

LA TEORIA ECONOMICA ESPACIAL Y LOS PRINCIPIOS DE LA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

F. VITO *

SUMARIO: (Notas preliminares: Economías atrasadas, subdesarrolladas y deprimidas. Las dos fases del estudio del espacio en la economía. La teoría de la localización y la teoría económica espacial. Los principios científicos para la delimitación de la región. Los factores de las disparidades regionales. Los principios de la política regional.

I. Notas Preliminares: Economías atrasadas, subdesarrolladas y deprimidas (¿decadentes?)

En el transcurso de estos últimos años, se ha puesto de relieve en las discusiones económicas tanto de teoría como en las de política económica, la disparidad en el desarrollo de los diferentes países.

Se han constatado diferencias muy considerables en el ingreso medio por habitante entre los grupos de economías nacionales, y se han expuesto programas de desarrollo, mediante la utilización de fondos internacionales, en beneficio de las economías que más necesitan de la ayuda exterior.

Al mismo tiempo, que la atención de los investigadores está concentrada sobre las disparidades existentes en el seno de ciertas economías nacionales, las autoridades de política económica han incorporado a sus programas una acción positiva para atenuar los desequilibrios. En Italia, donde fue vivamente discutido el llamado "problema del Sur", adquirieron nuevo vigor, después de largo tiempo, los estudios, los debates y los proyectos.

A menudo, las disparidades entre las economías nacionales y las áreas del ámbito interno para cada una de ellas, están aproximadas, asimiladas y aún, identificadas. Así por ejemplo, se coloca en el mismo nivel la economía del Sur de Italia que la de cualquier país de Asia o de América Latina, como si los elementos que causan el nivel insuficiente de ingreso y los remedios a adoptar, fuesen los mismos en todos los casos. Paralelamente, se juntan los desequilibrios interiores de dos o varios países (como

* Rector de la Universidad Católica del Sagrado Corazón de Milán. Profesor ordinario de Economía Política y Director del Instituto de Ciencias Económicas de la misma Universidad. Director de la Rivista Internazionale di Science Sociali, Milano. Miembro de numerosos Institutos científicos.

Obras principales: Corso d'Economia Politica, Milano. I Sindacati Industriali, Milano. L'Economia al servizio dell'uomo, Milano. Le fluttuazioni cicliche, Milano. La riforma sociale, Milano. Il Consiglio Nazionale Dell'Economia e del Lavoro e il suo significato politico-economico, Milano. L'objet de l'économie politique, Paris.

Ha publicado numerosos artículos sobre temas de su especialidad en revistas científicas. (Nota de la Dirección).

por ejemplo Francia e Italia) partiendo de la hipótesis —que está bien lejos de estar comprobada— de que deben ser explicados remitiéndose a las mismas causas y ser resueltos con los mismos métodos.

Un síntoma de este procedimiento es que se emplean indiferentemente términos que, por el contrario, es preciso distinguir, porque denotan ideas distintas: tal es el caso de expresiones tales como áreas, o economías atrasadas, o subdesarrolladas o deprimidas.

Haciendo un prolijo examen, parece que, independientemente de las preferencias terminológicas, es esencial dejar claramente establecido que puede tratarse de situaciones diferentes aun cuando el nivel medio de los ingresos parezca igualar ciertas zonas o ciertas economías nacionales.

Hay países que se encuentran hasta tal punto en el fondo de la escala del nivel de vida que no están en situación de encauzar por sí mismos un proceso de desarrollo. Son aquellos que parecen estar encerrados en el círculo vicioso de la pobreza: el ingreso es pequeño y pequeña es la parte que de éste puede ser ahorrada; el ahorro es deficiente, y el volumen de las inversiones escaso; las inversiones son flojas y la producción reducida; la producción reducida y el ingreso bajo. En estos países domina la actividad primaria, la que consiste casi siempre en un cultivo; la productividad del trabajo es muy escasa; la desocupación no declarada o disfrazada es muy elevada; la falta de infraestructura es casi completa.

Hay otros países que, estando lejos o aun muy alejados del nivel de países ricos como Estados Unidos de Norte América, Canadá, etc., etc., no pueden ser colocados en el mismo plano de igualdad que los primeros, pues, a diferencia de éstos, despliegan un verdadero proceso de desarrollo, por moderado e inestable que fuera este. Por ciertos caracteres de estructura se acercan a los primeros mientras que por otros se distancian, especialmente por la existencia de un proceso de desarrollo. En este grupo hay toda una gama de situaciones que ocupan la posición intermedia en la clasificación de los distintos países del mundo, según el nivel de ingreso medio de acuerdo a los datos elaborados por el Anuario Estadístico de las Naciones Unidas. Desde aquellas economías apenas superiores a las encerradas en el círculo vicioso de la pobreza, se llega gradualmente al nivel de ingreso medio y al tipo de estructura productiva de las economías progresistas.

Con el objeto de destacar la considerable diferencia que existe entre los dos grupos de países, es preciso nombrarlos de una manera distinta: propongo denominar a los primeros, países atrasados y a los otros, subdesarrollados. Italia, considerada en su totalidad, pertenece a estos últimos.

Pero ambos evidencian —aun cuando tengan en común características tales como ingreso, y nivel de producción bajos, la ausencia de un sector industrial o la presencia de una industria apenas perceptible— un fenómeno diferente con relación a un tercer tipo: el de áreas antes prósperas o al menos, que alcanzaron un cierto grado de bienestar y que por cambios internos o por la repercusión de cambios externos, indican una declinación en los bienes que caracterizan el nivel económico de un pueblo y sobre todo, el éxodo de la población. Estas últimas, son las zonas deprimidas.

A diferencia de los dos primeros tipos de economías, que pueden corresponder a la totalidad de un país o bien tener simplemente extensión regional, estos últimos son siempre partes más o menos vastas de la economía de una Nación.

Dejando de lado las zonas atrasadas y concentrando la atención sobre los otros dos tipos, es preciso dejar claramente establecido que las zonas subdesarrolladas y las deprimidas son sólo aparentemente asimilables. Los elementos que determinan el lento ritmo del desarrollo, son diferentes de los que causan la declinación de una región; así como los tipos de política económica a aplicarse en uno y otro caso.

