962.

rios países europeos. A tal fin será preciso reorganizar los entes encargados de la edificación (EX-INA-Casas, IATE, INCIS, UNRRA-Casas, etc.). Con la edificación subvencionada se podrán instalar vastos programas de largo alcance y racionalizar así los procesos constructivos.

136. c) Adopción en gran escala de técnicas de prefabricación, favoreciendo al mismo tiempo un proceso radical de industrialización del sector edilicio. Las experiencias extranjeras han demostrado la posibilidad de obtener reducciones de costos y de mejorar la calidad a condición de que se programen a largo plazo y en gran número las nuevas construcciones: se eliminan de tal modo las incertidumbres del mercado, y se favorecen por lo tanto progresos e innovaciones tecnológicas en los distintos sectores industriales interesados en la edificación.

Las empresas privadas, que actúan actualmente en el sector de la construcción, no aparecen capaces de asegurar, por sí solas, una efectiva racionalización e industrialización del sector. Por lo tanto, es necesaria la intervención de empresas públicas, a fin de realizar programas edilicios, para producir en gran escala artículos de cemento, de acero y de materias plásticas (también para la prefabricación) y con el objeto de favorecer la adopción de nuevas técnicas productivas, proporcionando a las empresas privadas los resultados de actividades experimentales.

137. d) Revisión del complejo de las normas jurídicas, técnicas, higiénico-sanitarias, de protección,

etc., ya insuficientes y superadas, que permitiría una más fácil adopción de los nuevos procesos técnicos de construcción y proyectos arquitectónicos más racionales, con reducidos standards volumétricos. Una primera medida a tomarse, sería la revisión y la coordinación de los reglamentos de construcción, por parte de los entes encargados de la edificación subvencionada.

138. Una condición esencial para la realización del programa indicado es la constante disponibilidad de mano de obra. Son conocidas las crecientes dificultades que se enfrentan en todas las grandes ciudades del centro y del Norte de Italia. La progresiva reducción de la disponibilidad de la mano de obra podrá, tal vez, superarse, solamente con la racionalización primero y con la industrialización después, de la edificación. Debe buscarse a este respecto, que el objetivo productivo coincida con el social, para que se llegue de tal modo al empleo continuado de la mano de obra perteneciente a uno de los más conspicuos sectores, actualmente caracterizados como de ocupación precaria.

Capítulo VII: Urbanística^s

139. El objetivo fundamental de la política urbanística es poner en práctica los programas económicos en el terreno. La programación económica y la planificación urbanística no representan dos fa-

* En este capítulo ha colaborado el arquitecto Campos-Venuti.

ses separables en el perfil operativo sino que son dos aspectos de un proceso único.

Aceptado esto conviene examinar los problemas que se presentan en el futuro inmediato, distinguiéndolos de aquéllos que se plantean con referencia a un horizonte temporal más vasto.

140. Los dos grandes movimientos migratorios (éxodo de las campañas, emigración del Sur hacia el Norte) que coinciden en parte, han determinado en los últimos años una violenta acentuación del urbanismo: en el último decenio, el incremento demográfico de los lugares más importantes de provincia representa, en efecto, el 91,4 % del total, dejando a todos los otros apenas el 8,6 %.

El urbanismo acentuado del decenio 1951-1962 se presenta, prevalecientemente, según las características del desarrollo monocéntrico, pero especialmente en los últimos años, en ciertas provincias, comienza a asumir características metropolitanas, con la expansión residencial e industrial de numerosas comunas circunstantes a los polos principales de desarrollo. Es típico el ejemplo de la provincia de Milán, que en todo el período 1951-1961 tiene un fortísimo incremento demográfico absoluto (644.842 habitantes, igual a un incremento del 25,7 %) dirigido, sin embargo, sólo en el 47,6 % hacia la cabecera de distrito y en el 52,4 % hacia las otras comunas. Las provincias de Milán, Turín, Roma y Nápoles, absorben, en particular, entre 1951 y 1961, el 66 % del incremento demográfico del país (aproximadamente 1,95 millones de habitantes sobre aproximadamente 2,95 millones).

141. La planificación territorial en el decenio considerado ha fracasado totalmente en la tarea de disciplinar racionalmente este fenómeno de urbanismo acentuado. La ley urbanística de 1942 ha permitido la formación de algunos centenares de planes reguladores comunales, traducidos todos en un instrumento de simple codificación de las tendencias actuales; estos planes no han llegado ni siquiera a constituir una rémora al caos edilicio.

142. Esto se debe a diversos motivos. En primer lugar la separación radical intercurrente en base a la ley vigente entre desarrollo económico y planificación territorial. En segundo lugar, la debilidad de los entes locales, a los cuales la ley confiaba el plan sin proporcionar los medios y los instrumentos para hacerlo respetar y realizar; además, la dimensión comunal de los planes impedía afrontar problemas que escapasen al campo municipal. (La posibilidad de elaborar planes intercomunales no ha sido utilizada más que en poquísimos casos, y ninguno de los planes intercomunales estudiados ha sido hasta ahora aprobado.)

Pero el elemento que ha influido más negativamente sobre la planificación territorial, es la presión provocada por la propiedad fundiaria urbana y por las especulaciones en esta área.

143. Los aspectos negativos del régimen de propiedad de los suelos edificables consisten principalmente en el hecho de que la propiedad de los suelos urbanos aumenta de valor explotando las inversiones públicas en las infraestructuras civiles: El mecanismo que se pone en práctica para el pasaje de

los terrenos de las áreas rurales a las urbanas determina un aumento del precio de las áreas aún mucho mayor al gasto público para las infraestructuras, con la formación de elevadas ganancias de las cuales se apropian los particulares.

El aumento del precio de las áreas edificables da lugar a un desplazamiento de rentas en sentido generalmente regresivo y constituye una grave rémora para la misma expansión edilicia: el precio de las áreas incide en media del 25 al 50 % sobre el precio de los departamentos —acercándose al porcentaje más alto en los grandes centros urbanos.

144. Por lo tanto es indispensable que la planificación de los territorios sea disciplinada por una nueva legislación que resuelva los defectos fundamentales recordados anteriormente.

El proyecto de ley elaborado por la comisión encargada por el ministro Sullo puede satisfacer esta exigencia. Este proyecto resuelve positivamente el problema de la integración entre programación económica y planificación territorial, confiando la realización de los planes a órganos descentralizados: regiones, consorcios, y comunas.

145. Las principales normas del proyecto en discusión hacen referencia al régimen propietario de los suelos urbanos. Está prevista la expropiación, a la cual sigue la cesión del único derecho de superficie. Esta solución, naturalmente, ha sido criticada desde algunas partes. A ella se le contrapone una solución de tipo fiscal, que tiende, por el contrario, a defender la propiedad privada de todas las áreas edificables. Las dos posiciones pueden resumirse así:

a) *Intervención directa a una redistribución de la renta* (sistema de la tasación). Este método presenta tres defectos fundamentales: 1) Restituye a la colectividad, a través del cobro fiscal, solamente una parte de los gravámenes que la misma colectividad ha soportado para valorizar los terrenos de los particulares; 2) no asegura ni siquiera la exacción del tributo previsto, a causa de los tradicionales defectos de los mecanismos fiscales italianos, que difícilmente podrán superarse de golpe con este nuevo impuesto; 3) mantiene la propiedad fundiaria urbana en posición de “interés” al afrontar las elecciones de la planificación territorial y provoca por lo tanto presiones que la distorsionan.

b) *Intervención directa a incidir sobre la formación de la renta* (sistema de la expropiación, concepción del único derecho de superficie). Este método presenta dos ventajas fundamentales: 1) a través del pago de la indemnización de expropiaciones, que se amortiza en el tiempo, eliminan del mecanismo de expansión de las ciudades la formación de rentas crecientes a favor de los particulares y a expensas de la colectividad; 2) como consecuencia vuelve a la propiedad fundiaria urbana (limitada así al derecho de superficie) “indiferente” a la planificación territorial, eliminando, por lo tanto, las presiones que la distorsionan. Sin embargo, no basta impedir que se formen ganancias en el momento en el cual el área agrícola se convierte en área edificable; es preciso también impedir que se formen rentas en ventaja de los constructores y de los propietarios de edificios, que hayan obtenido la ventaja de

áreas a bajo precio y que vendan (o alquilen) los edificios a precios (o alquileres) sensiblemente superiores a los costos de construcción. Y aquí, la política fiscal puede desempeñar una función decisiva.

146. En base a las consideraciones que preceden (fenómenos de concentración demográfica, patológica, fracaso de la planificación territorial vigente, exigencias y características de la nueva legislación urbanística) se pueden indicar las directrices de la intervención pública por lo que concierne a la planificación territorial, distinguiendo los problemas más urgentes a afrontar en un período de transición (3-5 años) de aquellos que deben ser afrontados con referencia a un período más largo (10 años).⁷

El problema que reviste carácter más urgente, (casi de emergencia) está conectado a los planes propiamente urbanísticos, redactados según la ley de 1942 (comunales, intercomunales, territoriales de coordinación). La planificación comprensiva del plan de Milán se basa sobre previsiones residenciales por 6,2 millones de personas; las previsiones del plan regulador de Roma, aprobado el 19 de diciembre de 1962, ascienden a 4,2 millones; el plan intercomunal de Turín prevé una población de cerca de 3 millones. En total, en las áreas metropolitanas de Milán, Roma y Turín, que actualmente cuentan 5,5 millones de habitantes, deberían establecerse 13 millones de personas. Una tendencia análoga se ma-

⁷ V. Camilo Ripamonti, prof Giuseppe Samona, prof. Ludovico Quaroni, *Relazione della Commissione nazionale di studio dell'Istituto nazionale di urbanistica sui problemi dell'urbanistica e della programmazione economica*, Roma, enero de 1963.

nifiesta en otros importantes centros urbanos e industriales, especialmente en el Norte. Esto, que en un primer examen podría aparecer como positivo signo de previsión, es, por el contrario, un hecho gravemente negativo.

Las grandes previsiones residenciales, en efecto, confieren a los suelos que son objeto de tales previsiones un valor mucho mayor de los suelos agrícolas: si en un futuro que se auspicia próximo es aprobada una ley que contenga las disposiciones fundamentales del proyecto Sullo, para poder expropiar a aquellos suelos se debería sostener un esfuerzo financiero de enormes proporciones.¹

147. Surge, por lo tanto, la necesidad de que, en el período de transición, la planificación urbanística, especialmente la de los grandes centros urbanos, sea reducida a las previsiones mínimas, es decir a aquellas fundamentales para un natural crecimiento del organismo urbano.

Durante el citado período deberán realizarse tres intervenciones institucionales fundamentales, que son indispensables para una planificación territorial del nuevo tipo: la programación económica nacional, la institución de las regiones de estatuto normal y la nueva legislación urbanística. Realizadas estas intervenciones, será posible pensar en una planificación urbana de largo alcance.

⁸ Ver arquitecto Giuseppe Campos-Venuti, *Rapporto alla Commissione nazionale di studi dell'Istituto nazionale di urbanistica sui problemi dell'urbanistica e della programmazione economica*, Roma, diciembre 1962.

148. Es necesario subrayar la urgencia de aprobar, lo antes posible el proyecto de ley urbana, elaborada por la comisión interministerial presidida por el ministro de trabajos públicos. Esta ley es el fruto de un largo trabajo de investigación llevado a cabo durante varios años y ha sido realizado, tanto en función de la programación económica, como del ordenamiento regional. Su aprobación constituye la condición preliminar para el desarrollo completo de la actividad urbanística en Italia.

149. En el período de transición será preciso extender y profundizar el proceso de formación de circunscripciones intercomunales sobre la base de las primeras indicaciones de las exigencias económicas y urbanísticas; en el ámbito de estas circunscripciones deberá adoptarse la ya mencionada política de provisiones mínimas.

Siempre en el período de transición, para la realización de los planes urbanísticos, particular e inmediata eficacia podrá tener la aplicación de la ley N° 167 del año 1962 sobre la formación de los patrimonios comunales para la edificación económica y popular.

Esto implica, pues, que en el período de transición, toda forma de planificación territorial de tipo tradicional, o sea concebida y elaborada sin tener en cuenta las perspectivas del desarrollo económico y de la localización de las actividades productivas, como los planes territoriales de combinación de las proveedurías para las obras públicas, los planes regionales de las superintendencias, los planes de las administraciones provinciales, deben ser tenidos en

suspense para impedir la formación sobre el territorio de hipotecas de orden físico y normativo.

150. En el período de transición deberá además ser llevada a término, la elaboración de standards urbanísticos mínimos que servirán de referencia a la relativa legislación regional.⁹

151. En el mismo período, una atención particular deberá darse a la protección del patrimonio histórico, artístico y natural, que ha sufrido, en el último decenio, graves intromisiones. Esto podrá obtenerse con la aplicación sistemática de una rígida política de salvaguardia, que responde al principio de la planificación de mínima previsión.

152. Una vez lograda la programación económica nacional, instituidas todas las regiones de estatuto normal y codificado el nuevo régimen de propiedad de los suelos urbanos a través de la promulgación de una nueva ley de urbanística, se podrá proceder a una acción *a largo plazo* para la planificación territorial. Esta acción, estará ligada, también por lo que respecta a los períodos temporales, a la programación económica; ella debe fundarse en el reconocimiento de la necesaria interdependencia entre instalaciones humanas, desarrollo y localización de las actividades productivas; y sobre el re-

⁹ Se definen standard urbanísticos a los elementos que caracterizan, en los diversos niveles de los distritos urbanos, las instalaciones y los servicios indispensables en una colectividad civilizada y que la intervención pública podrá garantizar. Tales standards se refieren en particular a: habitaciones (a entenderse como un "servicio social") los implementos escolares y culturales, sanitarios y asistenciales, direccionales y comerciales, recreativos y deportivos, los servicios de comunicación y de transportes y otros servicios públicos.

conocimiento de que el éxodo del campo es motivado, además de las exigencias económicas, por exigencias sociales y culturales, que las ciudades satisfacen mejor las campañas. Esta última consideración, debe servir de guía, tanto en la planificación de las ciudades como en la nueva sistematización de las infraestructuras sociales para el campo.