Las regiones de N. O. y S. O. de Francia se encuentran, con relación a las regiones del N. E. y S. E. poco más o menos como las regiones del Sur de Italia con relación a las del Centro - Norte en lo que respecta a índices cuantitativos de rentabilidad media, de productividad de trabajo, de grado de industrialización, medios de transporte, etc. Pero esto es sólo el cuadro resultante de los elementos cuantitativos (aun cuando la relación entre los dos grupos de las regiones francesas sea mucho menos sensible que la existente entre los dos grupos de las regiones italianas).

En realidad, las disparidades son la consecuencia de dos procesos diferentes. En las zonas N. O. S. O. de Francia se trata de un fenómeno de *declinación* relativa, con respecto a las otras zonas del país; en el Sur de Italia es, sobre todo, una cuestión de participación al *desarrollo* considerablemente *más débil* que en el Centro - Norte. Zonas deprimidas, pues, en Francia; zonas subdesarrolladas en Italia. Naturalmente, no se trata de una diferencia de carácter absoluto. Hay zonas deprimidas también en Italia, así como en Francia hay áreas subdesarrolladas. Pero el fenómeno que domina aquí es la declinación relativa de una mitad del país con relación a la otra mitad privilegiada y, en parte, hipertrofiada, como aparece en la excelente explicación contenida en el ensayo de J. LAJUGIE: "*Décentralisation industrielle, Reconversión, Aménagement du Territoire*". En Italia, por el contrario, domina el fenómeno del desarrollo de ritmo más lento con relación al Centro - Norte: dos causas diferentes de inferioridad económica relativa.

II. Las dos Fases del Estudio del Espacio en la Economía. La Teoría de la Localización y la Teoría Económica Espacial

La premura en actuar con el fin de reducir las disparidades, ha conducido a los Gobiernos —no sólo de Francia e Italia— a preparar y realizar programas que tengan por finalidad favorecer las áreas que necesitan más ayuda. Mientras tanto, se comprueba cada vez más la necesidad de apoyarse sobre conocimientos técnicos más avanzados en lo que concierne a la naturaleza y a los factores de desequilibrios regionales, a fin de estar más seguros en el empleo de métodos de política económica apropiados para atenuar las desigualdades.

Tres problemas principales se plantean a los investigadores de esta materia:

- 1º Enunciar los principios científicos para delimitar las regiones;
- 2º Indicar los factores de disparidades regionales;
- 3º Formular los objetivos de la política regional.

¿Qué contribución ofrece a esta investigación la teoría económica espacial? La primera fase de los estudios espaciales comenzó, como se sabe, con VON THÜNEN, en Alemania, quien durante largos años ejerció la primacía en esta disciplina hasta el día en que los Estados Unidos de Norte América y Francia, sucesivamente, comenzaron a interesarse cada vez más en esta rama. En Francia se tuvo la primera investigación histórica de las teorías económicas espaciales (PONSARD). La primera fase ha tenido por objeto la localización de las actividades productivas; la agricultura con VON THÜNEN, la industria con ALFRED WEBER. La influencia de la distancia sobre la elección del lugar más conveniente para la producción, es, precisamente, lo que ha sido estudiado en esta época, considerando alternativa y conjuntamente las ventajas y desventajas de una ubicación cercana a las fuentes de materias primas, o de los mercados de venta de los productos, o de los mercados de mano de obra.

Estas y otras investigaciones, estimuladas por las primeras, se relacionaron particularmente con la localización y con el problema de la unidad productiva y no con el conjunto de la economía espacial.

Además, ellas se dirigían a la investigación del costo mínimo. Juntamente con VON THÜNEN y WEBER es preciso mencionar a LAUNHARDT, PALANDER (sueco) y otros más.

Esta orientación fue más tarde integrada por la consideración sistemática de la demanda (FELTER, HOTELLING, etc.) y por el análisis cuidadoso de los elementos de costo relativos al aprovisionamiento de materiales, al trabajo y a la distribución (HOOVER).

Del principio del costo mínimo se pasó al de la ganancia máxima, y de inmediato a la diferencia máxima entre la ganancia total y el costo total. Pero, en el fondo, no se abandonó la esfera de la ubicación individual, limitada al dominio de la empresa o del sector.

Con el aporte de LÖSCH, inconcluso por el prematura fin del autor, han quedado establecidos nuevos horizontes con respecto a la integración de los diferentes resultados teóricos precedentes, en un cuadro analítico unitario y a la inserción de la teoría de la localización en la del equilibrio general. Como dice PREDHÖL, cuya teoría del principio de sustitución tanto como la del principio de la combinación de factores productivos en el espacio pueden ser consideradas harto avanzadas con respecto a las nuevas perspectivas, se tiende a pasar de la teoría de la localización, a la teoría económica espacial (*Von der Standortslehre Zur Raumwirtschaftslehre*). En esta nueva fase, a cuya preparación han contribuido las investigaciones sobre el comercio interregional (OHLIN) y sobre la localización, la consideración espacial tiene por ambicioso fin elaborar una teoría económica cuya teoría de equilibrio general, fundada sobre la hipótesis de costos

de transportes nulos y de la completa movilidad de los productos y de los factores productivos, constituya un caso particular (ISARD).

Este será un largo camino. Por ahora se ha llevado la exploración a lo largo de las líneas de los equilibrios parciales; se ha enriquecido con nuevos resultados la investigación sobre el monopolio, el duopolio, las imperfecciones del mercado y la competencia monopolista con relación al factor espacial. Por otra parte, se ha aplicado en la economía espacial el método de "inputs-outputs" construyendo un modelo interregional fundado sobre la agregación de cantidades locales (LEONTIEF, ISARD); esto ofrece utilidad para el conocimiento de los efectos nacionales procedentes de la estructura de las actividades productivas separadas por regiones.

El sistema económico está así trazado en términos de flujos interregionales. La región se presenta como una entidad orgánica —de donde parte y a donde llegan flujos de los factores productivos y de los productos— la que posee su propia manera de resistir los cambios provenientes del exterior.

La teoría espacial logra diseñar un modelo de región para cuya determinación empírica se realizan numerosas investigaciones que, en un principio comenzadas por geógrafos y urbanistas, reclamaron y obtuvieron luego el trabajo de los economistas, de los especialistas en estadística y análisis del mercado, instituciones jurídicas, etc., etc.