Diversos e importantes núcleos urbanos están pasando actualmente de la estructura monocéntrica del siglo XIX a una estructura policéntrica; pero, usualmente, en cada uno de estos núcleos tiende a crearse una dicotomía entre centro principal y centros menores (constituídos por barrios satélites y por zonas industriales), que no forman verdaderamente parte de la ciudad, sino que constituyen núcleos de segunda categoría. Viceversa, es preciso tender a una estructura urbana policéntrica, relativamente homogénea, lo que actualmente es posible gracias a la tecnología moderna de los transportes y de la vialidad.

Esta estructura urbana es definida "ciudad territorio" o también "ciudad región" y representa el correspondiente urbanístico de una programación que se opone a los desequilibrios económicos, sociales, demográficos y culturales del país.¹⁰

153. En conclusión, la acción urbanística puede ser distinguida en una acción a largo plazo y en una acción referente al período transitorio que puede identificarse con el de la próxima legislatura. Por

¹⁰ V. Centro de estudios y planes económicos, *La "citta-regione" in Italia e Standard urbanistici e "citta-regione" nella programmazione economica nazionale*, Roma, marzo 1963.

las razones expuestas, la acción urbanística que se desenvolverá en el próximo quinquenio condicionará el futuro ordenamiento territorial del país. Tal acción es esencial y urgente si se quiere evitar que se creen o se consoliden situaciones territoriales tales que perjudiquen a los mismos programas económicos.

Por lo tanto, es necesario constituir una oficina de programación urbana, oportunamente encuadrada en un organismo permanente del plan, pero capaz de entrar inmediatamente en función y de actuar con particular energía, precisamente en el período de transición.

Esta oficina deberá tener, tres tareas fundamentales: a) coordinación e integración de las iniciativas legislativas en curso con respecto al ordenamiento del territorio; b) redimensión y recalificación de los planes redactados según la legislación existente; e) coordinación, en el aspecto urbanístico, de los planes sectoriales que ya están en curso de realización (plan de carreteras, plan de ferrovías, plan de las áreas de desarrollo industrial, plan de los puertos, plan para viviendas de trabajadores agrícolas, plan decenal de viviendas para trabajadores, y otros). Estos planes, que han sido concebidos e impulsados sin un análisis metódico de las tendencias de la evolución económica, corren el riesgo de agravar los desequilibrios regionales, alterando, en modo irreversible, la estructura económica del país. La oficina de planificación urbanística en el período de transición, a la espera de que se pongan en funcionamiento las instituciones re-

gionales, asume el carácter de un organismo de emergencia. Debe poder determinar los tiempos de realización de los programas de la ANAS por lo que respecta al plan de carreteras, de la Casa para el Mezzogiorno, para sus distintas intervenciones a escala regional e interregional y de todos los entes cuya actividad incida sobre las instalaciones. Muchas de las facultades de esa oficina de planificación podrán ser diferidas más tarde a las regiones;¹¹ pero en el período de espera de la aprobación de la ley urbanística y durante el período necesario para redactar los planes regionales y para constituir los órganos aptos para aplicarlos, estos poderes deben ser lo suficientemente amplios para no comprometer el futuro desarrollo económico y urbanístico.

¹¹ Ver ing. Marcello Vittorini, *Relazione generale* presentada a la Conferencia nacional de la construcción, Roma, febrero 1962.

SECCION IV

POLITICA DEL MEZZOGIORNO Y DE LAS
AREAS MENORES ATRASADAS

154. Según cuanto se ha visto hasta aquí, las intervenciones públicas deben ser diferenciadas netamente, de acuerdo a las diversas áreas, atrasadas o dinámicas: obviamente es en las primeras donde debe actuarse con mayor vigor. Así, con respecto a la agricultura, en las áreas deprimidas, la política para la recomposición y el reordenamiento fundiario y para la reforma de las relaciones contractuales, implicará intervenciones más enérgicas del Estado y de las regiones en cuanto se refiera a adquisiciones, expropiaciones y reordenamiento de cultivos. En el sector industrial, las inversiones de las empresas públicas deberán dirigirse en primer lugar, hacia las áreas atrasadas y las sociedades financieras deberán constituirse, preferentemente, en las regiones deprimidas: en las regiones adelantadas la acción de los órganos regionales normales puede ser suficiente, en muchos casos, para condicionar y administrar los incentivos y los desincentivos y la construcción de infraestructuras. En cuanto a los incentivos, deberán graduarse según las áreas (hasta lle-

gar a desincentivos en las áreas congestionadas) y deberán ser fácilmente modificables en el tiempo.

155. Es esencial determinar para la industria, en el cuadro de toda la economía nacional, una constelación de áreas de desarrollo en las cuales deberán concentrarse los incentivos y las infraestructuras.

156. Si bien la política de desarrollo de las áreas atrasadas debe corresponder a todo el país y no únicamente a las regiones meridionales, la acción pública debe ser particularmente vigorosa en el Mezzogiorno, que constituye una amplia zona atrasada, con pocas manchas o fajas de desarrollo. Si se quiere que la renta *per cápita* de las regiones meridionales pueda acercarse gradualmente a la de otras regiones, deberán concentrarse los esfuerzos en el sector propulsivo por excelencia, el sector industrial, y deberán determinarse, desde el centro, los objetivos en cuanto a puestos de trabajo.

La opinión según la cual la sistematización de la población en nuevas industrias en el Mezzogiorno, si bien es socialmente deseable, comportaría mayores costos para la economía nacional que la transferencia a las ciudades del norte, ha sido desmentida por las investigaciones que la TEKNE ha realizado por cuenta de la Comisión.¹² Esto es válido tanto para el costo de establecimiento de las industrias, como para el establecimiento de las personas.

¹² *Costi degli insediamenti urbani e industriali in varie città d'Italia*, a cargo del ing. B. Sedchi.

157. Sobre la base de criterios ilustrados en la segunda parte, se ha calculado el orden de magnitud del número de puestos de trabajo a crear en la industria y el de las inversiones, de modo que el producto bruto *per cápita* alcance en un período de quince años (a partir de 1964) el nivel del producto bruto *per cápita* medio italiano. Los cálculos, explicados en el apéndice, han sido realizados con referencia a dos hipótesis de desarrollo (5 y 6 %) y para dos horizontes temporales (1964-73 y 1964-78). Se dan aquí algunas orientaciones sobre puestos de trabajo y sobre inversiones necesarias para el primer quinquenio del programa (1964-68) confrontando estas estimaciones con las de años pasados, para tener una idea de la importancia del esfuerzo adicional que es preciso cumplir.

Se supone que el objetivo de nivelación de los productos *per cápita* se plantee con referencia a 1978 y se considera, para el primer quinquenio, la hipótesis de una tasa de crecimiento de toda la economía comprendida entre el 5 y 6 %, aún admitiendo que, en media, en el período de quince años, ella girará alrededor del 5 %.

158. En los últimos años se ha observado una aceleración en el desarrollo del Mezzogiorno; esta aceleración continuará, presumiblemente, cuando se completen nuevas e importantes inversiones que ya están en curso y que hasta ahora no han entrado, o lo han hecho sólo parcialmente, en la fase de producción.

Sin embargo, el número de puestos de trabajo creados anualmente en la industria es todavía infe-

rior al necesario para hacer que el producto per cápita del Mezzogiorno crezca más rápidamente que el producto per cápita de las otras regiones: Estamos en 1961-62 al nivel 30-35.000 puestos de trabajo mientras que se necesitan por lo menos 75.000. Una consideración análoga vale para las inversiones industriales anuales: estamos a nivel de 300-400 mil millones de liras mientras que en los próximos años, se necesitarán de 600 a 1.000 millones de liras; las inversiones industriales en el Mezzogiorno que actualmente representan menos del 20 % del total nacional, deberán crecer al 30-40 %. La tasa de desarrollo de la producción industrial, que actualmente alcanza el 9 % anual, deberá ascender al 12-13 %.

159. Es necesario preparar y reforzar los instrumentos para llenar los vacíos: incentivos para las empresas privadas e inversiones planificadas (empresas públicas y sociedades financieras, las primeras para la creación de establecimientos grandes y medianos, las segundas, para la creación de establecimientos medianos y pequeños.)

160. La determinación, en cuanto a programación nacional, de objetivos en términos de puestos de trabajo para el Mezzogiorno, constituye la modificación que es necesaria realizar en la política del sur; análoga exigencia se plantea para las otras áreas deprimidas.

PARTE IV

ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA QUINQUENAL (1964-68)

161. Una vez adoptados los criterios para determinar los objetivos en cuanto a puestos de trabajo, de producción y de inversiones, resulta fácil recabar los objetivos de máxima para el primer quinquenio del programa. Se sostiene que en el primer quinquenio la tasa de crecimiento superará el 5 % y que sucesivamente descenderá bajo tal nivel, dando lugar, para el período 1964-68 considerado en su conjunto, a una tasa del 5 %. Como consecuencia, en una primera aproximación, ha sido calculada la necesidad de inversiones y las tasas medias de incremento de la productividad para el quinquenio 1964-68, suponiendo que la tasa de crecimiento total sea del 5,5 % y que las tasas de incremento del valor adjunto (por sectores y zonas) sean intermedias entre las relativas a la primera y las relativas a la segunda hipótesis de crecimiento anteriormente consideradas (5 y 6 %).

162. De las dos tablas consideradas resultan las variaciones que deben sufrir las tendencias verificadas en el pasado para lograr los objetivos. Como es natural, las principales variaciones, son las del Mezzogiorno. Tales variaciones implican esfuerzos financieros y reorganizativos muy grandes pero razonables: es esencial sin embargo, que la acción de reforma legislativa y de política económica sea emprendida inmediatamente y sea mantenida en el

tiempo. Mucho más importante que el esfuerzo puramente financiero es el esfuerzo de reorganización a cumplir, tanto en los sectores de las actividades productivas reales como en la de los consumos civiles (principalmente, habitaciones, escuelas y sanidad).

163. Desde el comienzo del primer quinquenio deberán constituirse los órganos de programación y deberán impulsarse las políticas expuestas en las páginas precedentes. En particular, deberá tenderse a:

a) *en el campo fiscal*, realizar una reforma orgánica que elimine las exenciones económicamente injustificadas y que se base, en lo fundamental, sobre un impuesto personal progresivo sobre la renta (que podrá transformarse sobre la marcha en un impuesto personal progresivo sobre el consumo, unido a un impuesto, también personal y progresivo, sobre el patrimonio), sobre el impuesto a las sociedades y sobre un impuesto sobre el valor adjunto, unido a un impuesto unifas sobre las ventas con alícuotas diferenciadas por categorías de producto; al mismo tiempo deberá afrontarse la reforma de las finanzas de la seguridad social;

b) *para la agricultura*, instituir entes regionales de desarrollo y proporcionar al estado y a las regiones poderes adecuados para la recomposición y el reordenamiento fundiario; reformar el sistema de las relaciones contractuales; constituir un Instituto para el comercio de los productos agrícolas y reformar radicalmente la Federconsorzi;

c) *para la industria*, unificar el sistema de incentivos (adoptando un incentivo-desincentivo graduado territorialmente); constituir o reformar sociedades financieras regionales o interregionales, que deberán estar dotadas de un capital adecuado;

d) *para el comercio*, determinar criterios precisos para una política racional de las licencias, que favorezca en particular, el desarrollo de las formas asociativas y públicas entre las que se encuentran las cooperativas de consumo y los despachos comunales; realizar una nueva política de importaciones que elimine los actuales márgenes especulativos;

e) *para la escuela y la instrucción profesional*: establecer una coordinación efectiva, a través de organismos mixtos, entre los Ministerios interesados; revisar las tareas de los entes locales, atribuyendo a las regiones una función de relieve en la programación escolar; reorganizar el sistema de centros y cursos para la instrucción profesional, asegurando la participación de los sindicatos en la elaboración de los planes relativos a ese sector;

f) *para la sanidad*: extender la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos y mantener los precios oficiales de las medicinas, aun a través de una empresa pública que actúe en concurrencia con empresas privadas;

g) *para las habitaciones*: confiar a organismos y a empresas públicas la producción de elementos prefabricados y tareas de asistencia técnica para la edificación privada;

h) *para la urbanística*: aprobar una ley que contenga las características fundamentales del proyecto

Sullo; en el período de transición, establecer la obligación para las grandes comunas de las cabeceras de provincias, de no superar, en la planificación urbanística, las previsiones mínimas.

164. Para la política de coyuntura, se pueden suscribir las recomendaciones contenidas en el reciente *Memorandum* de la Comisión de la Comunidad económica europea, referente al perfeccionamiento de los instrumentos de política coyuntural destinados a combatir una eventual recesión y un acentuado debilitamiento de la expansión económica.

En particular, el problema de medidas antioyunturales se plantea en la hipótesis de una disminución de la tasa de incremento de las exportaciones a continuación de una evolución menos favorable de la coyuntura económica europea o mundial. El citado documento recomienda, entre otras medidas de compensación, el desarrollo de las inversiones públicas y la adopción, por parte de las empresas públicas, de "arreglos coyunturales" a poner en ejecución en caso de necesidad.

Se debe observar que, en la hipótesis de una flexión en la tasa de incremento de la demanda externa, las inversiones públicas tradicionales (obras públicas, construcciones de escuelas, hospitales y similares) tendrían una limitada eficacia compensatoria ya que se dirigirían sobre todo, hacia las industrias de la construcción y de materiales de construcción, mientras que en Italia las industrias más vulnerables, desde el punto de vista de la demanda ex-

terna, son la mecánica, la textil, la del vestido, la del vestuario y la alimenticia.