Ya sea que se adopte el esquema de un centro principal donde se destaque económicamente, con intensidad decreciente con respecto al aumento de la distancia, el área circundante; o que se prefiera medir la atracción comercial de las ciudades según la fórmula de REILLY u otras equivalentes; o que se proceda por encuestas o cálculos sobre los datos ya conocidos, los estudios regionales extendidos por todas partes, van a acumular abundantes materiales aptos para ubicar a las unidades regionales en el conjunto de la economía nacional, que comienzan a permitir comparaciones regionales y a promover el conocimiento del "relieve local" según la feliz expresión de A. PIATIER. Entre los centros más activos de investigación es preciso señalar al Instituto de Economía Regional del Sud-Oeste.

Evidentemente la utilización fecunda de estos resultados, lo mismo que el feliz encauzamiento de una nueva recolección y elaboración de datos, están aclarados a la luz de los progresos de la investigación teórica; por otra parte, estos mismos progresos avanzan y reciben nuevas sugerencias a medida que los conocimientos de la realidad progresan.

Por otra parte, es preciso esperar enseñanzas de la teoría no menos que de los conocimientos empíricos, y sugerencias y aclaraciones con relación a los tres problemas frente a los cuales se encuentran los especialistas de la disparidades regionales.

III. Los principios científicos para la delimitación de la región

No se mencionan aquí sino los resultados teóricos. No parece que la teoría del espacio haya, hasta el presente, provisto elementos signi-

ficativos a tal fin, si se quieren exceptuar los desarrollos de las ideas de F. PERROUX con motivo del primero de los tres problemas citados y las enseñanzas metodológicas que se pueden sacar de la contribución de LÖSCH para aquello que concierne al segundo problema. En efecto, en la segunda fase de la teoría general del espacio, la investigación está identificada poco más o menos, con el análisis en términos de flujo; se aproxima al problema del empleo racional de los recursos concebido en términos generales. En otras palabras, la teoría espacial no está preocupada en diferenciarse por el nivel económico del área examinada. Por consiguiente, no nos significa una gran ayuda en la individualización científica de las regiones desde el punto de vista de las disparidades derivadas del funcionamiento del sistema económico (y no, por ejemplo, de las causas exógenas o puramente contingentes). Paralelamente, es de muy poca utilidad en la investigación de los factores de la disparidad y casi nula en la formulación de los objetivos de la política económica regional.

Efectivamente, según la tabla de inputs - outputs, resulta que los coeficientes técnicos difieren de una región a otra, pero no estamos en situación de atribuir estas diferencias a un funcionamiento imperfecto del proceso económico que determina las disparidades.

No falta tampoco en los análisis espaciales, el *ahondamiento* de algunas imperfecciones del mercado como, por ejemplo, los efectos de la inmovilidad relativa del factor trabajo; pero la investigación no ha sido llevada adelante hasta el punto de definir la naturaleza de las fronteras del mercado del trabajo. Se detiene allí donde se trata de enlazar la marcha de los diferentes factores con el funcionamiento del sistema económico, a fin de explicar el ritmo de desarrollo particular de cada región.

F. PERROUX ocupa un lugar destacado en la teoría del espacio. Quiso ir más allá de la idea de la localización, no para ensanchar el horizonte hasta el punto de poder elaborar sobre nuevas bases la teoría económica completa y para asentar, por consiguiente, la economía dimensional en el lugar de la economía puntiforme; sino para sustituir la noción de espacio como dato natural (espacio banal según su expresión) por la noción abstracta de espacio, como un conjunto de relaciones económicas.

De las tres concepciones de espacio que él sostiene, el espacio como conjunto homogéneo de estructura, el espacio como campo de fuerzas y el espacio como contenido de un plan, la primera es la que ofrece elementos valaderos para la solución de nuestro primer problema, es decir la delimitación de las regiones. Las relaciones de homogeneidad que definen el espacio así delimitado, atañen a las unidades productivas y a sus estructuras o a las relaciones entre las unidades. Del mismo modo, la homogeneidad de las empresas está dada por el nivel casi igual de los precios que cada uno de ellas pone en práctica por efecto de los diferentes elementos que no se refieren —o al menos que no se refieren exclusivamente— a los caracteres del espacio como dato natural. Las concepciones análogas son válidas para las unidades superiores, las de las áreas económicas y las economías nacionales.

El espacio homogéneo resulta del hecho de que las partes constitutivas presentan caracteres económicos muy próximos. Librado el espacio del

imperio exclusivo de los datos geográficos, permite así tener en cuenta todo otro elemento que influya sobre el funcionamiento de la economía. Aplicando esta idea en la descomposición espacial de una economía nacional, se llega fácilmente a obtener la posibilidad de comparar los espacios que tienen un nivel económico desigual.

Es notorio que este método se usa generalmente para delimitar las regiones concebidas como espacio operacional. En Francia, el I. N. S. E. E. determinó 18 regiones estadísticas mientras que la ley de 1956 fijó 22, sucesivamente reducidas a 21; en Estados Unidos de Norte América el Census Bureau dividió al país en 9 regiones.

Se sabe también que un gran número de dificultades aparecen cuando se trata de establecer los aspectos que deben ser medidos y la extensión del área donde haya menor dispersión, y cuando se trata de decidir los principios de ponderación de los índices, a saber: si es necesario adoptar índices especiales para los diferentes tipos de regiones geográficas, o índices fijos, etc.

A fin de abrir un camino, está también la opinión de que no existe un solo principio de delimitación de áreas de una economía nacional, pues todo depende del tipo de fenómenos que se quiera destacar y sobre los cuales se quiera tratar. Si eso es válido en lo que concierne al plan operacional, una prudencia análoga se impone también en el campo teórico para definir las áreas susceptibles de comparación desde el punto de vista de la disparidad. Que se ponga atención, por ejemplo, al hecho siguiente: dos áreas teniendo ambas un bajo nivel de renta medio y otras características concomitantes como esta última puede muy bien pertenecer una de ellas a las áreas subdesarrolladas y la otra a las áreas deprimidas.

Es necesario un detenido estudio de la materia para indicar cuáles son los caracteres esenciales que pueden poner en evidencia esta diferente fisonomía. Sobre la base de la investigación teórica se deberán establecer los índices a adoptar para definir los tipos de disparidad y luego la manera de delimitar las regiones, inclusive sobre el plan operacional.

El primero de los tres problemas que hemos esbozado está siempre latente —todos lo sabemos— a causa de las dificultades de toda índole inherente a la elección de la dimensión del área, a la combinación de los índices, a su ponderación, etc.

Este problema se ha munido de otro elemento, de cuya verificación debe resultar en la comparación regional, el tipo de inferioridad relativa de algunas regiones.

Se volverá sobre este punto al tratarse más adelante la política regional. Pero mientras, se presenta una conclusión que no está desprovista de interés: las disparidades económicas de Francia no pueden ser totalmente comparadas con aquellas que son típicas de Italia.

IV. Los Factores de las Disparidades Regionales

La investigación de los factores de las disparidades regionales se presenta en estrecha conexión con la delimitación teórica de la región. Como ya lo hemos dicho, la teoría económica espacial no nos ofrece un

apoyo seguro para ese propósito. De ella sólo se pueden sacar algunas útiles sugerencias metodológicas para profundizar la investigación.

Es preciso examinar aquí, en forma muy particular, el aporte de Lösch. Después de haber creado un modelo fundado en la uniformidad espacial y teniendo en cuenta tres elementos: distancia, producción en gran escala y competencia, prosigue su razonamiento introduciendo cuarto grupo de factores susceptibles de provocar distorsiones en el modelo: factores económicos, naturales, humanos y políticos. Entre los primeros se encuentran las diferencias locales de precio, las diferencias de los productos y las diferencias de las tarifas de transporte. Entre los factores naturales, figuran las diferencias locales de productividad y las posibilidades de acceso al mercado. En tercer lugar, son examinadas las diferencias de comportamiento individual y comportamiento de los grupos sobre todo de los empresarios, reflejándose sobre las desigualdades de sus mercados, el distinto nivel de los costos y la localización.

Manteniendo una adecuada reserva sobre la terminología empleada, la tesis de este autor promete fecundos desarrollos aun con relación al tema específico de las disparidades regionales. La faz más interesante está en el esfuerzo por comprender todo aquello que tiende a perturbar el funcionamiento del mercado, ya sea en los productos, ya, en los factores productivos en las diferentes áreas de una economía nacional, como por ejemplo, la movilidad insuficiente o excesiva de los factores productivos.

De todos modos, este camino es preferible a aquel que siguen los teóricos de la región, como aquellos que han hecho de la base de exportación el factor de diferenciación regional. (*Export base theory of regional growth*). Una región progresa tanto más y tanto más rápidamente cuanto la proporción de las actividades de exportación con relación a las actividades residenciales aumenta.

En otras palabras, la relación $\frac{\text{actividades de exportación}}{\text{actividades residenciales}}$ medida en términos de renta o de ocupación es empleada como multiplicador. Si la relación es igual a $\frac{1}{1}$, entonces al aumento de exportaciones corresponde un aumento igual de las actividades residenciales. Si por el contrario, el denominador es mayor que el numerador, es preciso llegar a la conclusión que la actividad de exportación es el móvil de la expansión.

La teoría (*North*) facilitó el principio de delimitación de la región: es el área circundante de una base común de exportación. Partiendo de esta explicación se llega a afirmar que las actividades de exportación representan la sola variable autónoma del desarrollo regional. Pero esto no es aceptable. Sin ninguna duda, la capacidad de constituir la base de exportación es relativamente importante para la expansión. Por otra parte, no debe olvidarse que esta capacidad quiere decir fuerza competitiva con relación a las otras regiones igualmente ubicadas, como modo de penetrar en otros mercados. La capacidad de competencia se expresa en el más bajo nivel del precio y por consiguiente, es consecuencia de costos más bajos. Esto quiere decir que, en el momento en que la región constituye su base de exportación, ya ha alcanzado un nivel considerable de des-

arrollo, o al menos, ha llegado ya a un grado de productividad que es una base segura de desarrollo potencial.

Queda, pues, claro, que son más bien las actividades residenciales las que pueden aspirar a la posición de variable autónoma del desarrollo. Pero si se reconoce esto, es preciso admitir no sólo que la primacía no retorna a la base de exportación, sino que es cuestión también de una pluralidad de variables, tales como todos los elementos que influyen sobre el desarrollo. Además, al tratar sobre la distinción entre las actividades de exportación y las actividades residenciales, se disimula las causas específicas del funcionamiento más eficiente del mercado. Al igual que toda explicación que se fundamente sobre un solo factor, esta teoría no resulta satisfactoria.

Es natural remitirse a ese fin a las teorías del desarrollo económico, para ilustrarse al respecto. Pero sin embargo, no se puede esperar gran exactitud pues estas teorías no distinguen con suficiente claridad las economías atrasadas, sub-desarrolladas y deprimidas, en realidad, cualquiera que fuese la terminología preferida, terminan por concentrar la atención sobre las economías atrasadas (NURKSE, BUCHANAN y ELLIS, MYRDAL, etc.), que como ya se ha visto, constituyen un fenómeno diferente de las disparidades regionales de Francia e Italia.

Sin embargo, aun con esta limitación preliminar, la contribución metodológica de estas teorías que se esfuerzan en presentar las deformaciones del sistema de competencia como factores determinantes de las áreas atrasadas, es sin duda alguna fructuosa. En las relaciones económicas entre economía progresista y país atrasado es muy difícil se establezcan condiciones de competencia análogas a las vigentes entre las economías desarrolladas. La masa enorme de capitales necesaria para valorizar los recursos naturales de los países atrasados (minas) no permite el acceso sino a las empresas de gran envergadura, las que, fatalmente, van a adquirir una situación de monopolio. Por otra parte, las empresas extranjeras se presentan como monopsonías en la compra de los productos de la tierra y en la contratación de los trabajadores, y como monopolistas en la venta de los productos industriales.

Naturalmente este análisis no es aplicable a las disparidades regionales internas de un país con cierto grado de desarrollo (Francia, Italia); sugiere no obstante, el buen camino a seguir desde el punto de vista metodológico.