Por lo tanto, ante la eventualidad de una flexión en la tasa de incremento de las exportaciones, sería preciso colocar el centro, además de sobre la expansión de las inversiones públicas tradicionales, sobre una aceleración de las inversiones productivas, especialmente en el Mezzogiorno, a través de la ejecución de "ajustes coyunturales" oportunamente dispuestos por empresas públicas (sobre todo en el sector mecánico) y por sociedades financieras regionales e interregionales (en los otros sectores recordados). La producción adicional encontraría mayores salidas internas en dependencia de las inversiones adicionales y a través de una prudente política comercial que utilizase entre otros instrumentos, el de los créditos a la exportación, también en nuevas salidas exteriores hacia los países atrasados, en vías de desarrollo o hacia los países socialistas. Debe observarse que, *de hecho*, durante las leves flexiones de la coyuntura internacional que tuvieron lugar en el período post-bélico, se ha seguido una política de este tipo, aunque en medida limitada, tanto en nuestro país como en otros países europeos.

Tabla 1. Variaciones del valor bruto, de la ocupación y del valor bruto por adscripto en los quinquenios 1957-61 y 1964-68.

(tasas porcentuales medias anuales)

Sector	Valor adjunto		Ocupación		Valor adjunto por	
	I	II	I	II	I	II
CENTRO-NORTE						
Agricultura	2,8	3,0	— 3,2	— 2,7	5,6	5,7
Actividad extra-agrícola	7,8	4,7	3,4	1,5	4,4	3,2
Industria	8,7	4,7	3,1	1,3	5,6	3,4
Servicios	6,8	4,6	3,5	1,8	3,3	2,8
Total	7,3	4,5	2,0	0,7	5,3	3,8
MEZZOGIORNO						
Agricultura	2,0	3,4	— 2,5	— 4,1	4,5	7,5
Actividad extra-agrícola	6,9	9,4	2,2	2,6	4,7	6,8
Industria	6,2	11,8	2,3	3,2	3,9	8,6
Servicios	7,3	7,0	2,1	2,0	5,2	5,0
Total	5,3	7,8	0,7	0,9	4,6	7,2
ITALIA						
Agricultura	2,6	3,2	— 2,8	— 3,2	5,4	6,4
Actividad extra-agrícola	7,5	5,9	2,7	1,9	4,8	4,0
Industria	7,8	6,3	2,7	1,9	5,1	4,4
Servicios	6,9	5,3	2,7	1,9	4,2	3,4
Total	6,5	5,5	1,0	0,8	5,1	4,7

I = 1957-61 (estimación muy aproximada).

II = 1964-68.

APENDICES ESTADISTICOS Y METODOLOGICOS

Tabla 2. Inversiones anuales 1961 y 1964-68.

(mil millones de liras, precio 1961)

Sector	1 9 6 1		Media anual quinquenio 1964-68	
	Valores absolutos	Porcentaje del producto bruto nacional	Valores absolutos	Porcentaje del producto bruto nacional
Agricultura	539	2,6	590	2,2
Actividad extra-agrícola	2.482	11,8	3.340	12,1
Industria	1.590	7,6	2.040	7,5
— 3 industrias de base	350	1,7	700	2,6
— Mezzogiorno	305	1,5	820	3,0
Total de inversiones productivas	3.021	14,4	3.930	14,3
Vivienda	1.192	5,7	1.670	6,1
Escuela	855	4,3	1.540	5,6
Sanidad	(610)1	(2,9)	960	3,5

1 Con exclusión de los gastos de los privados; estimación muy aproximada.

Apéndice a la Parte I

Análisis físico del desarrollo económico italiano

1. La tabla N° 1 contiene, en síntesis, los principales indicadores agregados del desarrollo económico italiano en el pasado decenio. Las variaciones de la población han sido calculadas sobre la base de censos de la población 1951-1961. Para el incremento de la ocupación se han adoptado, para 1951, estimaciones fundadas sobre datos SVIMEZ sobre los del censo demográfico y, para 1961 estimaciones elaboradas según la metodología indicada en el apéndice a la parte II, sección II.

Los incrementos del producto bruto por adscripto y del producto bruto nacional han sido calculados a precios constantes 1954.

Tabla 1. *Indicadores de desarrollo (tasas medias anuales) 1951-1961.*

a) Incremento efectivo de la población residente censada	6,2 %
b) Incremento natural de la población residente	8,3 %
c) Movimiento migratorio neto (a-b)	2,1 %
d) Incremento de la ocupación	0,9 %
e) Incremento de la renta nacional (a precios 1954)	5,9 %
f) Incremento de la renta por adscripto (relación renta nacional a precios 1954/ocupación)	5,0 %

2. La tabla 2 analiza la composición de la demanda efectiva en 1951 y 1961 en precios constantes 1954.

Tabla 2. *Componentes de la demanda efectiva, 1951-1961*
(mil millones de liras, precios 1954)

Rubros	1951	1961	Incremento % 1951-1961
Consumos privados	7.563	11.992	58,6
Consumos públicos	945	1.737	83,8
Inversiones en bruto	2.079	4.910	136,2
Saldo neto de las exportaciones de mercancías y servicios	- 99	+ 24	-
TOTAL DEMANDA EFECTIVA	10.488	18.663	77,9

3. Los datos de la tabla 3 indican la distribución sectorial de la ocupación y del producto en 1951 y 1961.

Tabla 3. *Distribución sectorial de la ocupación y del valor adscripto 1951-1961.*

Sectores	Adscriptos (millares)		Valor adjunto (mil millones de liras)				Valor adjunto por adscripto (millares de liras)				Variación % del valor adjunto por adscripto		
	1951	1961	A		B		A		B		A	B	Diferencia 3
			1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961	1	2	3
Agricultura ...	6700	5700	2502	3278	2475	2912	373	575	369	511	54,1	38,5	-15,6
Industria	6000	7560	3506	8219	3978	7479	584	1087	663	989	86,1	49,2	-36,9
Servicios (com- prendida la administración pública)	4900	6190	3324	5278	2960	5893	678	852	604	952	25,6	57,6	+32,0
TOTAL	17600	19450	9332	16775	9413	16284	530	862	535	837	—	—	—

A = a precios de sector constantes 1954.

B = a nivel general de los precios constantes 1954.

1 Variaciones en términos de "productividad" física.

2 Variaciones en términos de poder adquisitivo.

3 Ganancia (+) o pérdida (-) dependiente de variaciones de los precios relativos.

La ocupación ha sido estimada como se ha indicado en el párrafo 1. El valor adjunto, global y por adscripto, ha sido calculado a precios constantes 1954 de dos modos diversos: en la columna A, aplicando para cada sector el índice implícito de los precios del mismo sector, que es diverso de sector a sector; en la columna B, aplicando para cada sector el índice explícito de precios del producto nacional.

Los datos obtenidos con el primer índice muestran la variación del valor adjunto total y del valor adjunto por adscripto que se ha tenido en cada sector en el período en *términos físicos*, o sea, depurada de las variaciones de precios que han intervenido en cada sector. Los datos obtenidos con el segundo índice muestran las variaciones del *poder adquisitivo*, real, total y *per cápita*, obtenido por factores empleados en un sector, en términos de la producción del total de todos los sectores. Si los precios de un sector han aumentado en proporción mayor a la media general de los precios, (es decir si han mejorado los términos de intercambio del mismo sector) el aumento de producto global y por adscripto en términos de poder adquisitivo, resultará mayor que el aumento en términos físicos, y viceversa. Así, de la tabla, se deduce que en Italia entre 1951 y 1961 los sectores primario y secundario han sufrido un notable empeoramiento en los términos de intercambio con respecto al sector de los servicios y de la administración pública; que por lo tanto, una parte del importante incremento de producción obtenido en los dos primeros secto-

res, ha redundado en beneficio, no de los mismos sectores, sino del sector de los servicios y de la administración pública.

4. La tabla 4 recoge algunas indicaciones referentes a los desequilibrios territoriales, en base a los cuales ha sido construido el cartograma inserto en el texto.

Tabla 4. *Indice de la estructura de las provincias.*

Provincias	Números índice 1961 (1951 = 100)			Porcenta- jes sobre la pobla- ción 1961		Producto neto por habitante		Clasifi- cación
	Población	Adscrip- tos a la industria	Adscrip- tos a los servicios	Adscrip- tos a la industria	Adscrip- tos a los servicios	1961 Litras 000	Increment- to % 1951-1961	
Turin	126,6	135,9	137,6	24,6	9,3	548	83,5	I A
Vercelli	104,7	104,5	118,7	24,2	7,9	459	54,0	I C
Novara	107,9	110,6	124,8	21,6	8,0	407	66,9	I C
Cuneo	92,0	132,5	121,1	9,9	7,4	310	91,4	III B
Asti	95,0	142,5	111,7	11,1	7,1	300	95,9	III B
Alejadría	99,4	124,9	117,0	14,4	8,4	345	95,5	I C
Valle d'Aosta	106,0	90,6	146,6	16,6	8,5	472	56,2	I C
Imperia	119,8	132,1	144,8	6,4	11,7	438	79,6	I A
Savona	109,4	116,8	134,5	14,2	10,9	423	78,6	I A
Génova	109,8	112,6	127,7	14,0	14,1	518	92,5	I A
La Spezia	101,9	120,5	125,7	10,5	8,1	339	108,6	I C
Varese	121,3	123,9	136,5	30,2	6,9	445	61,3	I A
Como	110,5	123,9	129,7	25,0	7,2	384	75,4	I A
Sondrio	105,2	132,5	137,6	16,1	5,8	306	94,3	II C
Milán	125,7	143,6	150,9	31,5	9,6	635	80,7	I A
Bérgamo	107,1	124,2	135,3	18,3	6,4	313	87,6	II C
Brescia	102,7	139,5	132,9	15,5	7,0	302	86,0	II C
Pavia	101,7	127,4	116,3	17,0	8,0	369	58,3	I C
Cremona	91,9	118,4	115,6	10,9	7,3	335	87,8	I C
Mantua	90,7	145,1	108,3	10,7	6,8	352	121,1	I B
Bolzano	112,2	123,4	141,6	10,0	10,5	332	69,0	I C
Trento	104,1	108,6	140,6	10,4	7,6	281	74,6	III B
Verona	102,9	165,8	126,0	12,2	8,2	333	122,2	I B
Vicenza	101,2	141,9	129,2	17,5	6,4	280	89,5	II C
Belluno	99,9	134,7	122,6	8,9	6,5	232	82,4	III C
Treviso	99,3	155,8	130,8	13,0	5,7	246	122,8	II C
Venecia	99,3	145,7	140,0	11,4	9,2	393	125,0	I B
Padua	97,2	164,5	141,3	11,3	7,8	287	122,1	I B
Rovigo	77,3	120,1	112,3	7,4	6,6	262	94,4	III B
Udine	96,7	134,5	124,3	10,5	6,3	253	85,9	III B
Gorizia	102,7	114,7	133,2	16,7	8,4	320	58,3	II C
Trieste	100,7	95,8	105,8	11,3	15,1	475	51,1	I C
Piacenza	97,3	132,8	119,7	11,2	7,7	380	105,8	I B
Parma	99,4	165,7	126,0	12,0	8,2	365	105,8	I B
R. Emilia	97,0	170,0	117,6	12,6	6,5	323	120,7	I B
Módena	102,3	187,8	140,4	14,4	7,5	342	125,4	I B
Boloña	109,6	163,7	141,2	14,6	10,3	412	108,1	I A
Ferrara	95,1	164,9	126,2	11,6	7,2	435	153,2	I B
Rávena	111,3	210,7	166,8	12,2	8,4	427	144,4	I A
Forlì	105,5	186,1	134,4	9,8	7,6	268	116,5	III A
Pesaro Urbino	95,4	158,1	131,7	7,1	5,6	211	115,1	III A
Ancona	101,4	120,3	126,5	10,0	7,3	281	98,7	III B
Macerata	96,2	133,7	134,3	8,1	5,2	242	91,2	III B
A. Piceno	101,3	173,6	135,4	8,4	5,3	216	104,0	III A
M. Carrara	98,5	124,9	102,9	11,5	6,7	267	107,8	III A
Lucca	98,2	129,1	141,1	13,0	7,7	261	112,1	II B
Pistoia	104,5	166,1	131,6	13,7	8,4	263	115,9	II B

(Continuación tabla 4).

Provincias	Números índice 1961 (1951 = 100)			Porcentajes sobre la población 1961		Producto neto por habitante		Clasificación
	Población	Adscriptos a la industria	Adscriptos a los servicios	Adscriptos a la industria	Adscriptos a los servicios	1961 Liras 000	Incremento % 1951-1961	
Florenia	110,3	158,4	138,2	16,5	9,9	396	105,9	I A
Livorno	109,1	113,0	136,2	12,0	9,6	395	90,8	II B
Pisa	103,5	155,3	130,7	14,0	7,0	315	103,8	II B
Arezzo	93,0	154,9	130,5	10,9	5,7	233	110,2	III A
Siena	97,4	158,3	140,1	10,6	7,4	294	100,9	II B
Grosseto	103,1	100,8	135,3	7,9	7,0	300	80,2	III B
Perugia	97,3	120,0	135,2	6,9	5,5	222	107,6	III C
Terni	100,2	106,8	130,5	11,2	6,0	303	65,0	III B
Viterbo	101,4	110,8	131,7	5,2	6,0	254	97,3	III B
Rieti	89,6	94,2	119,9	4,4	5,0	221	89,0	III C
Roma	127,4	130,1	142,5	7,9	10,1	450	120,6	I A
Latina	111,8	187,1	155,8	6,2	5,2	228	156,7	II A
Frosinone	94,6	110,9	132,1	4,6	4,2	174	121,3	III C
Caserta	107,3	124,3	122,3	3,4	3,8	168	107,0	III C
Benevento	94,6	99,6	121,1	3,3	3,7	168	84,3	III C
Nápoles	116,0	141,9	132,3	6,9	7,1	272	90,7	III A
Avellino	95,5	104,8	118,2	3,3	3,6	155	114,5	III C
Salerno	108,8	116,9	129,4	6,0	4,9	200	95,7	III C
El Aguila	90,6	103,2	127,5	4,2	5,3	221	134,0	III C
Teramo	95,0	124,2	139,3	6,0	4,8	197	90,4	III C
Pescara	104,0	133,5	139,8	7,3	6,7	250	112,7	III A
Chieti	94,8	101,9	139,4	4,7	4,6	199	88,1	III C
Campobasso	91,4	103,1	121,9	3,9	3,8	189	114,9	III C
Foggia	101,4	108,4	138,1	4,1	5,1	209	110,5	III C
Bari	104,9	135,8	138,5	5,3	5,7	216	102,9	III A
Taranto	109,2	113,2	133,3	3,7	4,5	218	79,6	III C
Brindis	109,7	118,9	134,8	3,7	4,4	212	88,1	III C
Lecce	108,2	97,7	133,3	4,1	4,2	161	104,2	III C
Potenza	100,7	113,9	121,5	3,9	3,3	152	104,6	III C
Matera	109,6	90,7	136,7	3,2	3,5	207	84,8	III C
Cosenza	101,0	88,1	134,8	3,3	4,0	150	87,0	III C
Catanzaro	103,3	108,7	143,5	3,6	3,7	168	82,9	III C
R. Calabria	94,7	102,4	132,5	3,0	5,3	160	88,9	III C
Trapani	100,0	123,4	116,6	4,4	4,5	230	140,5	III A
Palermo	108,7	132,4	133,8	4,6	6,0	219	96,7	III C
Messina	102,0	97,8	118,6	3,5	5,8	195	87,8	III C
Agrigento	101,2	90,7	108,9	3,2	3,7	158	135,6	III C
Caltanissetta	101,8	113,5	116,7	4,1	3,8	164	95,6	III C
Enna	95,9	71,9	120,4	2,8	3,5	157	81,2	III C
Catania	111,1	114,8	124,6	3,9	5,7	195	91,0	III C
Ragusa	103,3	94,5	133,9	3,6	4,6	243	160,7	III A
Siracusa	108,1	170,5	137,0	4,7	4,9	308	129,3	II A
Sassari	108,5	127,9	133,8	4,4	5,7	225	107,3	III C
Nuoro	110,2	102,5	142,6	2,7	4,1	170	80,8	III C
Cagliari	112,1	88,5	139,9	5,6	3,9	236	54,1	III C
ITALIA	106,2	132,5	133,4	11,1	7,3	319	99,3	

En la tabla, para cada provincia, han sido indicados los valores de siete parámetros, de los cuales tres son estáticos (producto *per cápita* 1961; porcentaje de adscriptos a la industria sobre la población residente en 1961; porcentaje de adscriptos a los servicios sobre la población residente en 1961) y cuatro son dinámicos (incremento del producto *per cápita* 1951-61; incremento de la población 1951-61; incremento de los adscriptos a la industria 1951-61; incremento de los adscriptos a los servicios 1951-61).

Apéndice a la parte II, sección II

Criterios para la determinación de los objetivos

a) Estimaciones de la ocupación en 1981

1. Se ha vuelto necesario, en primer lugar, determinar la situación actual de la ocupación.

Para la agricultura, al no disponer todavía de los datos del censo, se ha recurrido a distintas estimaciones existentes que concuerdan en la valoración de la ocupación en 1961 en aproximadamente 6 millones de unidades.

Ya que una parte no pequeña de los ocupados en la agricultura se beneficia de rentas integradoras, obtenidas por trabajos realizados durante una parte del año, en otros sectores (por ejemplo: edificación,

obras públicas, industrias estacionales, artesanados), se ha estimado que la ocupación en el sector agrícola equivaldría en efecto a 5.700.000 unidades "plenas" cifra ésta muy cercana a la de la determinación de muestreo realizada en enero, en un período en el que, por razones estacionales, la ocupación agrícola es muy reducida.

2. La estimación de la ocupación en las actividades extra-agrícolas presenta notables dificultades a causa de las grandes diferencias existentes entre las distintas determinaciones oficiales.

En la tabla I se han confrontado los datos sobre la ocupación en actividades extra-agrícolas extraídos del censo industrial y comercial de 1961, y los obtenidos de la media de la investigación de muestreo de la fuerza de trabajo de 1961.

Es probable que la diferencia entre datos censados e indagaciones de muestreo (aunque exista la sospecha de que estas últimas se equivoquen sistemáticamente por exceso) sea un índice significativo de algunas características estructurales de la ocupación italiana. Existe, en efecto, motivo para sostener que una parte de la mayor ocupación que resulta de las indagaciones de muestreo con respecto al censo, está constituida por la ocupación precaria e irregular.

Esta hipótesis es confirmada por el hecho de que la diferencia entre la indagación de muestreo y los datos censados, es sensiblemente mayor con respecto al Mezzogiorno. Debe notarse que una diferencia muy similar existe entre los datos del censo industrial de 1961 y los del censo de la población de

1961 oportunamente depurados de los desocupados, de los que prestaban servicios en el ejército, de los internados en hospitales y en institutos penales, etc. En ambos casos, el manifestarse de tales diferencias depende de los diversos criterios de indagación adoptados. En los censos industriales, la indagación es efectuada por unidades locales y, por lo tanto, tiene que ver únicamente con la ocupación estable en el ámbito de haciendas regularmente constituidas; el censo de la población y las indagaciones de muestreo, se realizan, por el contrario, sobre base personal y cubren, además de los ocupados en forma estable, a todas las personas ocupadas irregular y precariamente.

Las formas de ocupación precaria y temporaria que el censo industrial no pone de manifiesto, se evidencia principalmente, en la edificación, en el artesanado, en el trabajo a domicilio, y finalmente, en el comercio ambulante. También una parte de la ocupación puesta en evidencia por el censo industrial, es precaria e irregular. De este tipo es, en rigor, *toda* la ocupación de la construcción: En efecto, a causa de los métodos tradicionales que todavía predominan en Italia, la edificación tiene un ritmo de actividad netamente estacional y los trabajadores, sólo excepcionalmente están ligados a las empresas por contratos estables. También están precariamente ocupados los trabajadores comprendidos igualmente en el censo industrial que están empleados en pequeños talleres artesanales y comerciales con actividades estacionales. (Debe recordarse aquí que el problema del trabajo precario, no es menos

grave en la agricultura. La masa de los trabajadores agrícolas precarios está constituida por los braceros que en el Mezzogiorno constituyen todavía una gran parte de la ocupación agrícola total.)

Tabla 1. *Ocupación en actividades extra-agrícolas: confrontación entre el censo 1961 y la media de las indagaciones de muestreo 1961.*

Sectores y Circunscripciones	Censo 1961 (a)	Media indagaciones de muestreo 1961 (b)	Diferencias porcentuales de (b) respecto a (a)
<i>Industria</i>			
Centro-Norte	4.772	5.610	17,6
Mezzogiorno	851	1.960	130,1
Italia	5.623	7.570	34,6
<i>Otras actividades</i>			
Centro-Norte	4.028	4.305	6,8
Mezzogiorno	1.272	1.945	52,9
Italia	5.300	6.250	17,9
<i>Total</i>			
Centro-Norte	8.800	9.915	12,6
Mezzogiorno	2.123	3.905	83,9
Italia	10.923	13.820	26,5

De los datos de la indagación de muestreo han sido deducidos los ocupados en el extranjero. La administración pública no ha sido incluida en el censo industrial; por eso, en el rubro "Otras actividades", en la columna (a) se ha sumado la ocupación en la administración pública extraída de las estimaciones SVIMEZ (media de los años 1957-59 igual a 1.627.000 unidades). En la distribución geográfica las indagaciones atribuyen al Mezzogiorno las provincias del bajo Lacio (Latina y Frosinone) que en la columna (a) son atribuidas al Centro-Norte. Las diferencias derivadas de esta clasificación son moderadas y no invalidan los juicios formulados en el texto.

3. La ocupación extra-agrícola en 1961 ha sido estimada con referencia a las indagaciones de muestreo y no en base al censo. En primer lugar en efecto, el censo industrial y comercial —aparte de la laguna con respecto a la ocupación precaria— presenta otras evidentes lagunas (en particular, no comprende más que una parte mínima de la admi-

nistración pública). En segundo lugar es probable que al menos una parte de la ocupación precaria en las actividades extra-agrícolas, consista en actividades integradoras de la agricultura: habiéndose estimado la ocupación en la agricultura en unidades "plenas" y por lo tanto al neto de las actividades integradoras, es correcto estimar la ocupación en los sectores extra-agrícolas al bruto de tales actividades. Por lo tanto se ha sustraído del dato de ocupación global, (al neto de los ocupados en el extranjero) resultantes de la media de las indagaciones de muestreo en 1961, el dato de ocupación en agricultura estimado más arriba: la diferencia ha sido sucesivamente reducida de un 2 %, que, a juicio de los expertos, mide el probable error sistemático por exceso de las investigaciones de muestreo. En la estimación de la distribución sectorial territorial se han seguido también las indagaciones de muestreo, con dos excepciones. Para el comercio, se ha tomado el dato del censo (que es poco diverso del de la indagación de muestreo) ya que el primero, es inseparable en comercio real y propio por un lado y albergues y ejercicios públicos por el otro. Para la administración pública se ha tomado como base una estimación de SVIMEZ y se la ha dividido territorialmente en proporción a la repartición territorial del valor adscripto de la administración pública (70 % aproximadamente en el Centro-Norte y 30 % aproximadamente, en el Mezzogiorno).

Las estimaciones de ocupación adoptadas para 1961 (tabla 2) son tomadas como término de com-

paración con los objetivos 1973 y 78; incluyen pues, es importante tenerlo continuamente presente, también los ocupados imperfecta y precariamente.

b) *Objetivo global de ocupación en 1973 y en 1978 con repartición entre Norte y Sur*

4. Para establecer los objetivos de ocupación se ha partido de algunas previsiones del incremento natural de población, efectuadas por la SVIMEZ, para los quinquenios de 1961 a 1981.

Es evidente que las previsiones sobre el desarrollo de la población son atendibles sólo para un breve período; previsiones por largos períodos, como las que se han considerado, importan la reserva de una revisión periódica quinquenal o también anual.

De las previsiones SVIMEZ resulta (tabla 1) que, si en el futuro no interviniesen movimientos migratorios, la población en edad de trabajo (15-64) sería en 1937 de 35.860.000 unidades y en 1978 de 36.600.000 unidades.

5. El total de las fuerzas de trabajo que deberán encontrar ocupación en 1978, pueden valorarse en aproximadamente 22.100.000 unidades. Se llega a esta estimación teniendo en cuenta dos hipótesis-objetivo: a) un leve aumento (del 60 al 62 %) de la tasa de actividad de la población en edad de trabajo como resultado de dos tendencias contrastantes, es decir, del aumento de la ocupación femenina y del aumento de la escolaridad; b) una disminución de la emigración neta total hacia el extranjero

de una media anual de 120.000 unidades en el decenio pasado a una de 60.000 unidades en el próximo decenio. En el quinquenio siguiente la emigración neta debería resultar prácticamente nula.

6. Al establecer los objetivos de distribución territorial de la ocupación, se considera deseable que permanezca constante en el futuro, la relación en-

Tabla 2. *Distribución territorial de la población y de la ocupación en 1961, 1973 y 1978.*

Circunscripciones	Población total		Población en edad de trabajo (15-64)			Ocupados			
	Mil millones de unidades	%	Mil millones de unidades	%	Porcentaje sobre la población total	Mil millones de unidades	%	Porcentaje sobre la población total	Porcentaje sobre la población en edad de trabajo
1961									
Centro-Norte ..	31.940	63,3	21.850	65,8	68,4	12.820	64,6	40,1	58,7
Mezzogiorno ..	18.560	36,7	11.380	34,2	61,3	6.630	35,4	35,7	58,3
Italia	50.500	100,0	33.230	100,0	65,8	19.450	100,0	39,3	58,5
1973									
Centro-Norte ..	34.530	63,3	23.590	65,8	68,3	14.300	65,8	41,4	60,6
Mezzogiorno ..	20.020	36,7	12.270	34,2	61,3	7.430	34,2	37,2	60,0
Italia	54.550	100,0	35.860	100,0	65,7	21.730	100,0	43,0	60,6
1978									
Centro-Norte ..	35.575	63,3	23.955	65,5	68,3	14.465	65,5	40,6	60,4
Mezzogiorno ..	20.625	36,7	12.645	34,5	61,3	7.635	34,5	37,0	60,4
Italia	56.200	100,0	36.600	100,0	65,1	22.100	100,0	39,3	60,4

Nota: Se asumen como objetivos: 1) que la distribución de la población entre Centro-Norte y Mezzogiorno permanezca invariable en 1973 y 1978 con respecto a 1961; 2) que la relación de la población en edad de trabajo con respecto a la población total, permanezca constante en el Mezzogiorno en 1973 y 1978, con respecto a 1961; 3) que la proporción de los ocupados sobre la población en edad de trabajo se torne idéntica en el Centro-Norte y en el Mezzogiorno.

tre población total del Mezzogiorno y población total en Italia. Y ya que el incremento demográfico

natural será, como en el pasado, mayor en el Mezzogiorno que en Italia del Centro y del Norte, la actual tendencia a la emigración neta de sur a norte será contenida, pero no eliminada.

Se ha dicho también que es deseable que la composición de la futura emigración meridional sea tal que deje invariable la relación actual entre población-unidad de trabajo en el Mezzogiorno y población total también en el Mezzogiorno. Finalmente se ha supuesto que el porcentaje ocupado por la población en edad de trabajo se iguale en las dos reparticiones. De ahí derivan los siguientes objetivos de ocupación para las grandes reparticiones territoriales: en 1937, 14.300.000 unidades en el Centro y Norte y 7.430.000 unidades en el Mezzogiorno; en 1978, 14.465.000 unidades en el Centro Norte y 7.430.000 unidades en el Mezzogiorno.

c) *Objetivos de ocupación por sectores*

7. En la agricultura, las posibilidades de ocupación están fuertemente condicionadas por la extensión y calidad del área cultivable. El método más satisfactorio para determinar los objetivos es el subdividir el país en zonas homogéneas desde el punto de vista de la potencialidad agrícola e individualizar, para cada zona, el ordenamiento productivo que satisfaga en primer lugar, la condición, de remunerar el trabajo y las nuevas inversiones a tasas comparables a las de las actividades extra-agrícolas, y proporcionen además, la mayor ganancia neta.