Ha habido quien, encaminándose en esta ruta, ha creído poder aplicar en Italia el modelo del "sistema dualístico" del trabajo. Este se caracteriza por la existencia de dos niveles de salarios para trabajadores que efectúan el mismo tipo de trabajo y frecuentemente actúan en la misma rama de actividad. Hay un grupo de trabajadores que alcanzan los salarios más altos: son aquellos que están vinculados a las grandes unidades productivas y que gozan de la protección sindical. Los otros trabajadores, que pertenecen a la artesanía, a las empresas familiares, a las pequeñas unidades de la agricultura, de la industria o del comercio, alcanzan salarios bajos, ya sea porque los contratos colectivos no son respetados o porque su remuneración no contiene elementos contractuales. Con relación al sistema

de trabajo científico unificado, se tiene aquí un mayor volumen global de mano de obra empleada, mientras que un volumen menor de trabajadores es remunerado con salarios altos. De esta manera la gran industria y la artesanía coexisten en las mismas ramas de actividad; la gran industria que paga los salarios a los precios sindicales, y la pequeña que corresponde a los precios más bajos; la granja familiar y la moderna empresa agrícola de grandes dimensiones.

La proporción de las pequeñas unidades con relación al total es superior a la que se tendría en el sistema de los salarios unificados, y es tanto más grande cuanto mayor es el nivel de los salarios contractuales. En esta situación la renta total es no solamente distribuida de una manera distinta, sino que además, menor de lo que sería con el sistema normal. La pérdida de la renta se debe a la distorsión en la composición dimensional de las unidades productivas en la que el dualismo de los salarios impide que una parte de los recursos sea empleada en las unidades de dimensiones técnicamente más eficientes y dirigidas por empresarios más hábiles. Resulta un número excesivo de pequeñas unidades productivas cuyo grado de eficacia es necesariamente bajo a causa de la baja relación capital-trabajo. Esto se manifiesta principalmente en la industria, donde por razones técnicas, no es fácil sustituir las pequeñas unidades por las grandes.

En suma —y este es el punto decisivo de nuestra investigación— la distinción entre los grupos de alto y bajo salario y entre las formas de empresas modernas y tradicionales, corresponde grosso modo a la división económica entre el Norte y el Sur (V. C. LUTZ).

Evidentemente, este análisis contribuye en mucho a la interpretación de la situación italiana; particularmente profundo es el estudio de los diferentes procesos de desarrollo puestos en movimiento por la acumulación de capitales, según el tipo de política salarial seguida por los sindicatos. Pero el dualismo del salario del trabajo no explica el origen de las disparidades regionales.

En un principio el sector de los salarios bajos no se identifica con el Sur, dado que éste existe también en los otros sectores del país aunque en menor proporción. Además, no son dos, sino por lo menos tres, los niveles de salarios que se practican. Los contratos colectivos tienen una extensión nacional (aun con las diferencias locales que se extienden a todos los empresarios de la zona), los precios del salario tienden a quedar a niveles tales que se acomodan aun a las empresas marginales son los precios mínimos. Por consiguiente, en las empresas con mayor producción, corresponden salarios superiores, a veces considerablemente superiores, a los niveles mínimos. Por ejemplo, en algunas industrias de la provincia de Milán, la diferencia entre los salarios realmente pagados y el mínimo contractual varía, en el campo de la mecánica en el 52 %; en el de la química en el 25 %; en el de los textiles en el 14 %. Hay también precios que no pasan los mínimos contractuales, lo que se trata en el esquema dualístico. Ocupan un área tan extendida que, justamente en estos últimos días el Parlamento otorgó al Gobierno el poder de declarar obligatorios erga omnes los precios mínimos fijados en los contratos colectivos.

Esto revela que son otras las fuerzas que actúan en la formación de los salarios, las que no están contenidas en el modelo dualístico, modelo que en sí mismo, no está desprovisto de sentido.

En fin, no se puede admitir el efecto unidireccional del dualismo salarial sobre la distorsión de la estructura dimensional de las unidades productivas, es decir que desde hace mucho tiempo están retenidos en las actividades en pequeña escala, trabajadores que habrían podido ser empleados en los sectores más avanzados. En efecto, el gran número de pequeñas (y medianas) unidades productivas que caracteriza la economía italiana es también la causa del dualismo salarial; la que se une a otro gran número de factores tradicionales, familiares, sociales, políticos, jurídicos, etc., etc., los que no se modifican de un día para otro bajo la sola presión de la política sindical.

Es preciso expresar una reserva semejante de unilateralidad con respecto a aquellos que refuerzan la tesis sindical tanto como la explicación de la disparidad económica italiana, haciendo un llamado a un suceso de larga duración. Según esta tesis el estancamiento del desarrollo económico italiano es debido a la acción prematura de los sindicatos con respecto a la que se llegó en los otros países. En Italia el movimiento sindical ha comenzado a hacer presión para los aumentos de salarios desde la iniciación de la industrialización; mientras que en otras partes aquella no llegó antes de que la estructura pre-industrial hubiese sido en gran parte superada (GERSCHENKRON). La comparación realmente merece ser considerada. Pero hay que tener en cuenta que cada explicación que recurre a un solo factor, parece débil.

De las diferentes investigaciones que hemos mencionado, se pueden sacar elementos útiles y significativos. Ciertamente es que hay un largo camino a recorrer para estar en situación de indicar los factores de disparidad en las economías que han alcanzado un cierto grado de desarrollo. El camino sigue dos direcciones diferentes según se trate de un fenómeno de subdesarrollo o de áreas deprimidas.

En lo que concierne al primer caso, es preciso partir de la tesis, hoy ampliamente aceptada, de que, aunque dos áreas de diferente grado de desarrollo entren en relaciones comerciales, la distancia económica tiende a dilatarse. Es el efecto acumulativo de todo progreso aún débil que se realiza en la marcha de la expansión: difusión de la gran empresa, reducción de los costos, aumento de la producción, economías exteriores, etc. La divergencia temporal que existe en este sentido entre las dos áreas consideradas, tiene una tendencia natural a acentuar la distancia cada vez más, a menos que no intervenga para combatirla una acción de política económica consciente. Al analizar los diferentes elementos que componen el proceso acumulativo se percibe la existencia de distorsiones provocadas por el diferente funcionamiento del mercado del trabajo en el área que está menos desarrollada con relación a las otras.