Análisis de este tipo están ya en curso en las Marche y en Campania; y se piensa que en la fase de redacción definitiva del plan, el objetivo de ocupación en la agricultura podrá determinarse según este método analítico.

8. Mientras tanto aquí, en una primera aproximación, se ha seguido un método más rudimentario que consiste en dividir los terrenos en nueve grandes categorías solamente (es decir, terrenos de llanura, de colina y de montaña, respectivamente, en el Norte, Centro y Mezzogiorno) y en fijar para cada categoría la densidad de adscriptos por hectá-

Tabla 3. *Objetivos de ocupación en agricultura en 1973.*

Circunscripciones y zonas agrícolas	Superficie agraria (ha.)	Objetivos de ocupación (1)		Ocupación expresada en unidades plenas (2)
		Adscrip- tos por hectárea	Adscrip- tos en total	
<i>Norte</i>	10.442.625	0,16	1.673	—
Llanura	3.692.771	0,24	875	—
Colina	2.065.611	0,20	406	—
Montaña	4.684.243	0,08	392	—
<i>Centro</i>	5.557.745	0,14	767	—
Llanura	475.535	0,17	83	—
Colina	2.989.636	0,18	529	—
Montaña	2.092.574	0,07	155	—
<i>Centro-Norte</i>	16.000.370	0,15	2.440	2.195
<i>Mezzogiorno</i>	11.779.429	0,13	1.560	1.405
Llanura	1.748.948	0,20	349	—
Colina	6.369.182	0,15	939	—
Montaña	3.661.299	0,07	272	—
<i>Italia</i>	27.779.799	0,14	4.000	3.600
Llanura	5.917.214	0,221	1.307	—
Colina	11.424.429	0,164	1.874	—
Montaña	10.438.156	0,078	819	—

(1) En bruto de las actividades integrativas.

(2) Al neto de las actividades integrativas.

reas que, en base a un juicio provisorio de conjunto, parece correspondiente —como valor medio— al total muy variable, de los ajustes productivos deseables sobre aquel conjunto de terrenos. (Se supone que tales ajustes productivos, que tienen la propiedad de permitir retribuciones del trabajo equiparables a las extra-agrícolas, deben dar un valor adjunto por adscripto medio igual al 80 % del de los sectores extra-agrícolas.)

El cálculo está indicado en la tabla III y conduce a determinar, en una primera aproximación, el objetivo de ocupación agrícola en 1973 en 2.440.000 personas para el Centro-Norte y en 1.560.000 para el Mezzogiorno. Estas cifras com-

Tabla 4. *Distribución sectorial y territorial de las fuerzas de trabajo 1973-1978.*

Circunscripciones estadísticas	Agricultura			Industria			Millares de unidades	Servicios									Total		
	Millares de unidades	Repartición territ. %	Repartición sectorial %	Millares de unidades	Repartición territ. %	Repartición sectorial %		Total		Comercio			Administración pública			Millares de unidades	Repartición territ. %	Repartición sectorial %	
								Repartición territ. %	Repartición sectorial %	Millares de unidades	Repartición territ. %	Repartición sectorial %	Millares de unidades	Repartición territ. %	Repartición sectorial %				
1961																			
Centro-Norte	3.160	55,4	24,6	5.506	72,8	42,9	4.154	67,1	32,5	1.362	72,7	10,6	1.139	70,0	8,9	12.820	65,9	100	
Mezzogiorno	2.540	44,6	38,3	2.054	27,2	31,0	2.037	32,9	30,7	510	27,3	7,7	488	30,0	7,4	6.630	34,1	100	
Italia	5.700	100,0	29,3	7.560	100,0	38,9	6.191	100,0	31,8	1.872	100,0	9,6	1.627	100,0	8,4	19.450	100,0	100	
1973																			
Centro-Norte	2.195	61,0	15,4	6.658	66,8	46,5	5.447	66,7	38,1	1.373	65,8	9,6	1.201	65,8	8,4	14.300	65,8	100	
Mezzogiorno	1.405	39,0	18,9	3.312	33,2	44,6	2.713	33,3	36,5	713	34,2	9,6	624	34,2	8,4	7.432	34,2	100	
Italia	3.600	100,0	16,6	9.970	100,0	45,9	8.160	100,0	37,5	2.086	100,0	9,6	1.825	100,0	8,4	21.732	100,0	100	
1978																			
Centro-Norte	2.013	61,0	13,9	6.849	66,2	47,3	5.603	66,2	38,8	1.388	65,4	9,6	1.215	65,4	8,4	14.465	65,4	100	
Mezzogiorno	1.287	39,0	16,9	3.491	33,8	45,7	2.857	33,8	35,4	737	34,6	9,6	640	34,6	8,4	7.635	34,6	100	
Italia	3.300	100,0	14,9	10.340	100,0	46,8	8.460	100,0	38,3	2.125	100,0	9,6	1.855	100,0	8,4	22.100	100,0	100	

Notas: Se asumen como objetivos: a) la suma de ocupación en agricultura y su distribución territorial (calculados aparte); b) la suma y la distribución territorial de la ocupación en el comercio y en la administración pública que son fijados de modo que estos sectores en los años finales (1973 y 1978) absorban un porcentaje de la ocupación total, en

prenden personas que integran su trabajo agrícola con actividades extra-agrícolas, depuradas de la fracción de actividades extra-agrícolas, es decir reducidas a unidades “plenas” de ocupación agrícola, se convierten respectivamente en, 2.195.000 para el Centro-Norte y 1.405.000 para el Mezzogiorno. Los objetivos para 1978 pueden derivarse de los objetivos para 1973 teniendo en cuenta la reducción “fisiológica” de ocupación conectada al normal progreso técnico. Han sido calculados, respectivamente, en 2.013.000 unidades plenas para el Centro-Norte y 1.287.000 para el Mezzogiorno (tabla 4).

9. Los objetivos de ocupación en el sector extra-agrícola, globalmente considerados, se obtienen co-

las tres circunscripciones, igual a la que absorbían en 1961 en Italia; c) la suma de la ocupación en la industria que es fijada, en cada repartición, al 55 % de la ocupación en las actividades extra-agrícolas.

mo diferencia entre los objetivos planteados para la ocupación total (cfr. los párrafos 4-6) y los objetivos planteados para la ocupación agrícola (cfr. párrafos 7-8).

Resulta determinado así, el total de la ocupación extra-agrícola a realizar en cada una de las dos grandes reparticiones territoriales. Este total debe ser ahora repartido entre las distintas actividades extra-agrícolas. La repartición, que en esta fase del estudio sólo puede hacerse grosso modo, está expuesta en la tabla 4 y fijada en los párrafos que siguen.

10. Una primera indicación de máxima puede ser proporcionada por el sector industrial, en el cual encuentra actualmente ocupación, aproximadamente el 55 % de los adscriptos al total de las actividades extra-agrícolas (57 % en el Centro-Norte y 52,5 % en el Mezzogiorno). Las experiencias de las economías más avanzadas muestran cómo, además de un cierto nivel de desarrollo, la cuota de los adscriptos a la industria sobre el total de los ocupados aumenta menos rápidamente que la de los adscriptos a las actividades terciarias: esto depende tanto de la importancia creciente que la demanda de servicios asume en una economía avanzada, como del incremento más rápido de la productividad física del trabajo en la industria. En nuestro caso, teniendo en cuenta el hacinamiento existente en el comercio y en la administración pública, ha parecido razonable aceptar como hipótesis —objetivo que la actual repartición de los *adscriptos a las actividades extra-agrícolas* entre industria (55 %) y servicios

incluida la administración pública (45 %) *en el país en su conjunto*, permanece invariable en 1973 y 1978. A causa de la fuerte disminución de la ocupación en la agricultura esto implica que la cuota de los adscriptos a la industria sobre el *total de los ocupados* se eleve del actual 38,9 % al 45,9 % en 1973 y a 46,8 % en 1978 y que la de los adscriptos a los servicios se eleve del actual 31,8 % al 37,5 % en 1973 y al 38,3 % en 1978.

11. Por lo que respecta a la repartición territorial, de los adscriptos a la industria, es oportuno plantear como objetivo que su producción sobre el total de los adscriptos a las actividades extra-agrícolas sea, en las dos grandes circunscripciones geográficas, igual a la planteada para el país en su conjunto. Esto implica una disminución de la proporción Centro-Norte —justificada por el elevado grado de desarrollo ya alcanzado allí— y un aumento en el Mezzogiorno. Sin embargo, también en el Centro-Norte, la proporción de los adscriptos a la industria, sobre el total de los ocupados aumenta —del 42,9 % al 46,5 % en 1937 al 47,3 % en 1978.

12. Determinada la repartición entre industria y servicios, es oportuno fijar objetivos de ocupación también para las ramas del sector terciario que, como la agricultura, son golpeados por el hacinamiento, la baja productividad, y las bajas remuneraciones.

En una primera aproximación puede sostenerse que, tanto en el comercio como en la administración pública, el número de adscriptos debe aumen-

tar a una tasa apenas igual a la de ocupación vital, y por lo tanto, a una tasa inferior a la de los adscriptos al total de las actividades extra-agrícolas. La cuota de los adscriptos al comercio y a la administración pública, sobre la ocupación total es por lo tanto, en 1973 y 1978 del 9,6 % y 1'8,4 % respectivamente. También en este caso, se ha fijado un objetivo de homogeneización de las dos grandes circunscripciones territoriales, consistentes en cuotas porcentuales iguales en el Centro-Norte y en el Mezzogiorno. Con respecto a 1961, la proporción de los adscriptos al comercio sobre la ocupación total aumenta en el Mezzogiorno y disminuye en el Centro-Norte; lo que parece justificado si se tiene presente, por un lado, la progresiva comercialización que deberá sufrir la economía meridional, en la cual está todavía muy difundido el autoconsumo; por otro, el actual hacinamiento del sector comercial en el Centro-Norte.

d) *Valor adjunto para 1973 y para 1978*

13. En la tabla 5 se ha calculado el valor adjunto total de todos los sectores (al bruto de las duplicaciones y excluido el único sector "fabricados" que obviamente, es irrelevante para nuestro estudio). En 1973 y 1978, sobre la base de tasas compuestas de aumentos del 6 y 5 % respectivamente. Dado el nivel de ocupación total, se ha calculado por lo tanto el valor adjunto por adscripto en 1973 y en 1978 en dos hipótesis: ya que las tasas de in-

cremento de las fuerzas de trabajo en 1973 y 1978 con respecto a la población estimada para 1961 son menores a la tasa de incremento de la población 1951-61, las tasas de crecimiento del producto bruto por adscripto en los períodos 1961-73 y 1961-78 en la hipótesis máxima aparecen mayores, si bien en pequeña medida que los del decenio pasado.

Adoptando el objetivo mencionado precedentemente, de que el valor adjunto por adscripto de la agricultura deba alcanzar el 80 % del de los otros sectores, este último es obtenido como incógnita de una simple ecuación.

De este modo se calcula el valor adjunto por adscripto en la agricultura y en el conjunto de los sectores extra-agrícolas en las cuatro hipótesis de crecimiento (logro de los objetivos territoriales y sectoriales de ocupación en 1973 y en 1978; tasas de desarrollo del 5 y 6 %).

Se ha postulado que el valor adjunto por adscripto en la agricultura se iguale en dos grandes circunscripciones geográficas y que análoga nivelación, entre norte y sur se verifique en los sectores extra-agrícolas. Este objetivo implica la eliminación del dualismo y la deseada unificación económica de nuestro país.

14. En la tabla 5 han sido calculadas las tasas anuales compuestas de variación 1961-73 y 1961-78 de la ocupación, del valor adjunto, y del valor adjunto por adscripto en las dos hipótesis de tasas globales de crecimiento del 5 % y 6 %.

15. En la tabla 6 se ha procedido a una ulterior separación de los objetivos de desarrollo aislando

la industria del resto de las actividades extra-agrícolas y planteando para el sector industrial, junto a los objetivos de ocupación ya precisados (tabla 4), objetivos de renta.

16. La hipótesis-objetivo que se ha adoptado, de acuerdo con las finalidades de homogeneización de la estructura económica en todo el país, prevé que en el período del programa de desarrollo la producción industrial alcance en todo el país un nivel relativo aproximadamente igual al actual del Centro-Norte. (Esta hipótesis objetivo, juntamente con la formulada para la ocupación en el párrafo 10, significa que se supone que se puede realizar en la

industria un valor adjunto por adscripto superior en 22 % al de los servicios). La cuota del valor adjunto de la industria sobre el valor adjunto total de los sectores extra-agrícolas sería por lo tanto del 60 % en el Centro-Norte (en efecto, es razonable suponer una expansión casi proporcional de industria y servicios, en términos de valor adjunto, en la parte más avanzada de la economía); mientras debería aumentar, alcanzando el mismo nivel, en el Mezzogiorno y en el país en su conjunto.

17. En la tabla 6 se calculan tasas compuestas de incremento de la ocupación y del valor adjunto, global y por adscripto, respectivamente de la indus-

Tabla 5. *Objetivos de desarrollo del valor adjunto y de la ocupación en las actividades extra-agrícolas en el Mezzogiorno y en el Centro-Norte: 1973-1978.*

Sectores y Circunscripciones	1961			Primera alternativa			de crecimiento (5 %)			Segunda alternativa de crecimiento (6 %)					
				1973			1978			1973			1978		
	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)
<i>Agricultura</i>															
Centro-Norte	2.046	3.160	647	2.770	2.195	1.260	3.172	2.013	1.576	3.105	2.195	1.415	3.728	2.013	1.852
Mezzogiorno	1.251	2.540	492	1.770	1.405	1.260	2.028	1.287	1.576	1.990	1.405	1.415	2.384	1.287	1.852
Italia	3.297	5.700	578	4.540	3.600	1.260	5.200	3.300	1.576	5.095	3.600	1.415	6.112	3.300	1.852
<i>Actividades extra-agrícolas</i>															
Centro-Norte	12.203	9.660	1.263	19.075	12.105	1.575	24.543	12.452	1.971	21.365	12.105	1.765	28.827	12.452	2.315
Mezzogiorno	2.935	4.090	717	9.490	6.025	1.575	12.512	6.348	1.971	10.635	6.025	1.765	14.696	6.348	2.315
Italia	15.138	13.750	1.100	28.565	18.130	1.575	37.055	18.800	1.971	32.000	18.130	1.765	43.523	18.800	2.315
<i>Totales</i>															
Centro-Norte	14.249	12.820	1.110	21.845	14.300	1.528	27.715	14.465	1.916	24.470	14.300	1.711	32.555	14.465	2.251
Mezzogiorno	4.186	6.630	630	11.260	7.430	1.515	14.540	7.635	1.904	12.625	7.430	1.700	17.080	7.635	2.237
Italia	18.435	19.450	948	33.105	21.730	1.523	42.255	22.100	1.912	37.095	21.730	1.707	49.635	22.100	2.246

tria y de los servicios, tal como resultan de las hipótesis-objetivos especificadas en las dos circunscripciones y en los cuatro casos de crecimiento.

Tabla 5 a. *Objetivos de desarrollo del valor adjunto y de la ocupación en la agricultura y en las actividades extra-agrícolas en el Mezzogiorno y en el Centro-Norte: 1973 y 1978.*

Sectores y circunscripciones	(tasas porcentuales medias anuales)											
	Primera alternativa de crecimiento (5 %)						Segunda alternativa de crecimiento (6 %)					
	1973			1978			1973			1978		
	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado
<i>Agricultura</i>												
Centro-Norte ...	2,5	-3,1	5,7	2,6	-2,7	5,4	3,5	-3,1	6,7	3,6	-2,7	6,4
Mezzogiorno	2,9	-5,0	8,2	2,9	-4,1	7,1	3,9	-5,0	9,2	3,9	-4,1	8,1
Italia	2,7	-3,9	6,7	2,7	-3,2	6,1	3,7	-3,9	7,7	3,8	-3,3	7,1
<i>Actividades extra-agrícolas</i>												
Centro-Norte ...	3,8	1,9	1,9	4,2	1,5	2,7	4,8	1,9	2,8	5,2	1,5	3,6
Mezzogiorno	10,3	3,3	6,8	8,9	2,6	6,1	11,3	3,3	7,8	9,9	2,6	7,1
Italia	5,4	2,3	3,0	5,4	1,8	3,5	6,4	2,3	4,0	6,4	1,8	4,5
<i>Total</i>												
Centro-Norte ...	3,6	0,9	2,7	4,0	0,7	3,3	4,6	0,9	3,7	5,0	0,7	4,2
Mezzogiorno	8,6	1,0	7,6	7,6	0,9	6,7	9,7	1,0	8,6	8,6	0,9	7,7
Italia	5,0	0,9	4,0	5,0	0,8	4,2	6,0	0,9	5,0	6,0	0,8	5,2

e) *El presupuesto de inversiones "productivas"*

18. Con el fin de estimar en una primera aproximación la suma de inversiones productivas (se entienden por tales todas y solamente las inversiones

realizadas por empresas) exigidas por un proceso de desarrollo en el que sean logrados los objetivos fijados al término de los dos períodos 1961-73 y 1961-78, conviene partir de la consideración de las variaciones de valor adjunto que deberían verificarse en agricultura y en el sector extra-agrícola, y en la economía en su conjunto, en los citados períodos, en las dos hipótesis alternativas de crecimiento del valor adjunto a una tasa anual del 5 % y 6 %.

19. En la tabla 7 se han supuesto, sobre la base de los resultados del decenio pasado, dos valores, uno mínimo y uno máximo, de la relación marginal bruta capital-producto para la agricultura y para las actividades extra-agrícolas; los dos valores, en ambos períodos, han sido fijados iguales a 4,3 y 4,7 para la agricultura y 2,6 y 3,0 para las actividades extra-agrícolas.

Multiplicando para cada pareja de valores de la relación marginal bruta capital-producto las variaciones de valor adjunto, en cada uno de los dos sectores en las dos alternativas de crecimiento, se han obtenido las necesidades sectoriales y globales de inversiones productivas, para cada una de las dos alternativas en los dos períodos considerados.

Son conocidas las limitaciones inherentes al empleo de relaciones capital-producción, aunque se agreguen sólo a nivel sectorial, y a la extrapolación de coeficientes técnicos extraídos de estimaciones rudimentarias de la experiencia pasada. Por lo tanto, cuidadosas indagaciones deberán disponerse lo más rápido posible por la Comisión para la determinación, con la mayor especificidad, de las nece-

sidades de capital y de las interdependencias estructurales, como así también para la sucesiva unión de los resultados así obtenidos. Las estimaciones utilizadas aquí, (que sólo tienen el valor de una tentativa, efectuada para indicar en primera aproxima-

ción un orden de magnitud y sobre todo para definir las distintas fases a seguir en la redacción de un programa de desarrollo) podrán y deberán ser revisadas apenas se pueda contar con una determinación más específica.

Tabla 6. *Objetivos de desarrollo del valor adjunto y de la ocupación en la industria y en los servicios en el Centro-Norte y en el Mezzogiorno 1973-1978.*

Sectores y circunscripciones	1961			Primera alternativa			de crecimiento (5 %)			Segunda alternativa de crecimiento (6 %)					
				1973			1978			1973			1978		
	Valor adjunto (mil millones de liras)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras)	Valor adjunto (mil millones de liras 1961)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras 1961)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras 1961)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)	Valor adjunto (mil millones de liras 1961)	Ocupación (millares de unidades)	Valor adjunto por ocupado (millares de liras 1961)
Industria															
Centro-Norte	7.255	5.506	1.317	11.445	6.658	1.719	14.725	6.849	2.150	12.820	6.658	1.926	17.295	6.849	2.526
Mezzogiorno	1.212	2.053	590	5.694	3.312	1.719	7.507	3.491	2.150	6.380	3.312	1.926	8.816	3.491	2.526
Italia	8.467	7.560	1.120	17.139	9.970	1.719	22.233	10.340	2.150	19.200	9.970	1.926	26.111	10.340	2.526
Servicios															
Centro-Norte	4.948	4.154	1.190	7.630	5.447	1.400	9.818	5.603	1.752	8.545	5.447	1.568	11.530	5.603	2.057
Mezzogiorno	1.723	2.037	846	3.796	2.713	1.400	5.005	2.857	1.752	4.255	2.713	1.568	5.880	2.857	2.057
Italia	6.671	6.190	1.077	11.426	8.160	1.400	14.822	8.460	1.752	12.800	8.160	1.568	17.410	8.460	2.057
Totales															
Centro-Norte	12.203	9.660	1.263	19.075	12.105	1.575	24.543	12.452	1.971	21.365	12.105	1.765	28.825	12.452	2.315
Mezzogiorno	2.935	4.090	717	9.490	6.025	1.575	12.512	6.348	1.971	10.635	6.025	1.765	14.696	6.348	2.315
Italia	15.138	13.750	1.300	28.565	18.130	1.575	27.055	18.800	1.971	32.000	18.130	1.765	43.523	18.800	2.315

Tabla 6 a. *Objetivos de desarrollo del valor adjunto y de la ocupación en la industria y en los servicios en el Centro-Norte y en el Mezzogiorno: 1973 y 1978.*

(tasas porcentuales medias anuales)

Sectores y circunscripciones	Primera alternativa de crecimiento (5%)						Segunda alternativa de crecimiento (6%)					
	1973			1978			1973			1978		
	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado	Valor adjunto	Ocupación	Valor adjunto por ocupado
<i>Industria</i>												
Centro-Norte ...	3,9	1,6	2,2	4,3	1,3	3,0	4,9	1,6	3,2	5,2	1,3	3,9
Mezzogiorno	13,8	4,1	9,3	11,3	3,2	7,9	14,8	4,1	10,4	12,4	3,2	8,9
Italia	6,1	2,3	3,6	5,8	1,9	3,9	7,1	2,3	4,6	6,8	1,9	4,9
<i>Servicios</i>												
Centro-Norte ...	3,7	2,3	1,4	4,1	1,8	2,3	4,7	2,3	2,3	5,1	1,8	3,3
Mezzogiorno	6,8	2,4	4,3	6,5	2,0	4,4	7,8	2,4	5,3	7,5	2,0	5,4
Italia	4,6	2,3	2,2	4,8	1,9	2,9	5,6	2,3	3,2	5,8	1,9	3,9
<i>Total</i>												
Centro-Norte ...	3,8	1,9	1,9	4,2	1,5	2,7	4,8	1,9	2,8	5,2	1,5	3,6
Mezzogiorno	10,3	3,3	6,8	8,9	2,6	6,1	11,3	3,3	7,8	9,9	2,6	7,1
Italia	5,4	2,3	3,0	5,4	1,9	3,5	6,4	2,3	4,0	6,4	1,9	4,5

Tabla 7. *Necesidades de inversiones productivas por sector de producción.*

Sectores	Primera alternativa de crecimiento (5%)				Segunda alternativa de crecimiento (6%)			
	Incremento de valor adjunto (mil millones de liras)	Necesidad de inversiones (mil millones de liras 1961)		Valor adjunto acumulado (mil millones de liras 1961)	Cuota % de las inversiones productivas sobre el valor adjunto	Incremento de valor adjunto (mil millones de liras 1961)	Necesidad de inversiones (mil millones de liras 1961)	
		A	B				A	B
1961-73								
Agricultura ..	1.243	5.345	5.842	—	—	1.798	7.731	8.411
Actividades extra-agrícolas.	13.427	35.735	41.102	—	—	16.862	44.517	51.261
Total	14.670	41.076	46.944	308104	13,3 15,2	18.660	52.248	59.712
1961-76								
Agricultura ..	1.903	8.183	8.944	—	—	2.815	12.104	13.230
Actividades extra-agrícolas.	21.917	58.513	67.280	—	—	28.385	75.256	86.610
Total	23.820	66.696	76.224	500184	13,3 15,2	31.200	87.360	99.840
Relación marginal capital-producto	{ agricultura A = 4,3 B = 4,7 Activ. extra-agrícolas A = 2,6 B = 3,0 total A = 2,8 B = 3,2							

f) Empleos de la renta

20. En la tabla 8 se ha indicado en modo particularizado, la repartición de la renta entre los diversos empleos (inversiones "productivas", consumos privados, consumos públicos e inversiones "sociales") para las dos hipótesis de crecimiento —5 y 6 % y para dos horizontes temporales— decenio y período de quince años. En el texto se han considerado solamente la hipótesis del 5 % y el período de quince años 1964-78.

Tabla 8. Empleos de la renta (en porcentaje).

Empleos	1961-73		1961-78	
	Primera hipótesis de crecimiento 5 %	Segunda hipótesis de crecimiento 6 %	Primera hipótesis de crecimiento 5 %	Segunda hipótesis de crecimiento 6 %
<i>Inversiones productivas</i>	13,0-15,0	14,7-16,8	13,0-15,0	14,7-16,8
<i>Consumos privados</i>	62,7-63,6	62,2-63,2	61,8-62,9	61,1-62,4
<i>Consumos públicos e inversiones "sociales"</i>	21,4-24,3	20,0-23,1	22,1-25,2	20,8-24,2
Vivienda	9,2	8,7	7,3	6,0
Sanidad	3,5	3,2	3,4	3,1
Escuela	6,2	5,7	7,0	6,4
Otros	2,5-5,4	2,4-5,5	4,4-7,5	5,3-8,7
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

*Apéndice a la parte III, sección III, capítulo I:
Política agraria*

1. La tabla 1 proporciona un cuadro de la situación actual de la agricultura y de su evolución en los últimos años. En ella se ha efectuado una división del territorio nacional en tres zonas (zonas extensivas de éxodo; zonas intensivas e intermedias de éxodo; zonas arregladas y de inmigración). Esta clasificación, es, naturalmente aproximativa y podrá ser notablemente mejorada cuando se disponga de los resultados de un análisis todavía en curso por cuenta de la Comisión.

Tabla 1. Zonas agrarias de éxodo y zonas organizadas (datos característicos).

Zonas	Superficie agraria y forestal %	Producto neto 1958-60 %	Fuerzas de trabajo 1960 %	Producto neto		Tasa media anual de incremento de la PLV (precios corrientes) entre 1953-55 y 1958-60
				millares de liras por adscripto agrícola 1958-60	En % del producto neto por adscripto extra-agrícola (1958-60)	
1. Zonas extensivas de éxodo	40,2	23,0	35,6	290	37	— 0,2
2. Zonas extensivas e intermedia de éxodo	39,1	37,7	36,6	462	59	2,9
3. Zonas organizadas y zonas de inmigración	20,7	39,3	27,8	636	81	3,5
En total	100,0	100,0	100,0	449	57	2,4

En la tabla se indica la distribución porcentual por zonas de la superficie agraria y forestal, del

producto neto y de las fuerzas de trabajo. Se han calculado, además, las relaciones entre el producto neto por adscripto en la agricultura, zona por zona, y el producto medio nacional por adscripto a las actividades extra-agrícolas. Se han indicado, finalmente, las tasas medias anuales de incremento de la producción bruta vendible, valoradas confrontando la media del período 1953-55 con la de 1958-60. Se ha considerado el período 1958-60 en vez del 1959-61, porque no están todavía disponibles los datos referentes a 1961 diferenciados en regiones agrarias.

2. En la tabla 2 han sido calculadas las rentas personales de las familias agrícolas separándolas en rentas provenientes de la agricultura y rentas inte-

Tabla 2. *Rentas de las familias agrícolas en 1960.*

Zonas	Rentas de las familias agrícolas				
	En total (mil millones)			Por persona ocupada (mil millones de lirás)	Idem en porcentaje de la renta por persona ocupada perteneciente a familias no agrícolas (2)
	Rentas agrícolas (1958-60)	Rentas integradoras extra-agrícolas	Total		
1. Zonas extensivas de éxodo	629	164	793	366	51
2. Zonas intensivas e intermedias de éxodo	849	337	1.186	642	90
3. Zonas organizadas y zonas de inmigración (1)	1.252	549	1.801	870	122
En total	2.730	1.050	2.780	622	87

(1) Comprendida la montaña alpina que en la tabla 1 ha sido incluida en las "zonas intensivas e intermedias de éxodo" a causa de las notables rentas integradoras que proporciona la actividad turística.