Pero no es aquí donde debemos detenernos. Es preciso continuar examinando el mercado de los capitales, el suelo y los otros factores naturales, la movilidad del trabajo y de los capitales, los factores de carácter

demográfico y finalmente, la forma según la cual se entrelazan los efectos de cada uno de estos factores.

Los datos provisorios sobre los efectos de la política de desarrollo en el Sur de Italia señalan la importancia de los procesos acumulativos, aun indirectamente; es decir, cuando el esfuerzo por neutralizar la tendencia espontánea al aumento de las disparidades se ha puesto en marcha.

Una de las primeras constataciones la da el hecho de que la mayor parte de las nuevas iniciativas industriales provocadas en el Sur por la creación de infra-estructuras y por la concesión de numerosas facilidades, se debe a los empresarios provenientes del Norte. Un segundo elemento aún más típico se obtiene al constatar que, entre 951 iniciativas industriales sobre 216.000 millones de inversiones y casi 60.000 unidades, una parte netamente superior está localizada en las áreas más provistas de capitales sociales.

Un razonamiento totalmente distinto se impone cuando se trata de áreas deprimidas. Los factores en juego son aquí completamente de otro orden. Puede tratarse de factores exteriores, como por ejemplo aquellos que están ligados a la pérdida del mercado donde se colocaban antes los productos cuya fabricación estaba fuertemente concentrada en el área considerada. Éste es el caso de la industria textil inglesa que al terminar la primera guerra mundial no fue capaz por sí misma de mantener los mercados del Extremo Oriente, lo que tuvo una repercusión considerable en algunas áreas donde estas industrias estaban particularmente concentradas (uno de los primeros casos típicos de *depressed areas*).

Un segundo factor puede estar representado por el progreso técnico; el encontrar trabas reales para la penetración en algunas áreas, las lanza en la depresión ya que las actividades productivas que están localizadas en ellas, no son capaces de resistir la competencia.

Un ejemplo apropiado, lo dan las áreas de colinas para cultivos de cereales (cerealísticas) —refractarias al uso de máquinas agrícolas—, donde la renta por hectárea es tan desfavorable con relación a la llanura, que deben ser abandonadas irremediablemente.

Finalmente, otro factor de depresión puede estar representado por una directiva de política económica que consciente o inconscientemente, contribuye a la expansión ulterior y aun a la congestión de las áreas, algunas veces más desarrolladas que las otras, descolocando las actividades existentes en estas últimas, las que están condenadas a la depresión. Este factor parece haber tenido una larga gravitación en Francia; lo que no excluye, por lo tanto, que haya agravado una preexistente disparidad de los precios de producción entre las regiones.

El sentido que debe darse a la expresión "inconscientemente" puede ser aclarado con una rápida incursión al dominio de la ciencia política, capítulo de los grupos de presión. Es esta una consecuencia natural del mayor dinamismo de las áreas adelantadas, las que, en un régimen democrático, hacen oír las más urgentes solicitudes políticas a fin de alcanzar decisiones que se resuelven con inversiones públicas o con otras facilidades de orden fiscal o aduanero, o con créditos de otro tipo, en su propio beneficio.

V. Los Principios de la Política Regional

No nos falta ahora sino referirnos a la política regional, tema tan extenso como lleno de dificultades.

La pregunta principal que se formula a este respecto, es la siguiente: ¿Cuáles son los objetivos de la política regional?

Hay una posición extrema que habla de la paridad regional del ingreso medio por habitante.

Para rehabilitar el lado débil puede ser útil recordar (como lo hace A. PLATIER en el brillante prefacio del texto de FYOT y CALVEZ sobre la Política Económica Regional en Gran Bretaña) que la Rusia Soviética ha logrado obtener el 84 % de la producción sobre el 14 % de su territorio: constatación que sugiere como inaceptable la posición extrema opuesta. La parificación regional —independientemente de estar medida en valores medios y por consiguiente no informarnos sobre la condición de cada individuo— soporta la superficialidad así como antes acompañaba a la demanda de igualdad de los ingresos individuales. No es este el camino por el cual debemos encauzarnos.

Es mejor hablar de la reducción de las disparidades regionales con la condición, no obstante, de precisar que no se trata de reducir el nivel económico de las regiones más avanzadas, sino de elevar el de las regiones que son víctimas de las disparidades; de manera que todo el conjunto de la economía nacional resulte beneficiado.

Para integrar de una manera más completa las regiones subdesarrolladas de la economía de un país gracias a una feliz política regional, se utilizan las regiones avanzadas con el objeto de acercar aquellas a algún mercado más extendido para la colocación de los productos; un mercado más extendido en la dimensión espacial no menos que en la del ingreso. En otras palabras, se ofrecen las ventajas que habitualmente acompañan a todo ensanche de mercado: posibilidades de aumentar la dimensión de las unidades productivas y la base de los costos que resulte; una amortización más rápida de los capitales y un camino más accesible a los beneficios del progreso técnico, etc.

El resultado global favorable es aún más evidente allí donde se trata de áreas deprimidas. Una política de descentralización, en este caso, no sólo pone en marcha estas últimas regiones, sino que reduce también los "costos de congestión" y los costos humanos de concentraciones excesivas de población en las regiones hipertrofiadas, siguiendo el camino tan exitosamente trazado en el ensayo del Profesor LAJUGIE que mencionamos anteriormente.

Reducir las disparidades regionales; pero, ¿qué disparidades? ¿Las disparidades absolutas o las relativas? Es necesario esforzarse por reducir las distancias entre los niveles de ingresos o entre las tasas del aumento de los ingresos. El acercamiento de los valores absolutos, por descable que sea, no puede sino aceptar el principio de que, como programa inmediato, es preciso perseguir la reducción de las distancias relativas. Al principio contrario deben ser opuestas dos consideraciones: las distancias absolutas pueden ser a tal punto considerables, que una acción que se esfuerce en limitarlas a corto plazo impondría una alteración demasiado

profunda en la economía del mercado y amenazaría necesariamente la base de la producción global nacional. En lo que respecta a Italia, se puede considerar que las cifras aproximadas serían las siguientes: 79 % del ingreso en las regiones del Centro - Norte y 21 % en el Sur (año 1957); téngase en cuenta también que la inversión alcanzó al 74 % en las primeras regiones donde el aumento demográfico natural es del 34 %, mientras que las cifras correspondientes al Sur son apenas del 26 % para la inversión y no menos del 65 % para el aumento de la población. Otras cifras interesantes de conocer son las siguientes: territorio, 59 % en el Centro - Norte y 41 % en el Sur; población: 62 % en el Centro - Norte y 38 % en el Sur.