(2) La renta por ocupado perteneciente a familias no-agrícolas ha sido valorada en L. 712.000.

grativas provenientes de actividades extra-agrícolas. Estos últimos son extraídos de una indagación de la INEA.

En la misma tabla se indican, para las tres zonas indicadas, las rentas por persona ocupadas pertenecientes a familias no agrícolas.

3. En la tabla 3 han sido calculados, para las tres zonas indicadas en el párrafo 1 y para el total de la agricultura, los objetivos de ocupación, valor adjunto y valor adjunto por adscripto (como así también las correspondientes tasas de crecimiento) que deberán lograrse para llevar en 1978 la renta por adscripto agrícola a un nivel igual al

Tabla 3. *Objetivos de ocupación y valor adjunto para la agricultura en 1978.*

Zonas	Ocupación		Valor adjunto		Valor adjunto por adscripto	
	Millares de unidades plenas	Tasa % de reducción con respecto a 1960	Millares de lirás 1961	Tasa % de aumento respecto a 1910	Millares de lirás 1961	Tasa % de aumento con respecto a 1958-60
1. Zonas extensivas de éxodo	973	4,5	1.533	4,3	1.576	8,6
2. Zonas intensivas e intermedias de éxodo	1.270	3,2	2.001	3,0	1.576	6,1
3. Zonas organizadas de inmigración	1.057	2,6	1.666	1,9	1.576	4,5
En total	3.300	3,5	5.200	3,0	1.576	6,3

80 % de la renta por adscripto extra-agrícola en la hipótesis de un desarrollo global de la economía italiana a la tasa anual del 5 %.

*Apéndice a la parte III, sección III, capítulo II:
Política industrial*

1. La tabla 1 indica variaciones absolutas en la ocupación industrial evidenciadas entre los dos censos de la industria y del comercio relativos a 1951 y a 1961. Se ha tenido presente que no sólo los niveles absolutos sino también las variaciones de la ocupación, tal como resultan de los censos industriales, son sensiblemente inferiores a los niveles y a las variaciones que resultan de los censos demográficos de las indagaciones de muestreo del ISTAT (ver apéndice a la parte II, sección II).

2. Para valorar los objetivos de máxima para los cuatro productos de base especificados en el texto (electricidad, acero en bruto, cemento y petróleo) se puede proceder del siguiente modo:

En el último decenio en Italia, las relaciones entre tasa de incremento de la producción de estos productos de base y tasa de incremento de la producción industrial han sido:

Electricidad 0,9-1,1.

Acero en bruto 1,3-1,4.

Cemento 0,9-1,1.

Petróleo (producción + importación) 1,9-2,1.

La tasa de incremento de la producción industrial ascendería, en primera alternativa de crecimiento planteada (5 %) a aproximadamente el 6 % y en la segunda alternativa (6 %) a aproximadamente

Tabla 1. Variaciones de la ocupación industrial según los censos industriales de 1951 y 1961.

(en millares de unidades)

Industrias	Centro - Norte				Mezzogiorno				Italia									
	hasta 2 ads- criptos	de 3 a 10 ads- criptos	más de 10 ads- criptos	Total	hasta 2 ads- criptos	de 3 a 10 ads- criptos	más de 10 ads- criptos	Total	hasta 2 ads- criptos	de 3 a 10 ads- criptos	más de 10 ads- criptos	Total						
<i>Extractivas</i>	- 1	+	4	-	3	-	1	+	9	-	2	+	5	-	15	-	12	
<i>Manufactureras</i>	- 52	+	215	+	811	+	974	+	67	+	91	+	230	+	902	+	104	
Alimenticias	- 10	+	9	+	50	+	49	-	23	+	5	-	7	+	56	+	26	
Textiles	- 2	+	16	-	70	+	56	+	3	+	..	+	1	+	70	-	53	
Vestuario	- 32	+	20	+	137	+	125	-	16	+	3	+	15	+	48	+	127	
Muebles y Madera	- 11	+	37	+	59	+	85	-	10	+	6	+	4	+	21	+	85	
Metalúrgicas	+	4	+	41	+	45	+	..	+	5	+	5	+	..	+	46	50	
Mecánicas	+	2	+	98	+	349	+	449	-	4	+	17	+	22	+	115	484	
Explotaciones minerales	- 1	+	11	+	72	+	82	-	2	+	2	+	3	+	2	+	108	
Químicas, goma, papel y afines	+	7	+	109	+	116	+	1	+	9	+	1	+	6	+	118	126	
Otras manufacturas	+	2	+	14	+	64	+	80	+	2	+	2	+	4	+	16	88	
<i>Construcciones</i>	+	12	+	77	+	259	+	343	+	3	+	14	+	44	+	15	409	
<i>Electricidad, gas, agua</i>	- ..	+	1	+	22	+	23	-	..	+	..	+	10	+	..	+	33	
<i>Total</i> ..	41	+	297	+	1.086	+	1.342	-	37	+	30	+	136	+	129	+	78	1.471

Nota: Los datos para 1951 son al neto de los adscriptos a las unidades administrativas mientras que los de 1961 son al bruto de tales adscriptos; se trata, sin embargo, de diferencias leves.

7 %. Nos limitaremos aquí a considerar solamente el primer período de programación (1964-68); se puede tomar aquí la tasa más alta —el 7 %— que corresponde a una tasa de incremento del producto nacional comprendido entre el 5,5 y el 6 %.

Desde 1962 a 1964 se supone que la producción industrial y los consumos de los cuatro bienes considerados crecerán a tasas iguales a las medias del período 1957-62. Para el quinquenio 1964-68 se aplican los coeficientes arriba indicados, excepto en el caso de la electricidad, para la cual conviene aplicar un coeficiente un poco más alto (1,2) porque es razonable prever que ENEL acelere el desarrollo de su producción en las regiones atrasadas.

Los objetivos de producción (y de importación) resultantes, se exponen en la tabla 2.

Tabla 2. *Necesidades de los cuatro productos de base, 1964-68.*

A ñ o s	Electricidad mil millones kwh	Acero millones tn	Cemento millones tn	Petróleo (1) (produc. + importac.) mill. tn
1964	77,4	11,7	23,3	52,2
1965	83,9	12,7	24,8	59,5
1966	90,9	13,8	26,5	67,8
1967	98,5	15,0	28,4	77,3
1968	106,8	16,4	30,4	88,1

(1) Se asume para el futuro un aumento gradual de la producción interna de petróleo en bruto, hasta llegar en 1968 a 3,2 millones.

Es posible calcular las inversiones necesarias en los próximos años usando "coeficientes de capital"

relativos a cada producción, o sea las sumas necesarias, en media para acrecentar la capacidad productiva, de una unidad.

Los coeficientes —que se refieren a tecnologías modernas— son los siguientes:

Electricidad:

- de 15 a 30 libras para producir un kwh;
- de 20 a 40 libras para transportar y distribuir un kwh.

Acero: de 130.000 a 150.000 libras por tn.

Cemento: de 13.000 a 20.000 libras por tn.

Para el petróleo, ya que las necesidades son y presumiblemente serán satisfechas en gran parte con las importaciones, antes que las necesidades de inversiones se valorará el gravamen sobre la balanza de pagos en base al precio del petróleo importado. Se piensa que éste descenderá gradualmente del actual nivel medio de 9.500 libras por tonelada importada a 9.000 libras en 1968.

Al calcular las inversiones se ha planteado la hipótesis de que éstas deban preceder el incremento de la producción de tres años en el caso de la electricidad y del acero y de un año en el caso del cemento; el gravamen sobre la balanza de pagos para el petróleo, se refiere, naturalmente, a las importaciones del mismo año. La necesidad de inversiones y el gravamen sobre la balanza de pagos son indicados en la tabla 3.

Tabla 3. *Inversiones e importaciones necesarias para cubrir las necesidades de cuatro productos base, 1964-1968.*

(mil millones de liras)

Años	Inversiones en tres industrias				Importación de petróleo
	Electricid.	Acero	Cemento	Total	
1964	418	165	26	609	471
1965	456	185	28	669	531
1966	468	200	30	698	600
1967	506	205	32	733	681
1968	550	215	34	799	764

En este punto pueden sugerirse ulteriores desarrollos del cálculo, que, por razones de espacio, serán omitidas en este lugar. En particular, teniendo en cuenta que el acrecentamiento de la capacidad productiva tendrá lugar, en gran parte por instalaciones de ciclo integral, se podrá prever, sobre la base de los datos arriba indicados, las necesidades de importaciones de minerales de hierro y el correspondiente gravamen para la balanza de pagos.

Los objetivos relativos a la electricidad y al cemento, que son producciones con fuertes vínculos territoriales, podrían dividirse a su vez, en compartimentos centro-septentrional y centro-meridional e insular, basándose —siempre en un cálculo de primera aproximación— sobre relaciones, distintas para los dos dos compartimentos, entre la tasa de incremento de cada una de las dos producciones y la tasa de incremento de la producción industrial.

Apéndice a la parte III, sección III, capítulo IV: Política escolar

La tabla 1 contiene la estimación de las necesidades de aulas en 1961 y en 1957 para los tres niveles de instrucción y excluyendo el nivel superior, en el Centro-Norte, Mezzogiorno e Italia en su conjunto.

Tabla 1. *Estimaciones de las aulas necesarias y a construir en 1961 y para 1975 según el informe SVIMEZ.*

(en millares de unidades)

Grado de instrucción	Aulas necesarias en 1961			Aulas que faltan en 1961			Aulas necesarias en 1975			Aulas a construir para 1975 (a)		
	Centro-Norte	Mezzogiorno	Italia	Centro-Norte	Mezzogiorno	Italia	Centro-Norte	Mezzogiorno	Italia	Centro-Norte	Mezzogiorno	Italia
I grado	115,0	96,4	211,4	30,0	53,6	83,6	115,0	96,4	211,4	30,0	53,6	83,6
II grado	40,5	23,8	64,3	19,7	16,4	36,1	62,4	50,7	113,0	41,5	43,3	48,8
III grado	22,8	15,0	37,8	9,3	7,8	17,1	52,6	44,1	96,6	39,0	37,0	75,9

Total 178,3 135,2 313,5 59,0 77,8 136,8 230,0 191,2 421,0 110,5 133,9 244,3

(a) Excluidas las renovaciones.

La tabla 2 indica las estimaciones de la necesidad de enseñantes en 1964, 1968 y 1975, así como también el número de nuevos enseñantes que debe formarse para 1975 para los tres niveles de instrucción y para la instrucción superior.

Tabla 2. *Estimaciones de las necesidades de docentes para cada nivel y de instrucción para 1964, 1968 y 1975 según el informe SVIMEZ.*

(en millares de unidades)

Grado de instrucción	1964	1968	1975	Nuevos enseñantes a formar dentro de 1975
I nivel	210,9	211,8	213,0	80,0
II nivel	145,5	176,6	248,0	170,0
III nivel	88,5	116,3	192,0	145,0
Superior	18,2	25,3	46,0	35,0
Total	463,1	530,0	699,0	430,0

La tabla 3 contiene las estimaciones de los gastos totales (gastos corrientes y gastos por inversiones) para la instrucción en 1961, 1964, 1968 y 1975 en términos absolutos (en liras 1961) y en porcentaje del producto bruto interno de los años correspon-

Tabla 3. *Estimaciones del gasto total para la instrucción en 1961, 1964, 1968 y 1975 según el informe SVIMEZ.*

(mil millones de liras 1961)

Años	Gastos para la instrucción			Producto bruto interno	Incidencia de los gastos para instrucción sobre PIB (%) (1)
	Gastos corrientes	Inversiones	Total		
1961	726	129	855	19.439	4,4
1964	975	226	1.201	23.000	5,2
1968	1.666	226	1.892	28.750	6,6
1975	2.885	291	3.176	39.530	8,0

(1) En la hipótesis de una tasa anual de crecimiento del 5,2 %.

dientes, en la hipótesis de un desarrollo del sistema económico a una tasa anual del 5,2 %.

Los datos contenidos en la tabla —extraídos de la relación SVIMEZ— son preliminares y aproximativos, y probablemente, tienen errores por defecto. Se podrán obtener estimaciones más precisas cuando se disponga de la indagación, actualmente en curso, dispuesta por la Comisión para la reforma de la escuela.

Apéndice a la parte III, sección III, capítulo V: Política sanitaria

1. Los standards mínimos de lechos en los hospitales establecidos por la organización mundial de la sanidad son de 6 lechos para enfermos agudos y de 3 lechos para neurosiquiátricos por mil habitantes. El nivel *medio* italiano es poco inferior a este standard mínimo (en 1950 se disponían de 7,4 lechos por mil habitantes en los hospitales públicos y 1,3 en los hospitales privados para un total de 8,7 lechos por mil habitantes). Pero en numerosas zonas, sobre todo en las regiones meridionales se verifican carencias muy graves. En total, teniendo en cuenta la necesidad de sustituir los lechos que no responden a los standards *cualitativos*, el déficit puede ser valorado actualmente en 190.000 lechos; considerando además las renovaciones y las exigencias planteadas por el incremento de la población en el período 1964-1978 las necesidades pueden ser

calculadas en 300.000 lechos, comprendidos aquellos para los enfermos de larga internación.

2. Las previsiones de gasto, de acuerdo al programa sanitario elaborado por la PRES son resumidas en la tabla 1. La previsión de gasto hospitalario ha sido formulada por la PRES asumiendo un costo medio de 5 millones de liras por lecho, comprendidos los gastos de construcción y de enseres, reducido a 3 millones para los convalecientes y los departamentos para largas permanencias.

Los gastos por prestaciones sanitarias, calculados sobre la base de aproximadamente 16 mil liras anuales por asistido, comprenden los albergues y las curas hospitalarias, las prestaciones farmacéuti-

Tabla 1. *Gasto medio anual para el programa sanitario en el período 1964-78 según el informe PRES.*

(mil millones de liras)

Categoría de gastos	Medias quinquenales			Media para 1964-1978
	1964-68	1969-73	1974-78	
1. Inversiones para construc.:	69	134	65	80
a) unidades sanit. locales (1) .	6	—	—	2
b) hospitales	63	134	65	87
2. Gastos para la gestión de unidades sanitarias locales .	17	38	38	31
3. Gastos para prestaciones sanitarias	879	1.000	1.135	1.004
Total	966	1.172	1.238	1.125
Estimación aproximativa del gasto total a falta de las reformas indicadas en el texto .	1.200	1.550	1.650	1.500

(1) El gasto relativo por razones de prioridad en la actividad de prevención, está concentrado en el primer quinquenio.

cas, las retribuciones a los médicos generales y a los especialistas, los gastos de gestión de las ambulancias, etc.

3. Las necesidades de casas-cunas para los niños de 6 meses a tres años ha sido estimada en 21.600 para el período 1964-78, con un gasto de construcción de 650 mil millones de liras y una gestión de 880 mil millones de liras, por un total de 1.530 mil millones.

4. En el mismo período, el desarrollo de la asistencia sanitaria y social a los ancianos exigirá, según el informe PRES, la construcción de 330.000 lechos en institutos de asilo, de 32 casas albergues en las grandes ciudades y 650 centros diurnos de asistencia geriátrica. Estas obras comportarán un gasto de construcción de aproximadamente 650 mil millones de liras; sumándole un gasto de gestión de 1.170 mil millones de liras, se tiene un total de 1.820 mil millones de liras.

Apéndice a la parte III, sección III, capítulo VI: Política de la vivienda

1. Seguidamente, se expondrán los aspectos esenciales de un programa de construcción de viviendas elaborado por algunos expertos del Instituto nacional de arquitectura como variante al propuesto en el estudio de TEKNE. El programa se refiere al período 1964-78, distinguido en tres quinquenios.

2. Primer quinquenio

La producción debería pasar, del actual nivel de 1,3-1,4 millones de habitaciones a más de 2,0 millones en 1968, correspondientes a aproximadamente 130 millones de m² (asumiendo un standard de 65 m²/por habitación, mientras actualmente el standard es de 90 m²/por habitación). Para obtener esta expansión la tasa de incremento anual de la producción edilicia deberá pasar del actual nivel del 5-6 % al 7,5 %. La base de pertenencia es una hipotética producción de 1.460.000 habitaciones en 1963 obtenida extrapolando el incremento que ha tenido lugar en los últimos años. Por lo tanto, en este período se deberán construir aproximadamente 9,1 millones de habitaciones con una inversión total de 8.660 mil millones de liras (asumiendo un costo medio de 950.000 liras por habitación) o sea, 1.730 mil millones de liras anuales. Las inversiones en habitaciones representarían, en media aproximadamente el 6,6 % de la renta nacional bruta (actualmente representan menos del 6 %) en la hipótesis de que la renta crezca al 5,5 % anual. En este período deberían realizarse las medidas indicadas en el texto (parágrafos 134-137) y mencionados concisamente en el prospecto 1.

3. Segundo y tercer quinquenio (1969-1978)

Se parte de una capacidad productiva de aproximadamente 2 millones de habitaciones a costo re-

ducido, por efecto del comienzo de industrialización, a 900.000 liras por habitación. Con una tasa de incremento productivo del 8 % anual en el quinquenio 1969-1973 serían construidas otras tantas 13,3 millones de habitaciones, con una inversión total de 12.000 mil millones de liras (2.400 mil millones de liras anuales). La cuota de las inversiones sobre la renta nacional pasaría, en media, al 7,1 % (en la hipótesis de que la renta creciese a una tasa anual del 4,5 %). Al final de 1973 se dispondría por lo tanto de aproximadamente 23.900.000 nuevas habitaciones con respecto a 1962, correspondientes al 57 % de las necesidades indicadas en la estimación de la TEKNE (41.770.000). En el quinquenio siguiente 1974-1978, con una tasa anual de incremento del 8,5 % se construiría aproximadamente 19,8 millones de habitaciones por 17.800 mil millones de inversiones (3.560 mil millones de liras anuales) con una incidencia del 8,4 % sobre la renta nacional (en la hipótesis de que esto continúe creciendo al 4,5 % anual). Tendremos, por lo tanto, al fin de 1978 una disponibilidad de 43.650.000 nuevas habitaciones aproximadamente, igual al 91 % de las necesidades indicadas por la estimación TEKNE para cubrir el actual déficit y para hacer frente a las exigencias dependientes del aumento de la población (48.800.000 habitaciones).

En todo el período de quince años las inversiones totales sumarían aproximadamente 39.900 millones de liras 1961, igual a una media del 7,3 % de la renta nacional.

Prospecto 1. Variante al programa TEKNE para la construcción de viviendas.

Períodos	Características del período	Porcentaje de incremento de la producción	Habit. a construir	Costo por habitación	Inversiones fijadas (mil mill.)
1963	Continuación de las tendencias en acto	6	1.460.000	1.000.000	1.460
I quinquenio 1964-68	— Sistematización régimen de suelos — Adopción de nuevos standard — Mayor intervención pública en el sector — Instalación para industrialización — Dificultades en la obtención de mano de obra	7,5	9.100.000	950.000	8.660
II quinquenio 1969-73	— Industrialización y prefabricación — Reducción empleo mano de obra	8	13.300.000	900.000	12.000
III quinquenio 1974-78	— Reducción costos unitarios y elevación standard deductivo	8,5	19.800.000	900.000	17.800
Total			43.660.000		39.920

Apéndice a la parte III, sección IV: Política del Mezzogiorno y de las áreas menores atrasadas

1. En la tabla 1 han sido calculadas las inversiones industriales a efectuar para el primer quinquenio del programa tomando como referencia las dos hipótesis de desarrollo (5 y 6 % y los dos horizontes temporales (1961-73 y 1961-78).

Tabla 1. Inversiones industriales: Italia y Mezzogiorno 1956-1968.

(millones de liras corrientes para los años 1956-1961 y de liras 1961 para los años 1962-1968)

	ITALIA						MEZZOGIORNO					
	(a)			(b)			(a)			(b)		
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1956	1957	1958	1959	1960	1961
	945	1.068	1.027	1.086	1.309	1.590	134	172	167	194	256	305
Logro de objetivos 1973	Hipótesis 5 %			Hipótesis 6 %			Logro de objetivos 1973			Logro de objetivos 1978		
	A			B			A			A		
	B			A			B			B		
	A			B			A			A		
1962	1.425	1.664	1.674	1.932	1.352	1.560	570	646	618	700	456	517
1963	1.511	1.743	1.794	2.070	1.430	1.650	651	738	708	802	510	578
1964	1.604	1.851	1.921	2.217	1.513	1.746	738	836	813	921	567	643
1965	1.700	1.962	2.057	2.373	1.599	1.845	840	952	913	1.057	630	714
1966	1.804	2.082	2.202	2.541	1.693	1.953	957	1.085	1.071	1.214	702	796
1967	1.916	2.211	2.358	2.721	1.791	2.067	1.089	1.234	1.230	1.394	780	884
1968	2.033	2.346	2.527	2.916	1.895	2.187	1.239	1.404	1.413	1.601	870	986

Fuentes: (a) Datos ISTAT publicados en la *Relazione sull'attività di coordinamento del Comité de Ministros para el Mezzogiorno*, abril 1962 (pág. 362). (b) *Confindustria: Previsioni di sviluppo dell'industria italiana (1962-65)*. (Los datos *Confindustria* comprenden la máxima parte de las inversiones industriales pero no todas. Según estimaciones realizadas por el Comité de los Ministros para el Mezzogiorno, los datos ISTAT referidos a los últimos 2 ó 3 años tienen errores por defecto (por una sobrevaloración de las amortizaciones) mientras que los de *Confindustria* tienen errores de exceso, probablemente: datos intermedios son más exactos. Para nuestras estimaciones, las relaciones marginales capital-producción adoptadas son: para Italia 2,6(A) - 3,0(B); para el Mezzogiorno 3,0(A) - 3,4(B).

Al efectuar el cálculo de las inversiones se han adoptado para el Mezzogiorno relaciones capital-producto un poco más elevadas (3,0 y 3,4) de la media nacional. Esto porque, en primer lugar, las inversiones en el Mezzogiorno comprenderán la instalación de nuevos establecimientos más que simples ampliaciones y porque, en segundo lugar, ellas servirán en cierta medida para reabsorber unidades de trabajo que abandonará las actividades artesanales de baja productividad.

En la misma tabla se han incluido los datos consuntivos sobre las inversiones industriales efectuadas en el quinquenio 1956-61 en Italia y en el Mezzogiorno: esto proporciona un punto de referencia para valorar el mayor esfuerzo necesario en el Mezzogiorno en el primer quinquenio del programa.

Tabla 2. *Porcentaje de las inversiones industriales en el Mezzogiorno sobre el conjunto nacional de las inversiones industriales (años 1961, 1964 y 1968).*

	Con-juntivos	Logro de objetivos 1973				Logro de objetivos 1978			
		Hipótesis 5%		Hipótesis 6%		Hipótesis 5%		Hipótesis 6%	
		A	B	A	B	A	B	A	B
1961	19,2								
1964		46,0	45,2	42,3	41,5	37,5	36,8	35,1	34,4
1968		60,9	59,8	55,9	54,9	45,9	45,1	43,1	42,4

A = Relación capital/producto 3,0.
B = Relación capital/producto 3,4.

2. La tabla 3 pone en evidencia que (mientras el porcentaje de las inversiones industriales sobre la

renta nacional no sufra modificaciones sustanciales con respecto al pasado, cualquiera sea la hipótesis de desarrollo considerada) la cuota representada por las inversiones industriales en el Mezzogiorno con respecto al total nacional deberá aumentar en gran medida, en todas las hipótesis de desarrollo consideradas.

Tabla 3. *Mezzogiorno: incremento medio anual de la ocupación industrial 1951-1978.*

	Censos industriales	Estimaciones Comité de Ministros para el Mezzogiorno	Nuestras hipótesis
1951-61	12.000		
1960-61		30.000-35.000	
1961-73			100.000
1961-78			75.000

Tabla 4. *Mezzogiorno: inversiones relacionadas a los nuevos adscriptos a la industria.*

(millones de liras 1961)

	Logro de objetivos 1973				Logro de objetivos 1978			
	Hipótesis 5%		Hipótesis 6%		Hipótesis 5%		Hipótesis 6%	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1964	7,3	8,3	8,1	9,2	7,4	8,1	8,3	9,3
1968	12,4	14,0	14,1	16,0	11,6	13,1	13,6	15,4

A = Relación capital/producto 3,0.
B = Relación capital/producto 3,4.

INDICE

<i>Advertencia</i>	VII
--------------------------	-----

PARTE I

Análisis crítico del desarrollo Económico Italiano	1
<i>Sección I.</i> El desarrollo global en el pasado	3
<i>Sección II.</i> Problemas no resueltos de la Economía Italiana	7

PARTE II

Orientaciones generales para un Programa a largo plazo	33
<i>Sección I.</i> Los presupuestos del Programa	35
<i>Sección II.</i> Criterios para la determinación de los objetivos	41

PARTE III

Instrumentos y Políticas	59
<i>Sección I.</i> Organos Centrales y periféricos	61
<i>Sección II.</i> Instrumentos Crediticios y Fiscales ...	73
<i>Sección III.</i> Políticas de Sector	83
<i>Sección IV.</i> Política del Mezzogiorno y de las áreas menores atrasadas	139

PARTE IV

Elementos para un programa quinquenal (1964-68)	143
Apéndices Estadísticos y Metodológicos	151

**Otros títulos de la
COLECCION ECONOMIA Y
POLITICA ECONOMICA**

RODOLFO BLEDEL

Poder político y desarrollo
económico

THOMAS BALOGH

Economía de la tensión mundial

A. C. PIGOU

Alfred Marshall y el
pensamiento actual

E. LIBERMAN y otros

URSS: La actual reforma
económica

A. C. PIGOU

La teoría general de Keynes
Una visión retrospectiva

**EDMUNDO FLORES, ANTONIO
GARCIA y otros**

Reformas agrarias en
América Latina

Selección a cuidado de
Guillermo Gallo Mendoza

SIRO LOMBARDINI

Problemas del monopolio

JUAN JOSE GUARESTI (h)

Derecho económico Argentino

DAVID RICARDO

Principios de economía
política y tributación

Impreso y terminado en
GRAFICA GUADALUPE,
Rafael Calzada, (Bs. Aires), Argentina
en el mes de octubre de 1969



La programación no es una cuestión técnica que interesa solo a un restringido grupo de especialistas. Interesa a todos, y todos deben conocer los problemas en debate. El secreto o lo que, a pesar de las numerosísimas indiscreciones, permanece a oscuras, alimenta temores y no ayuda a nadie; o mejor, ayuda a quien tiene interés en desacreditar los esfuerzos que se cumplieron o se están cumpliendo para impulsar una política de planificación. Las divergencias existen y se concentran sobre los medios. Hay aquellos que consideran que es necesario solo acompañar a las fuerzas privadas, reformando los instrumentos públicos pero no los cauces jurídicos y las estructuras institucionales dentro de los cuales se mueven esas fuerzas. Y exigen que el campo de acción de las empresas públicas sea reducido y no ampliado. Y aquellos otros, que, por el contrario, consideran que las fuerzas privadas deben ser secundadas sólo cuando se mueven conforme a los objetivos; en caso contrario, deben ser modificados los cauces jurídicos y las estructuras institucionales. Fua y Sylos-Labini están convencidos de que estos problemas deben debatirse públicamente y con la más amplia participación posible.

JUREZ
EDITOR



Distribuidor: Librecol S. A. - Humberto 1º 545 - Bs. Aires