Esto nos dice bastante en lo relativo a la posibilidad de un acortamiento de las distancias absolutas del ingreso.

Otra consideración a tenerse en cuenta es la siguiente: a medida que el ingreso medio en las regiones pobres asciende, el sentido de las disparidades del ingreso con relación a las otras regiones, se reduce. En otras palabras, una diferencia aunque sensible entre dos ingresos elevados, se refleja en disparidades de nivel de vida mucho menos sensibles que las relativas a los ingresos de nivel bajo o moderado. Por la reducción, o más simplemente, al no liberar la tasa de aumento del ingreso, se pone en acción un proceso que tiende cada vez más a disminuir la importancia de las diferencias de nivel en términos absolutos.

A la luz de estas ideas, el pesimismo de quienes juzgan desfavorables los resultados de la política italiana en favor del Sur, no parece justificado. La relación entre las tasas de aumento del ingreso en el Centro - Norte y el Sur no ha cambiado; por el contrario, señala una mejoría (por imperceptible que sea) en el Sur. Dando el valor 100 a la media nacional, nos encontramos con que el ingreso individual obtenido en 1950, es de 127 para el Centro - Norte y 54.4 para el Sur, mientras que en 1957 para un nivel de ingreso aumentado en un 38 %, la referencia a la media nacional daba 126.9 para el Centro - Norte y 55.5 para el Sur. Poca cosa, se dirá; es cierto. Pero todos sabemos que en las relaciones entre economías atrasadas y las economías avanzadas en las diferentes partes del mundo, la distancia absoluta y la relativa aumentan todos los años.

Otro punto que motivó vivas discusiones fue el referente al tipo de sectores para hacer progresar las regiones de bajos ingresos. La distinción entre regiones deprimidas y regiones subdesarrolladas manifiesta una vez más su importancia; aun cuando debe reconocerse que en realidad no es siempre posible proceder a una neta demarcación entre las unas y las otras.

Tomemos el caso extremo de las áreas de colinas cuya agricultura está en neta declinación a causa de la imposibilidad de usar en forma integral la mecanización. Es inútil gastar allí capitales esforzándose en retener la población, la que podrá ser empleada en otro lugar con una mayor utilidad. Convendrá, por el contrario, transformar algunas de ellas en zonas de pastoreos, equipar a otras para el turismo, etc.

Por el contrario, allí donde se trata de áreas ya industrializadas pero que están ahora declinando por efecto de la fuerza de atracción ejercida

por los polos de desarrollo en fuerte posición de privilegio ubicados en otras regiones, las soluciones que se presentan son diferentes; renovamiento de las instalaciones, conversión de las empresas, instalación de nuevas industrias según el principio de la expansión descentralizada.

Este último tipo de solución puede ser más fácilmente realizado en las regiones deprimidas que en las subdesarrolladas en la medida en que estas últimas no hayan aún conocido un cierto grado de industrialización, faltando muchos elementos favorables, es decir, obreros calificados, capacidad técnica, empresarios potenciales y en general, el medio material y psicológico apropiados.

En estas ideas está inspirada la política italiana para el Sur (sobre todo aquella que está conducida por una institución especialmente creada para este fin, la "*Cassa del Mezzogiorno*"). En primer lugar, ha procurado el desarrollo de la agricultura; al mismo tiempo ha creado infraestructuras (caminos, ferrocarriles, puentes, etc., etc.) como condición previa para estimular las iniciativas industriales privadas, a las que, por otra parte, ofrecen numerosas facilidades (desgravación fiscal, préstamos a bajo interés, etc.). Además, está en tren de realizar un extenso programa de instrucción y preparación profesional.

En relación con la elección de los sectores se impone la siguiente pregunta: ¿es necesario realizar una mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de la actividad económica o es mejor repartir y desarrollar actividades y recursos en función de los hombres y sus necesidades? El profesor LAJUGIE no recomienda la primer solución que, efectivamente, se halla limitada por horizontes estrechos. Las variables a examinar son numerosas. Se puede lograr que en regiones de bajo ingreso se descubran recursos en el subsuelo (lo que efectivamente, se logró en Sicilia: petróleo y sales de potasio); en este caso, la solución se impone por sí misma. En igual sentido de adaptar las actividades a los hombres, influye la evolución de la técnica en lo que la electricidad, los combustibles líquidos, la energía nuclear, el progreso de los medios de transporte y de localización, tienden a deslocalizar las industrias con relación a determinadas localidades. En ciertas situaciones es preciso apelar también a la otra solución. Cuando existe una gran desproporción entre los recursos humanos y los recursos materiales (desocupación crónica evidente u oculta) se hace necesario, naturalmente, favorecer también la movilidad del trabajo.

La elección del lugar para la instalación de una nueva industria, trae aparejado, evidentemente, un problema de costos. Algunos razonan así: desde el punto de vista económico, la doble consideración de los costos individuales y de los costos sociales, llevan a preferir las localidades donde la suma de las dos categorías de costos es inferior a la que debería encontrarse en alguna otra localización. Los imperativos sociales pueden, de todos modos, modificar las indicaciones de la racionalidad económica (*ΣΥΚΤΕΣ*). Por mi parte, confieso que este razonamiento no satisface al espíritu científico. Es como si se dijese que la ciencia económica es incapaz de aclarar las cuestiones vitales de la sociedad. Esto puede ser aún un residuo de la antigua idea, que identificaba racionalidad económica, con investigación de la ganancia privada y señalaba a esta última como propósito de la actividad

económica. En este caso, habiendo sido reconocida la legitimidad de una finalidad diferente a la de la ganancia privada, no tiene más que una sola salida: la de declarar la incapacidad de la ciencia.

Pero si se admite que la racionalidad económica es el empleo racional de los medios limitado por fines humanos y que los fines humanos —individuales o sociales— no deben necesariamente identificarse con la ganancia privada, es fácil responder a la pregunta en términos rigurosamente científicos en lugar de aceptar el empobrecimiento de la ciencia.

Lo que se quiere decir cuando se apela a los imperativos sociales para alcanzar el fin al que la racionalidad económica no permitiría llegar es, en realidad, lo siguiente: en ciertos casos el cálculo económico privado no autorizaría la decisión deseada. Pero el problema no podría ser expuesto así. Hay también fines sociales en dirección de los cuales la racionalidad económica debe ser orientada. Esta racionalidad económica no sufre ninguna limitación cuando está aplicada a investigar el empleo de los medios limitados por la realización de los fines sociales.

Por consiguiente, debe tenerse el medio de desarrollar el razonamiento económico hasta sus últimas consecuencias sin estar obligado a recurrir, para justificar una insuficiencia presumida del razonamiento mismo, a los imperativos sociales. Mejor dicho, los imperativos sociales legitiman los fines; es con relación a ellos que es preciso seguir el camino indicado por la racionalidad económica.

Seguramente hay un elemento en el cálculo económico social que falta en el cálculo económico privado: es el más vasto horizonte temporario que permite esperar el rendimiento de los factores por un lapso mucho mayor que aquel que el cálculo privado podría admitir. También en el pensamiento económico, el "tiempo" toma su revancha contra el "espacio". Los teóricos de la economía espacial han reprochado a ALFRED MARSHAL, el haber reconocido al tiempo una importancia superior a la otorgada al espacio en la economía. En realidad, aún cuando se ha dado al espacio el lugar que se merece, creemos que el rol del tiempo, es, a pesar de ello, decisivo para la solución de los grandes problemas de la economía.

No se puede hablar de política regional sin referirse aunque sólo sea de paso a la acción del Estado. Es muy importante establecer si, más allá de la acción indirecta ejercida por la ayuda financiera de toda especie, el Estado debe actuar también directamente en las empresas públicas. En las economías atrasadas, donde la falta de iniciativa de los empresarios es enorme, la acción directa debe estar, inevitablemente ampliamente extendida. Esto no quiere decir que se deba renunciar a la economía del mercado. La opinión de varios investigadores concuerda en creer que a continuación de un período de "take off" (Rostrow) de veinte o treinta años de duración, se prevén resultados tales que aseguren en forma más o menos automática la prosecución del desarrollo.

Por otra parte, en las áreas deprimidas la necesidad de una acción directa puede reducirse al mínimo pues en varios casos en la fuente de declinación no existe un insuficiente funcionamiento del mecanismo de los precios, pero como se ha dicho, no hay repercusiones de hechos externos, de errores de política económica o cambios rápidos de la técnica.

Es menos fácil el caso de las áreas subdesarrolladas, donde se reconoce como causa, justamente, la insuficiencia del mecanismo del mercado, de los productos y más aún de los factores de producción. Como no se puede excluir la oportunidad de servirse de la empresa pública como instrumento de la política regional, sólo se trata de establecer límites para evitar que una sustitución demasiado extendida de los organismos públicos en la iniciativa privada ocasione una rarefacción mayor en el espíritu de empresa.

Muchos otros argumentos merecerían ser examinados. Pero es hora ya de concluir la exposición.

Una de las ideas sobre la cual se ha insistido particularmente aquí, es la referente a la distinción entre las economías atrasadas, subdesarrolladas y deprimidas, como condición de un análisis teórico más valedero y de una política económica más apropiada. A fin de profundizar los diferentes aspectos del problema, contribuirán aún más las investigaciones sobre las estructuras económicas y sobre su dinámica: esfera en la cual los investigadores franceses han realizado y realizan siempre progresos considerables. (BARRE, GUITTON, L'HOMIE, ANDRÉ MARSHAL, JEAN MARSHAL, PERROUX, PIETTRE, etc.).

DIE RAUMWIRTSCHAFTSLEHRE UND DIE GRUNDSÄTZE DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Zusammenfassung

Nach dem Vorschlag der jeweiligen Benennungen: rückständige, unterentwickelte und deprimierte Wirtschaft, zeigt der Verfasser in grossen Umrissen die Entwicklung der Raumforschung, die wissenschaftlichen Grundsätze, die für die Abgrenzung des Wirtschaftsgebietes anzuwenden sind, legt die Faktoren fest, die von Fall zu Fall zur Bestimmung der regionalen Unterschiede zu berücksichtigen sind, sowie die Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik für die mögliche Lösung jedes Einzelfalles. Als Referenzonen sind der NO und SO Frankreichs (deprimierte Zone) und der Süden Italiens (unterentwickelte Zone) angegeben.

LA THÉORIE ÉCONOMIQUE SPATIALE ET LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE RÉGIONALE

Résumé

Après avoir proposé les dénominations d'économie retardées, sous-développées et déprimées, respectivement, on décrit à grandes lignes l'évolution des études spatiales, les principes scientifiques à appliquer pour la délimitation de

la région, on retient les facteurs à considérer selon le cas et la circonstance en question pour la détermination des différences régionales, et les principes de politique régionale applicables pour la possible solution de chaque cas, en prenant comme zones de références le N. O. S. O. de la France (zone déprimée) et le sud de l'Italie (zone sous-développée).

SPATIAL ECONOMIC THEORY AND THE PRINCIPLES OF REGIONAL ECONOMIC POLICY

Summary

After propounding the denominations of backward, subdeveloped and depressed economy, respectively, the author outlines broadly the evolution of space studies, scientific principles to be applied for the delimitation of the region, points out factors to be considered according to the case and circumstances, in order to determine regional inequalities and the principles of regional policy applicable for the possible solution of each case, taking as reference zones those of N. W. S. W. of France (depressed zone) and south of Italy (underdeveloped zone).

LA TEORIA ECONOMICA SPAZIALE ED I PRINCIPIO DELLA POLITICA ECONOMICA REGIONALE

Riassunto

Dopo aver proposto le denominazioni di economie arretrate, sub-sviluppate e depresse, rispettivamente, descrive a grandi linee l'evoluzione degli studi, i principi scientifici da applicare per delimitare la regione, puntualizza i fattori da considerare secondo il caso e la circostanza di cui si tratti per la determinazione delle disparità regionali, ed i principi di politica regionale applicabili per la possibile soluzione di ogni caso, prendendo come zone di riferimento il N. O. S. O. di Francia (zona depressa), e il sud d'Italia (zona sub-sviluppata).